

KAPITEL IV

YDEROMRÅDER I DANMARK

IV.1 Indledning

Geografiske indkomstforskelle i Danmark

Danmark er et lille land, men der er alligevel forskelle i de økonomiske muligheder mellem borgerne i landets kommuner. Der er således en tendens til, at indkomsterne er relativt lave i kommuner, der ligger langt fra større byer. Den gennemsnitlige erhvervsindkomst for personer i den erhvervsaktive alder er eksempelvis mere end dobbelt så stor i Gentofte, hvor den er højest, som på Langeland, hvor den er lavest. De geografiske indkomstforskelle fører naturligt til et spørgsmål om, hvad der er baggrunden for disse forskelle, om de skal betragtes som et samfundsmæssigt problem, og i bekræftende fald, om der er økonomisk hensigtsmæssige tiltag, som kan styrke de områder i Danmark, der kan betegnes som “yderområder”.

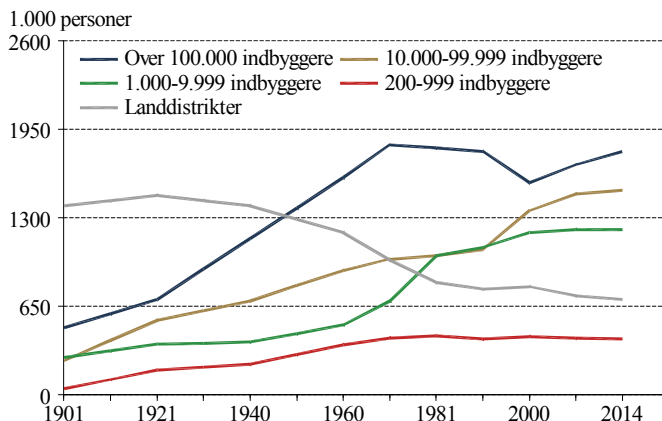
Erhvervs- udviklingen har betydning for, hvor vi bor

Danmark er gået fra at være et landbrugsland i starten af 1900-tallet til midt i 1900-tallet at være et land, hvor industrien beskæftigede en stor andel af befolkningen. Erhvervsstrukturen er fortsat med at udvikle sig og i dag er hovedparten af befolkningen beskæftiget i private serviceerhverv. Ændringen i erhvervsstrukturen har haft stor indflydelse på, hvor befolkningen er bosat. I starten af 1900-tallet boede godt halvdelen af befolkningen i landdistrikter, jf. figur IV.1. I takt med at beskæftigelsen i landbruget er faldet, er andelen af befolkningen bosat på landet faldet til ca. 12 pct. i 2014.

Geografisk afgrænsning af yderområder

I kapitlet afgrænses yderområder rent geografisk som kommuner, hvor “medianborgeren” har mere end en halv times kørsel til centrum af en by med mere end 45.000 indbyggere. Afgrænsningen af yderområderne er nærmere beskrevet i boks IV.1, der er placeret i slutningen af denne indledning.

Figur IV.1 Indbyggere i byer og på landet



Anm.: I landdistrikter bor færre end 200 indbyggere i bymæssig bebyggelse. En by er en sammenhængende bebyggelse, hvor afstanden mellem husene ikke overstiger 200 meter. Udviklingen i kategorien "Over 100.000 indbyggere" er påvirket af, at 12 kommuner med 40 byer i 1999 blev udskilt fra Hovedstadsområdet, der i statistikken indtil da blev opfattet som et samlet byområde.

Kilde: Danmarks Statistik (2014): *Statistisk Årbog*.

Karakteristik af yderområder

Yderområder er generelt kendetegnede ved, at befolkningen i disse områder har lavere gennemsnitlige indkomster og et lavere uddannelsesniveau, samt at der er relativt færre unge og relativt flere ældre. Der er også generelt flere i den arbejdsdygtige alder, der står uden for arbejdsmarkedet, og flere modtager offentlige indkomstoverførsler. Yderområderne er pr. definition relativt langt væk fra større byområder, hvor en række offentlige velfærdsinstitutioner som uddannelsesinstitutioner og hospitaler, er placeret. Det betyder, at borgerne kan opfatte adgangen til den offentlige service som ringere, end borgere gør andre steder i landet. Yderområderne er også kendetegnede ved, at befolkningstallet er faldet de senere år, mens det i resten af Danmark er steget. Dette har blandt andet bidraget til, at antallet af tomme boliger er højere i yderområder, og at boligpriserne er lavere end i andre dele af landet.

Kun udvalgte problemer behandles i kapitlet

Spørgsmålet for kapitlet er, om den geografiske placering af en persons bopæl eller arbejdssted isoleret set har betydning for vedkommendes økonomiske muligheder. Der er mange komplekse problemstillinger i debatten om yderområder, og i dette kapitel er det kun udvalgte dele, der bliver behandlet.

Er indkomster og lønninger permanent lavere i nogle områder?

Udviklingen i erhvervsindkomsterne er afgørende for et områdes velstand. Hvis erhvervsindkomsterne stiger mindre i yderområderne end i andre dele af Danmark, vil de geografiske forskelle i velstand blive stadig større. I kapitlet undersøges derfor, om forskellen i erhvervsindkomsterne er blevet udvidet eller mindsket de seneste godt 30 år. Lavere erhvervsindkomster i yderområderne kan hænge sammen med arbejdsstyrkens kvalifikationer. Det er derfor i kapitlet også undersøgt, om de lavere erhvervsindkomster alene kan tilskrives arbejdsstyrkens kvalifikationer, eller om det også har en egen betydning for lønnen, hvor i landet den enkelte er beskæftiget.

Flytter unge tilbage efter afsluttet uddannelse?

Der kan være mange forklaringer på, at der bliver færre beboere i et yderområde ud over ændringer i erhvervsstrukturen. En årsag kan være, at befolkningen får stærkere præferencer for at bo tæt på faciliteter, der tilbydes i byerne, eller at forskellen bliver større mellem faciliteter i byerne og andre steder. Stigningen i andelen af unge, der ønsker en uddannelse, kan også resultere i øget fraflytning fra et område, hvis der ikke er placeret tilstrækkeligt med uddannelsespladser i området. Det er forventeligt, at unge, der ønsker at gennemføre en videregående uddannelse, i relativt stort omfang vil flytte til uddannelsesbyerne for at gennemføre deres uddannelse frem for at pendle mellem yderområderne og uddannelsesbyerne. Det kan føre til færre beboere i dele af landet, hvis der ikke er beskæftigelsesmuligheder, efter at de unge har afsluttet deres uddannelse.

Ringe mulighed for beskæftigelse kan øge den offentlige forsørgelse

Ringe beskæftigelsesmuligheder i et område kan betyde, at de erhvervsaktive flytter, at de i større omfang glider ud af arbejdsmarkedet, eller at de har en højere ledighed end i andre dele af landet. Alternativt kan personer i yderområder øge deres pendling til arbejdspladser længere væk fra deres bopæl.

Boligmarkedet i en negativ spiral?

Både færre indbyggere og lavere indkomster i yderområderne vil typisk afspejle sig i lavere omsætning af og priser på ejerboliger. Det betyder, at det kan være vanskeligt at få solgt boligen, hvilket kan resultere i, at der nogle steder er mange tomme boliger, som kan skæmme områderne. Det kan gøre det endnu vanskeligere at sælge boliger i området, hvilket også kan gøre det vanskeligt at få finansieret boliger, der er potentielle købere til. Långiverne kan være tilbageholdende med at yde lån, fordi det kan blive vanskeligt at få solgt boligen i fremtiden, hvis der bliver behov for det. Disse forhold kan samlet betyde, at ejerboligmarkedet kommer ind i en negativ spiral med stadig større fraflytning og stadig flere tomme boliger.

Hvilke økonomiske argumenter er der for at støtte udsatte områder?

Der kan være flere forklaringer på den svage økonomiske udvikling i nogle områder af Danmark, men spørgsmålet er, om der er økonomiske argumenter for en offentlig indgriben. Den geografiske fordeling af befolkning, velstand og økonomisk aktivitet kan udgøre et samfundsmæssigt effektivitetsproblem, såfremt det skyldes markedsfejl, der har indvirket på denne fordeling. En skæv geografisk fordeling af indkomster og muligheder kan umiddelbart også betragtes som et fordelingsproblem, hvis ikke kun den personelle dimension af indkomstfordelingen tillægges betydning, men også den rent geografiske ulighed i sig selv opfattes som et problem.

Er mennesker og aktivitet i yderområderne et "offentlig gode"?

I sidste ende er det et politisk valg, om den geografiske fordeling af befolkning, velstand og økonomisk aktivitet skal søges påvirket gennem økonomisk politiske indgreb. En sådan ændring vil under alle omstændigheder mindske den økonomiske effektivitet, hvis den ikke skyldes en eller anden form for markedsfejl eller utilsigtet effekt af indretningen af den offentlige sektor. Det kan være svært at pege på markedsfejl, der taler for at tilskynde til, at aktivitet og befolkning flyttes til yderområder. En undtagelse kunne dog være, at befolkede områder kan være et såkaldt "offentligt gode", hvis befolkningen, uanset hvor de bor, tillægger det værdi i sig selv, at der er mennesker eller aktivitet i et vist omfang i yderområderne. På baggrund af de få undersøgelser af værdisætning af befolkede områder, er det svært at sige, hvor stor vægt dette skal tillægges.

Påvirkes næste generation?

Et fordelingsmæssigt argument for offentlig indgriben i udviklingen i yderområderne kunne være, at børn sikres de samme muligheder i voksenlivet uanset hvor i landet, de vokser op. Hvis den sociale mobilitet er mindre i yderområderne, kan det være tegn på, at der ikke er lige muligheder. En lavere social mobilitet kunne eksempelvis skyldes, at kvaliteten af skolerne er dårligere i yderområderne, eller at ungdomsuddannelserne ligger langt fra bopælen. Hvis mennesker klarer sig dårligere i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet, når de er vokset op i yderområderne frem for i andre dele af landet, kan der være behov for offentlig indgriben af åbenlyse lighedsmæssige grunde. En måde at undersøge dette på er at sammenligne børnenes og forældrenes placering i indkomstfordelingen i forskellige kommuner i Danmark og undersøge, om der er et geografisk mønster i, hvor børnene placerer sig i forhold til forældrene. Dette undersøges i kapitlet.

I kapitlet anvendes et geografisk kriterium

I kapitlet anvendes et geografisk kriterium til at afgrænse yderområderne, jf. boks IV.1. Det er valgt at anvende et rent geografisk kriterium, fordi hensigten med kapitlet er at undersøge, hvilken økonomisk betydning det har for indbyggerne, at en kommune ligger relativt langt væk fra en større by. Med den valgte definition er der 35 yderkommuner, der er markeret som skraverede områder i figur IV.2.

Andre afgrænsninger i lovgivningen

Der findes forskellige støtteordninger og love, der har til formål at støtte yderområderne. Disse afgrænser yderområderne forskelligt, og ingen har samme afgrænsning, som anvendes i dette kapitel. Eksempelvis afgrænses kommuner, hvor de beskæftigede borgere er berettiget til et forhøjet befordringsfradrag, både af et geografisk kriterium og et indkomstkriterium¹. Det betyder, at i 12 af de kommuner, der indgår i dette kapitels afgrænsning af yderkommuner, er de beskæftigede ikke berettiget til midler. I kapitlet sondres der i visse sammenhænge mellem “yderkommuner” og “alle andre kommuner”, men i andre sammenhænge, hvor det forekommer relevant, er gruppen “alle andre kommuner” opdelt i “bykommuner” og “øvrige”, og her er kommuner opdelt i: yderkommuner, bykommuner og øvrige kommuner, se også boks IV.1 og tabel IV.1.

1) Reglen indebærer, at de beskæftigede får samme skattefradrag for daglig transport over 120 km, som under.

Boks IV.1 Definition af yderområder

I kapitlet defineres yderområder geografisk som kommuner, hvor medianborgeren har mere end en halv times kørsel til centrum af en by med mere end 45.000 indbyggere. Det betyder, at 35 ud af 98 kommuner betegnes som yderområder i kapitlet. I yderområderne bor der knap 1½ mio. personer i disse områder, hvilket svarer til ca. 25 pct. af Danmarks befolkning og halvdelen af Danmarks areal.

Der findes ikke én officiel definition af, hvordan yderområder afgrænses. De offentlige støtteordninger og den offentlige regulering, der har til formål at støtte yderområder, afgrænser yderområderne meget forskelligt. Der er derfor forskellige grupper af kommuner, der betegnes som "yderområder" i lovgivningen.

Kommuner, hvor de beskæftigede er berettiget til et forhøjet befordringsfradrag, skal opfylde samme geografiske kriterie, som anvendes i dette kapitel, men de skal samtidig opfylde et indkomstkriterium, der indebærer, at den gennemsnitlige erhvervsindkomst i kommunen er under 90 pct. af landsgennemsnittet de seneste tre år. Den afgrænsning betyder, at 23 kommuner betegnes som yderområder ud fra de to kriterier.

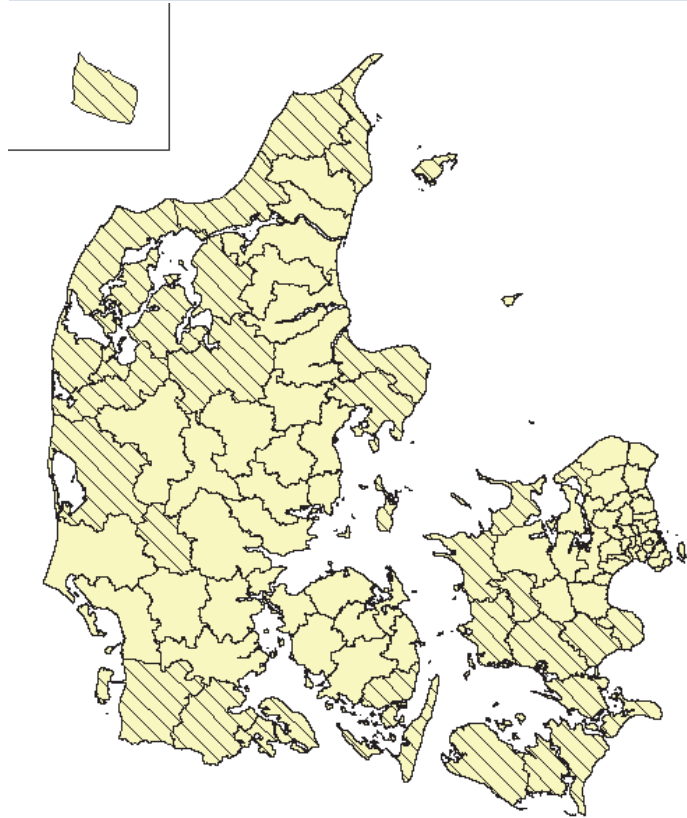
I 2011 blev Planloven ændret med det formål, at kommuner i yderområderne fik mulighed for at fravige de almindelige regler for planlægning i den såkaldte kystnære zone (et bånd i 0,3-3 km afstand til kysten). I den forbindelse blev yderområder defineret som kommuner, hvor mindre end 60 pct. af befolkningen bor i byer med over 1.000 indbyggere. Der er tre kommuner, der ikke blev omfattet, selvom de opfyldte kriteriet. Lejre blev ikke omfattet, fordi den ligger for tæt på københavnsområdet, og Hedensted samt Odder blev udelukket, fordi de ligger i det hurtigt voksende østjyske bybånd mellem Kolding og Randers. Den afgrænsning betyder, at 29 kommuner blev betegnet som yderkommuner.

I nogle analyser i kapitlet opdeles kommunerne i tre grupper: Yderkommuner, bykommuner og øvrige kommuner.

I andre analyser i kapitlet opdeles kommuner i to grupper: Yderkommuner og alle andre. Gruppen "alle andre" er summen af bykommuner og øvrige kommuner.

Bykommuner omfatter kommuner i hovedstadsområdet og kommuner med byer med mere end 45.000 indbyggere jf. tabel IV.1. Øvrige kommuner er kommuner, der hverken er yderkommuner eller bykommuner.

Figur IV.2 Yderområder



Anm.: Skravering angiver, at medianborgeren i kommunen har mere en halv times kørsel til en by med mere end 45.000 indbyggere, og dermed er kommunen klassificeret som et yderområde i kapitlets analyser.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Tabel IV.1 Kommune grupper

Yderkommuner	Bykommuner	Øvrige kommuner
Aabenraa, Billund, Bornholm, Faxe, Frederikshavn, Guldborgsund, Halsnæs, Hjørring, Holstebro, Jammerbugt, Kalundborg, Langeland, Lemvig, Lolland, Læsø, Morsø, Norddjurs, Næstved, Odsherred, Ringkøbing-Skjern, Samsø, Skive, Slagelse, Sorø, Stevns, Struer, Svendborg, Syddjurs, Sønderborg, Thisted, Tønder, Vesthimmerland, Viborg, Vordingborg, Ærø	Aarhus, Aalborg, Albertslund, Ballerup, Brøndby, Esbjerg, Frederiksberg, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Greve, Helsingør, Herlev, Herning, Horsens, Hvidovre, Ishøj, Kolding, København, Lyngby-Taarbæk, Odense, Randers, Roskilde, Rødovre, Tårnby, Vallensbæk, Vejle	Allerød, Assens, Bogen, Brønderslev, Dronningelund, Dragør, Egedal, Faaborg-Midtfyn, Fanø, Favrskov, Frederiksund, Fredensborg, Fredericia, Furesø, Gribskov, Haderslev, Hedensted, Hillerød, Holbæk, Høje-Taastrup, Hørsholm, Ikast-Brande, Kerteminde, Mariagerfjord, Køge, Lejre, Middelfart, Nyborg, Odder, Odsherred, Rebild, Ringsted, Rudersdal, Silkeborg, Skanderborg, Varde, Vejen

Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet samt Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og egne beregninger.

Større byer kan opleve tilsvarende problemer

En række af yderområdernes problemstillinger kan også gøre sig gældende i større byer. Det kan være problemstillinger som befolkningstilbagegang, og i visse områder i større byer er befolkningen også kendetegnet ved at have relative korte uddannelser og lave indkomster. I dette kapitel er disse problemstillinger i relation til større byer ikke behandlet.

Kapitlets indhold

I næste afsnit beskrives udviklingen i befolkningen, på arbejdsmarkedet og på boligmarkedet i yderområderne. I afsnit IV.3 analyseres om de enkeltes indkomster er afhængigt af, i hvilken kommune de er bosat, og om der er forskel i udviklingen i kommunernes indkomster og produktivitet. I afsnit IV.4 diskuteres principelle aspekter i forklaringen af, at den geografiske placering af økonomisk aktivitet og hvilke argumenter, der kan være for at støtte særlige geografiske områder. I afsnit IV.5 undersøges, om der er geografi-

ske forskelle i den intergenerationelle uddannelses- og indkomstmobilitet. I afsnit IV.6 diskuteres potentielle politiske tiltag, der kan styrke udviklingen i yderområderne. Endeligt er i afsnit IV.7 en sammenfatning.

IV.2 Udviklingen i yderområderne

Fald i yderområders befolkning de seneste år ...

...fordi de unge flytter til byerne

Erhvervsindkomsten er relativ lav i yderområderne, og de seneste godt fem år er befolkningstallet faldet efter i en længere årrække at være steget mindre end i resten af landet. Dermed er yderområderne gået fra at have en svagt faldende andel af den samlede befolkning til nu at have direkte tilbagegang. Tilbagegangen sker ikke mindst på baggrund af, at mange af de unge flytter til de større byer blandt andet for at få en uddannelse, og at de efter endt uddannelse ikke flytter tilbage.

I dette afsnit gives en beskrivelse af nogle af de forhold, hvor yderområderne adskiller sig fra resten af landet. Konkret drejer det sig om erhvervsindkomster og erhvervsstruktur, befolkningsudvikling og flyttemønstre, pendling, uddannelse samt boligmarkedet. De udvalgte indikatorer for udviklingen i yderområderne giver i sagens natur ikke en dækkende beskrivelse, men et generelt indtryk er, at selv om yderområderne på flere områder kan siges at dele fælles træk, er der samtidig en betydelig variation mellem kommunerne.

Erhvervsindkomst og erhvervsstruktur

Lavere erhvervsindkomst i yderkommuner

Blandt de danske kommuner er der en stor variation i den gennemsnitlige erhvervsindkomst. Erhvervsindkomsten er højest i Københavns nordlige forstæder og lavest i de store byer og i de fleste yderkommuner. Det vil sige kommuner med langt til en større by, jf. figur IV.3. For Sjælland uden for hovedstadsområdet aftager niveauet for erhvervsindkomsten typisk i takt med, at afstanden til København øges. I Jylland er erhvervsindkomsterne lavest i de helt sydlige kommuner og i kommuner mod nord og nordvest. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at de gennemsnitlige erhvervsindkomster er relativt lave på Fyn, bortset fra ved

Middelfart, der ligger tæt på trekantområdet. Den gennemsnitlige erhvervsindkomst i 2012 for yderkommunerne var 230.000 kr. pr. beskæftiget mod gennemsnitligt 275.000 kr. for alle ikke-yderkommuner.

Flere kommuner med relativ lav indkomst end med høj

Fordelingen af erhvervsindkomster mellem kommuner er ikke lige, idet der er flere kommuner med relativ lav indkomst end kommuner med relativ høj indkomst, jf. figur IV.4. Der var således 32 kommuner, der havde mindre end 90 pct. af den gennemsnitlige erhvervsindkomst i 2012, men kun 18 kommuner, der lå over 110 pct. af gennemsnittet.

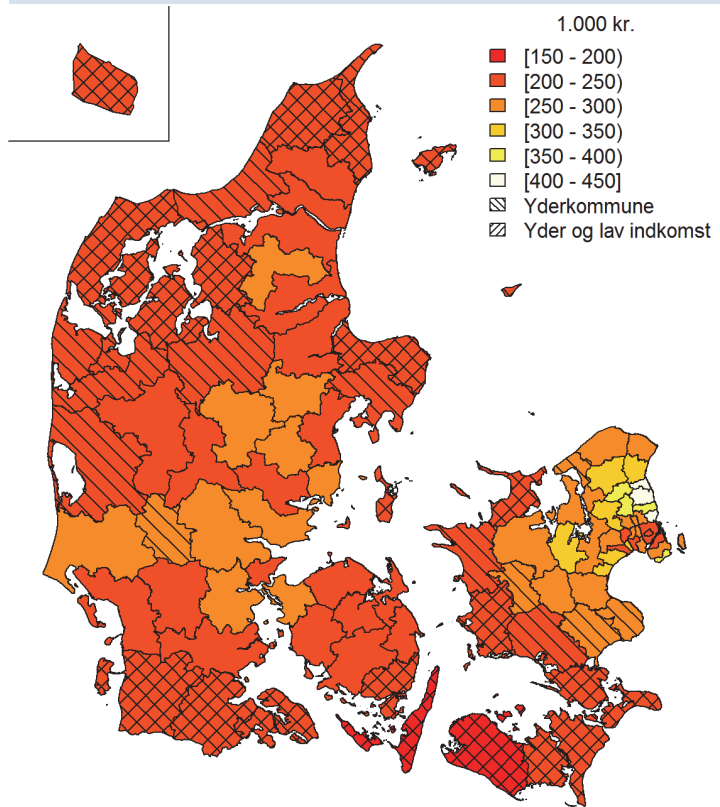
Forbrugsmuligheder måles efter skat og overførsler

Erhvervsindkomsten afspejler ikke fuldstændigt borgernes forbrugsmuligheder. Hertil kan bruges den disponible indkomst, der opgøres som erhvervsindkomsten plus overførselsindkomster og fratrukket skatter. Den disponible indkomst angiver således, hvad der er til rådighed for privat forbrug. Dog kan forskelle i boligudgifter påvirke det beløb, der er til privat forbrug ud over bolig, ligesom der kan være regionale forskelle i forbrugerpriserne.

Disponibel indkomst mere lige

Variationen i den disponible indkomst mellem kommunerne er mindre end variationen i erhvervsindkomsten, hvilket illustrerer, at skatter og overførselsindkomster har en fordelingsmæssig udlignende effekt, jf. figur IV.5 sammenlignet med figur IV.4.

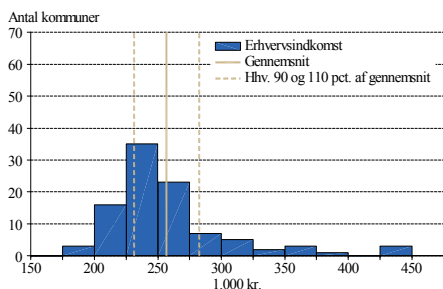
Figur IV.3 Geografisk fordelt erhvervsindkomst, 2012



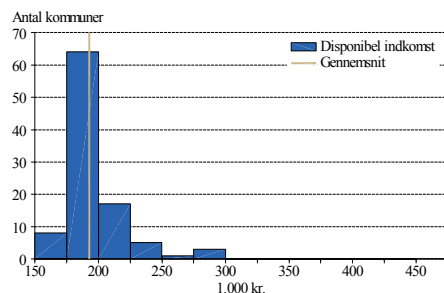
Anm.: Erhvervsindkomsten er fordelt efter bopælskommune og opgjort som gennemsnit for de beskæftigede i kommunen. Alle skraverede kommuner er yderkommuner ifølge definitionen i boks IV.1 (dvs. medianborgeren har længere end 30 min. til nærmeste by med over 45.000 indbyggere). De dobbelt-skraverede kommuner opfylder endvidere kriteriet, at den gennemsnitlige erhvervsindkomst er mindre end 90 pct. af gennemsnittet af erhvervsindkomster i samtlige kommuner.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerstatistik.

Figur IV.4 Erhvervsindkomst



Figur IV.5 Disponibel indkomst



Anm.: Se også anmærkning til figur IV.3. Både erhvervsindkomst og disponibel indkomst er for 2012. Den gennemsnitlige disponible indkomst pr. borger i en kommune er opgjort for borgere mellem 16 og 64 år. Den disponible indkomst er i modsætning til erhvervsindkomsten opgjort for alle borgere mellem 16 og 64 år og ikke blot for personer i beskæftigelse.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerstatistik.

Landbrug og industri uden for byerne og service i byerne

Erhvervsstrukturen i yderkommunerne adskiller sig fra erhvervsstrukturen i byerne ved at have en højere andel af beskæftigede i landbrug og industri og en lavere andel i service, jf. tabel IV.2. Yderkommunerne adskiller sig derimod ikke nævneværdigt fra de øvrige kommuner. Det er bemærkelsesværdigt, at andelen af offentligt beskæftigede stort set er den samme i alle tre kommunekategorier.

Tabel IV.2 Andel af job i brancher efter kommunetype

	Landbrug	Industri	Bygge og Anlæg	Handel og transport	Service	Offentlig
	Pct.					
By	1	8	5	24	28	33
Yder	5	16	6	21	17	34
Øvrige	4	15	7	24	20	32
I alt	3	11	5	24	24	33

Anm.: Tabellen angiver for de tre type af kommuner, jf. tabel IV.1, andelen af de beskæftigede i kommunerne fordelt på brancher beregnet for 2012.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Befolkningsudvikling og flytninger

Folketallet i yderområderne steg, og andelen faldt frem til 2010

Afvandringen fra land til by har fundet sted i over 100 år, således at det i dag er knap halvdelen af befolkningen, der bor i bykommuner, godt en fjerdedel bor i yderkommuner og ligeledes godt en fjerdedel i øvrige kommuner, jf. tabel IV.3. Fra 1971 og frem til 2010 steg folketallet i yderkommunerne med knap 9 pct., men som følge af en lidt større stigning i den samlede befolkning faldt andelen af befolkningen, der bor i yderområderne, svagt fra 28 pct. i 1971 til 27 pct. i 2010.

Tabel IV.3 Folketal

	1971	1990	2010	2015
	----- 1.000 personer -----			
Bykommuner	2.470	2.360	2.590	2.730
Yderkommuner	1.380	1.460	1.500	1.470
Øvrige	1.100	1.310	1.450	1.460
I alt	4.950	5.140	5.530	5.660

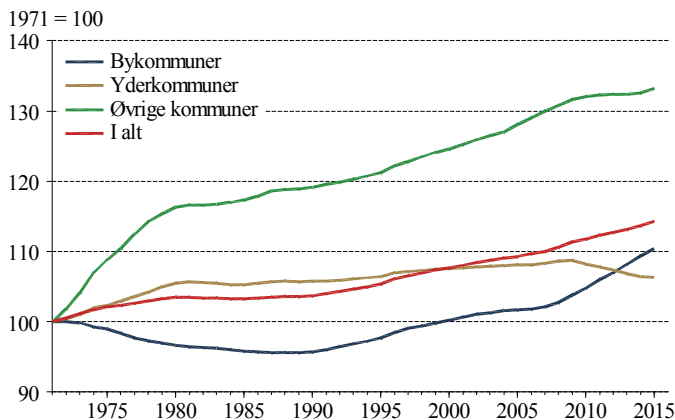
Anm.: Tabellens tal er afrundet til hele 10.000 personer.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Fald i folketallet i yderkommunerne er nyt

Det er først fra og med 2010, at antallet af indbyggere i yderkommunerne er faldet absolut, se tabel IV.3 og jf. figur IV.6. Tilbagegangen i yderkommunerne er dog sket samtidig med, at befolkningstilvæksten i bykommunerne er taget til, befolkningsandelen i yderkommunerne er dermed faldet yderligere til omkring 26 pct. i 2015.

Figur IV.6 Indeks for befolkning

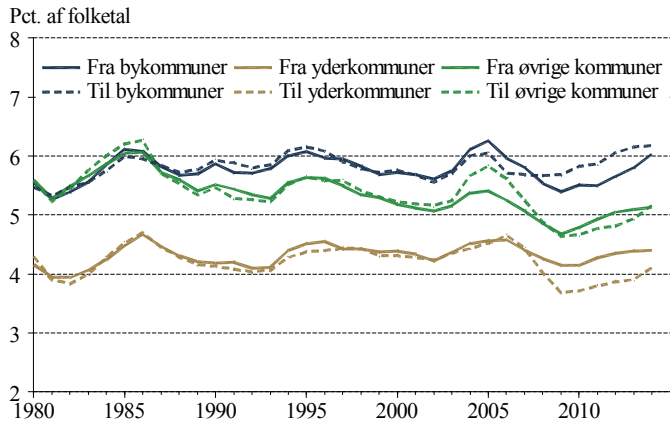


Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Folk flytter ikke til yderområderne

Tilbagegangen i befolkningstallet i yderkommunerne de seneste år skyldes ikke fraflytning, men snarere et mærkbart fald i tilflytningen. jf. figur IV.7. Fraflytningen fra yderkommunerne har i de seneste 5-10 år ligget på nogenlunde samme niveau, som den har været de sidste 30-40 år, mens tilflytningen de senere år har ligget klart under det historiske niveau. Tilflytningen til yderkommunerne har historisk ligget på omkring 64.000, mens de seneste fem år i gennemsnit har været omkring 57.000 om året.

Figur IV.7 Flytninger



Anm.: Flytninger i figuren er mellemkommunale flytninger opgjort i forhold til befolkningen pr. 1. januar i året.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

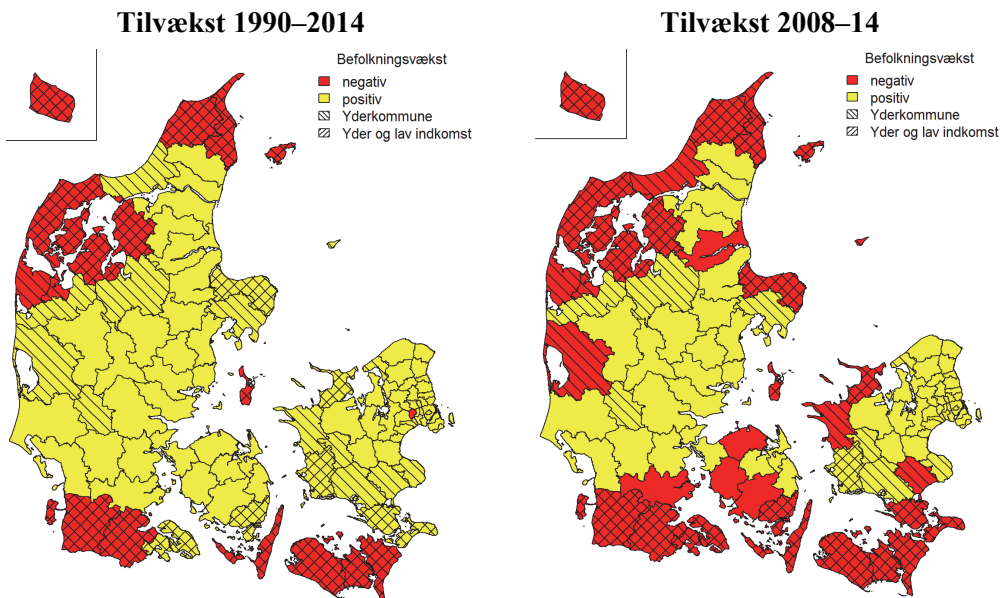
Kommuner er forskellige, men har fælles træk

Selv om kommunerne hidtil er grupperet i tre typer, er der mange forskelle også inden for samme kommunetype, idet nogle yderkommuner har haft befolkningstilvækst set over hele perioden, mens andre har haft befolkningsnedgang, jf. figur IV.8.

Yderkommuner har befolknings-tilbagegang de seneste år

Yderkommuner med relativ lav indkomst har generelt oplevet en befolkningstilbagegang (rude-skravering over rød). Siden 2008 har kun én yderkommune med relativ lav indkomst (rude-skravering over gul) oplevet en befolkningsfremgang; det drejer sig konkret om Slagelse, og fremgangen er meget lille. Selv om der er variationer, er hovedtendensen således klar: Yderkommuner med relativ lav indkomst har generelt oplevet en tilbagegang i befolkningstallet, og befolkningsfremgangen finder især sted omkring de store byer. Tendensen gælder både i det længere perspektiv og i særlig grad i det korte.

Figur IV.8 Kommunal befolkningstilvækst



Anm.: Kommunerne i kategorien “Yderkommune” er yderkommuner alene efter afstandskriteriet (over 30 min. til nærmeste større by). Kommunerne i kategorien “Yder og lav indkomst” opfylder yderligere kriteriet om, at den gennemsnitlige erhvervsindkomst er på 90 pct. eller derunder af den gennemsnitlige erhvervsindkomst for samtlige kommuner.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Befolkningen er relativt ældre i yderområderne

Befolkningstilbagegangen i yderkommunerne sker hovedsageligt fordi de unge flytter fra yderområderne og de ældre bliver boende. Gennemsnitsalderen er derfor højere i yderkommunerne end i bykommunerne, jf. tabel IV.4. Hvor gennemsnitsalderen i byerne har været næsten konstant siden 2005, er den højere og stigende i yderkommunerne.

Tabel IV.4 Gennemsnitsalder efter kommunetyper

	2005	2010	2015
	----- År -----		
Bykommuner	38,8	39,0	39,2
Yderkommuner	41,0	42,1	43,7
Øvrige kommuner	39,9	40,6	42,1

Anm.: Gennemsnitsalder pr. 1. januar i året.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Flytninger og uddannelse

De unge flytter fra yderområder

Flytninger er en væsentlig forklaringsfaktor for befolkningsændringen i yderområderne. Mange unge flytter for at gennemføre en uddannelse i en bykommune, og når de er færdige med den, flytter nogle af dem fra bykommunerne, men kun i mindre grad til en yderkommune. Her gives en beskrivelse af, hvem der flytter fra deres opvækstområde og af konsekvenserne heraf på fordelingen af uddannelsesniveauerne i kommunerne.

Jo højere uddannelse, jo flere flytter fra yderkommuner

Flytningerne afhænger i høj grad af, hvilken uddannelse de unge gennemfører, hvilket er illustreret med den andel, der er flyttet fra typen af deres opvækstkommune, jf. tabel IV.5. Blandt personer med opvækst i en yderkommune er eksempelvis 25 pct. af de ufaglærte og hele 78 pct. af dem med en lang videregående uddannelse flyttet væk fra yderkommunerne. Derimod er det kun lige over en fjerdedel af personer med opvækst i en bykommune, som er flyttet væk til en anden kommunetype, og den andel er næsten den samme for alle uddannelsesniveauer. Hovedindtrykket er derfor, at nogle af de unge fra yderkommunerne flytter til en bykommune for at få en længere uddannelse, og efterfølgende flytter kun en lille andel tilbage til et yderområde.

Tabel IV.5 Andel over 35 år flyttet fra type af "opvækstkommune"

	Ufag- lært	Fag- lært	Gym- nasial	KVU	MVU	LVU	I alt
	----- Pct. -----						
Bykommuner	29	30	27	32	31	28	30
Yder	25	27	49	41	48	78	38
Øvrige	37	35	49	43	51	64	43
I alt	30	30	39	38	42	52	36

Anm.: "Opvækstkommune" er bopælskommunen som 16-årig. Hvis en sådan ikke er kendt i data, benyttes i stedet moderens nuværende bopæl som proxy for "opvækstkommune". Opgørelsen er lavet for 2013, og personer uden oplyst uddannelse er udeladt.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Lav uddannelse i yderkommuner og høj i byerne

Når de unge ikke flytter tilbage til yderområderne, efter de er færdige med deres faglige eller videregående uddannelser, har det betydning for uddannelsessammensætningen i disse områder, jf. tabel IV.6. Personer med en lang videregående uddannelse (LVU) bor fortrinsvis i byerne og næsten ikke i en yderkommune. Blandt beboerne i bykommunerne har 13 pct. en lang videregående uddannelse, mens denne gruppe i yderkommunerne kun udgør 4 pct. En summarisk måde at sammenligne uddannelsesniveaet i kommunerne er at sammenligne den gennemsnitlige uddannelseslængde efter grundskolen. Den gennemsnitlige uddannelseslængde er højest i byerne, 3,9 år, og mindst i yderkommunerne 3,0 år.

Tabel IV.6 Uddannelsesniveaue for personer efter type af bopælskommune

	Ufag- lært	Faglært	Gymna- sial	KVU	MVU	LVU	Længde
	----- Pct. -----						- År -
Bykommuner	23	35	5	6	19	13	3,9
Yder	32	41	3	5	14	4	3,0
Øvrige	26	40	4	6	16	7	3,5
I alt	27	38	4	6	17	9	3,5

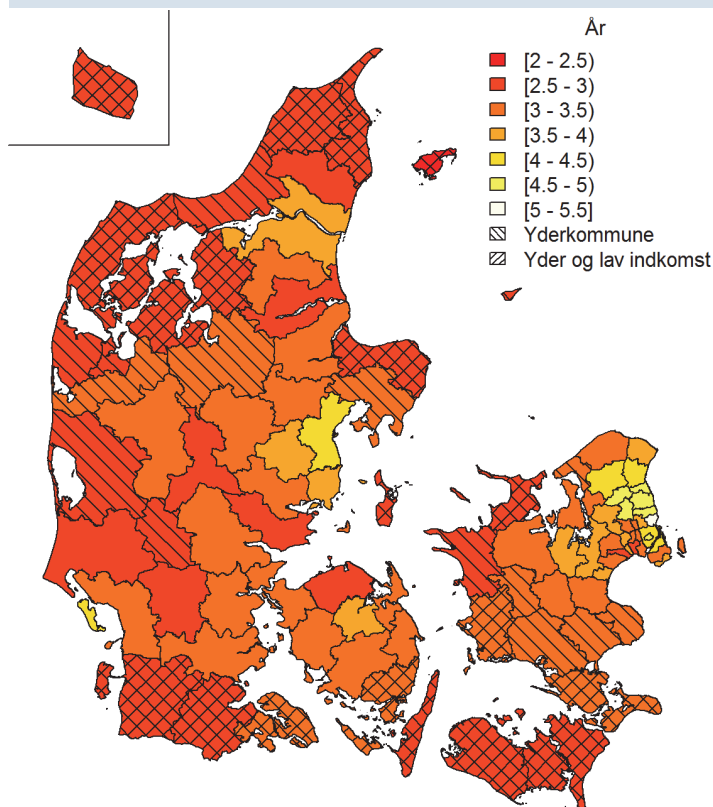
Anm.: Opgørelse af højeste uddannelsesniveaue i 2013 for personer på eller over 28 år. Summen af de angivne tal i hver række er bortset fra afrundinger lig med 100. Personer uden oplyst uddannelse er udeladt fra beregningerne. "Længde" er antal års uddannelse ud over grundskolen som angivet i tabel A i boks IV.5 i afsnit IV.5.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Største antal års uddannelse i og omkring København og Aarhus

Den geografiske spredning har dog også en anden dimension, end hvad der antydes i ovenstående tabel, jf. figur IV.9. Uddannelseslængden er særlig høj omkring de to store universitetsbyer, København og Aarhus. Den er relativ lav i mange yderkommuner, men den er også lav i flere øvrige kommuner.

Figur IV.9 Uddannelseslængde ud over grundskole



Anm.: Gennemsnitligt antal års uddannelse i 2013 ud over grundskolen for personer på eller over 28 år som angivet i tabel A i boks IV.5 i afsnit IV.5.

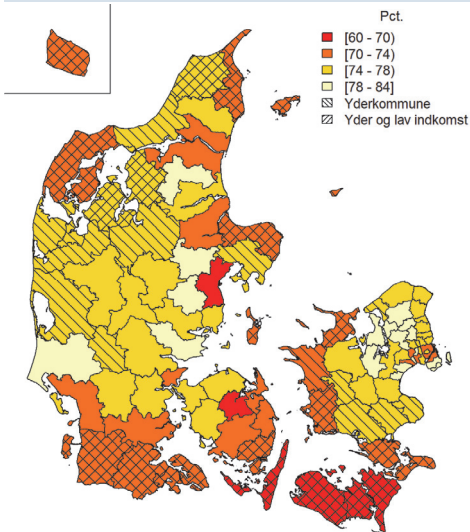
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Erhvervsfrekvens

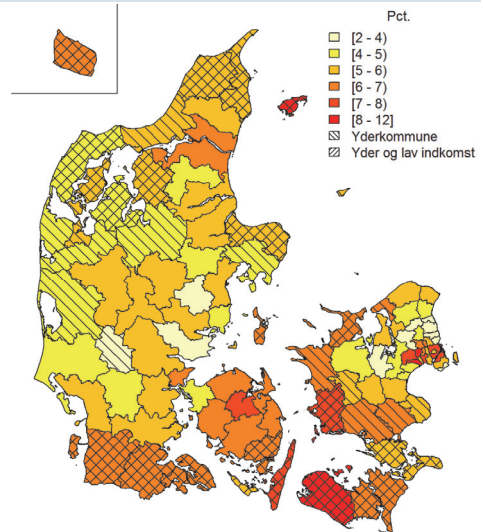
Geografisk spredning i erhvervsfrekvens

Der er stor geografisk spredning mellem erhvervsfrekvensen i de forskellige kommuner, jf. figur IV.10. Det fremgår, at erhvervsfrekvenserne er relativt lave i yderområderne og især i yderområder med relativt lav indkomst, men den er også lav i flere øvrige kommuner og især relativt lav i de helt store byer. Den gennemsnitlige erhvervsfrekvens i 2013 var for yderområderne 73 pct. og for resten af landet 76 pct.

Figur IV.10 Erhvervsfrekvens



Figur IV.11 Arbejdsløshed



Anm.: Erhvervsfrekvensen angiver arbejdsstyrken i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive aldersgruppe, dvs. mellem 16 og 64 år, og arbejdsløsheden er fuldtidsledige i pct. af arbejdsstyrken; begge opgjort for 2013.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

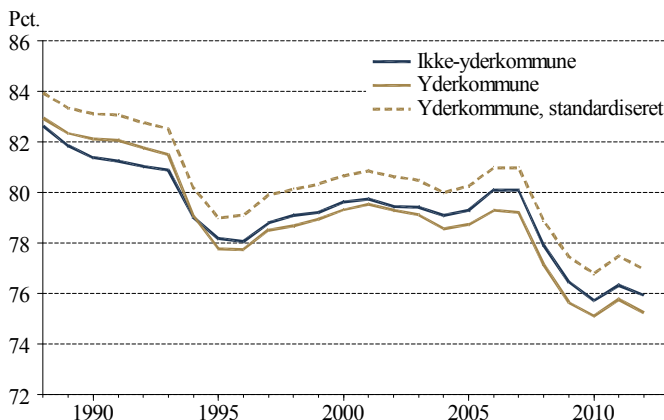
Lav erhvervsfrekvens i yderkommuner ...

Samlet set er erhvervsfrekvensen for personer i den erhvervsaktive alder lavere i yderområderne end i andre dele af landet, jf. figur IV.12. Udviklingen har samtidigt betydet, at spændet mellem erhvervsfrekvensen i yderkommunerne og de andre dele af landet er steget 1 pct.point. siden 1990'erne.

... modsvares af høj andel med offentlige ydelser

Modstykket til den lavere erhvervsfrekvens i yderområderne er typisk, at en større andel af befolkningen i yderområderne er på offentlig forsørgelse. Der er for eksempel 11 pct. af arbejdsstyrken i yderkommunerne, der modtager førtidspension mod 7 pct. i resten af landet. Denne tendens til flere på offentlig forsørgelse skyldes også, at gennemsnitsalderen i yderkommunerne er højere end i resten af landet, og at antallet af folkepensionister derfor er større; 21 pct. af befolkningen i yderkommunerne modtager folkepension mod 17 pct. i resten af landet.

Figur IV.12 Erhvervsfrekvens efter kommunetype



Anm.: Erhvervsfrekvensen er arbejdsstyrken i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive aldersgruppe, dvs. mellem 16 og 64 år. Den standardiserede erhvervsfrekvens for yderkommuner er en erhvervsfrekvens, hvor erhvervsfrekvensen for hvert uddannelsesniveau og aldersgruppe er som i yderkommunerne, og hvor uddannelses- og aldersfordeling er som i ikke-yderkommuner.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Lav erhvervsfrekvens skyldes uddannelses- og alderssammensætning

En væsentlig årsag til den lavere erhvervsfrekvens i yderområderne er, at erhvervsfrekvensen varierer mellem forskellige uddannelsesniveauer og aldersgrupper. Den lave erhvervsfrekvens i yderkommunerne er i høj grad en konsekvens af deres lavere uddannelsesniveau og en ældre befolkning end i landet som gennemsnit. Hvis uddannelses- og aldersfordelingen i yderkommunerne havde været som i resten af landet, ville erhvervsfrekvensen i yderkommunerne ligge betydeligt over de andre kommuners erhvervsfrekvens, jf. figur IV.12. Det betyder, at erhvervsfrekvensen typisk ligger højere i yderkommunerne end i andre kommuner for samme uddannelses- og alderskategorier.

Høj arbejdsløshed i nogle yderområder

Arbejdsløsheden er kun lidt højere i yderkommunerne end landet som helhed. I 2013 var arbejdsløsheden i gennemsnit 5,9 pct. af arbejdsstyrken i yderkommunerne, mens den var 6,0 pct. i bykommunerne og 4,8 i de øvrige kommuner. Disse gennemsnitstal skjuler imidlertid en stor forskel mellem kommunerne inden for samme kategori, jf. figur IV.11.

Arbejdsløsheden er således generelt høj i København og dens vestlige forstæder, yderområderne på Sjælland, Lolland-Falster, Fyn og i den sydlige del af Sønderjylland. Det er bemærkelsesværdigt, at arbejdsløsheden er relativ lav i de vest- og nordjyske yderkommuner. Forskellene i arbejdsløshed skal også ses i sammenhæng med forskelle i uddannelsesniveau.

Pendling

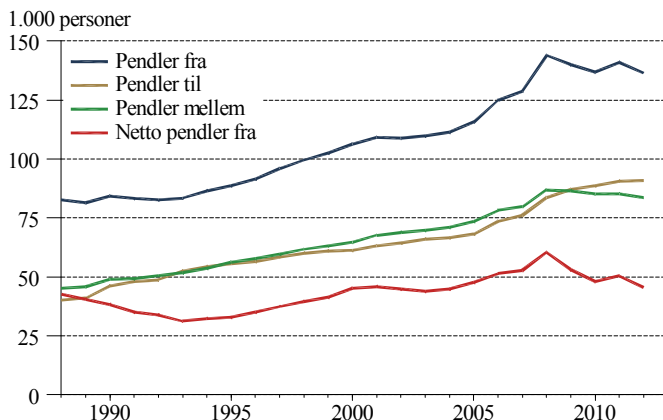
Nettopendling ud af yderkommuner

Yderkommunerne er karakteriseret ved, at der er flere, der pendler ud af yderkommunerne, end der pendler ind; i den situation, hvor bopæl og arbejdsplads er i forskellige kommuner, tales om pendling. Antallet af pendlere har generelt været stigende over tid, og det gælder også for yderkommunerne, jf. figur IV.13. Det fremgår her, at der er langt flere personer, der pendler ud af end ind i yderkommunerne, men forskellen har været nogenlunde konstant de seneste år.

Sjællændere pendler længst

Der er både en geografisk og kønsmæssig forskel på, hvor langt der bliver pendlet. Den gennemsnitlige pendlingsafstand er størst på Vest- og Sydsjælland og kortest i København, og mænd pendler i gennemsnit næsten 50 pct. længere end kvinder.

Figur IV.13 Pendling fra, til og mellem yderkommuner



Anm.: Pendlere er erhvervsaktive personer mellem 16 og 65 år, hvis bopæl og arbejdssted er i forskellige kommuner. Signaturforklaringen "Pendler fra" angiver antal pendlere fra en yderkommune og tilsvarende med de andre signaturforklaringer.

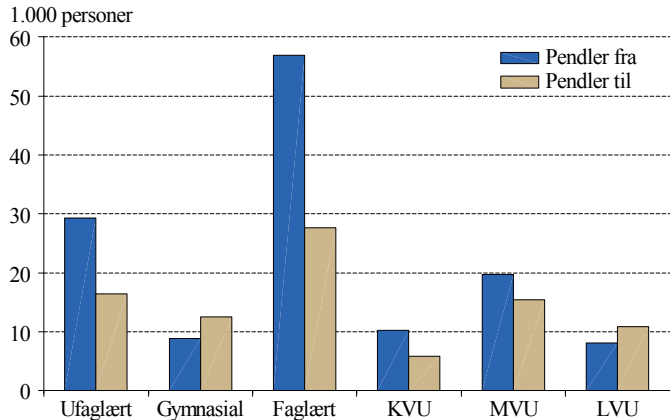
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

(U)faglærte nettopendler fra yderkommuner...

... og personer med lang videregående uddannelse nettopendler til yderkommuner

Det er primært de ufaglærte og de faglærte, der pendler, og der er her væsentligt flere, der pendler fra yderkommunerne end til. For personer med en lang videregående uddannelse er det imidlertid omvendt, idet der er flere, der pendler ind end ud, jf. figur IV.14. De faglærte og ufaglærte pendlere bor således fortrinsvis i yderkommunerne og pendler til en bykommune eller en af de øvrige kommuner, mens pendlere med en lang videregående uddannelse for størstedelen bor i en bykommune eller en af de øvrige kommuner og pendler til en yderkommune.

Figur IV.14 Pendling fra og til yderkommuner



Anm.: Pendling fra og til yderkommuner er opgjort for 2012.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Boligmarkedet

Boligpriser lavere i yderkommuner end i bykommuner

Boligpriserne i yderkommunerne, hvilket typisk er kommuner med relativ lav gennemsnitlig indkomst, er lavere end i de store bykommuner. Forskellen er øget fra 1992 til 2014, idet prisstigningen pr. kvadratmeter har været meget større i og omkring de store byer end i yderkommunerne. I det følgende ses først på den generelle udvikling i boligpriser og derefter på den geografiske spredning.

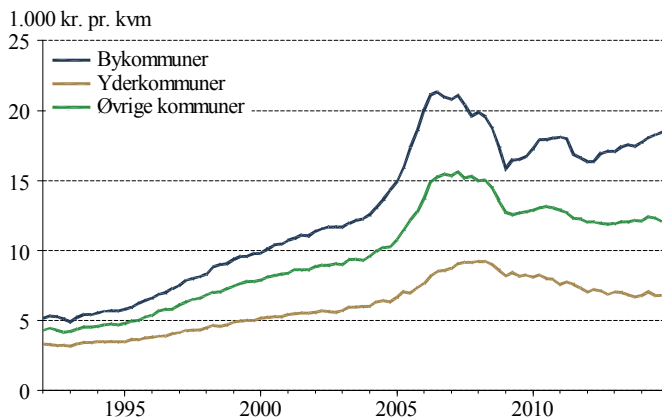
Stadig prisfald i yderkommuner efter krisen

Selv om prisudviklingen over tid har været omtrent den samme i de tre kommunetyper, har udsvingene været klart mindst i yderkommunerne, og prisspændet mellem yderkommuner og de andre kommunetyper er øget over tid, jf. figur IV.15. Efter de store prisfald i 2009–10 er priserne i byerne begyndt at stige igen de seneste år, mens priserne i mange yderkommuner fortsat falder.

Spænd mellem yderkommuner og byerne øget

Den gennemsnitlige kvadratmeterpris i 1992 i yderkommunerne var omkring 60 pct. af niveauet i bykommunerne, men dette prisforhold er som følge af den relative prisudvikling faldet til under 40 pct. i 2014. Spændet mellem priserne i yderområderne og byerne er således udvidet.

Figur IV.15 Pris på enfamiliehus efter kommunetype



Anm.: Gennemsnitlig pris pr. kvadratmeter for et enfamiliehus solgt i fri handel; nominelle priser.

Kilde: Realkreditrådets Boligmarkedsstatistik og egne beregninger.

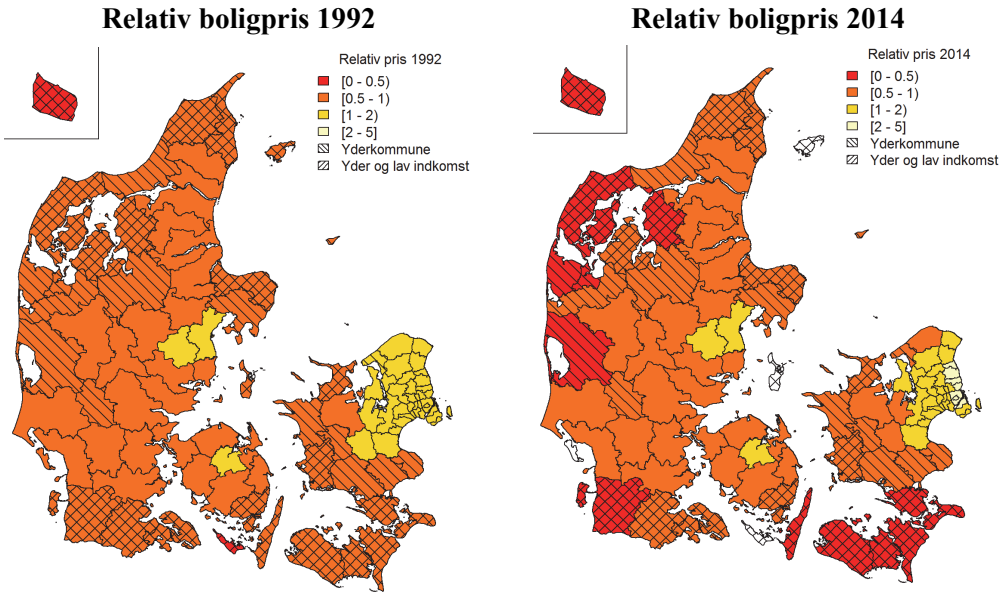
Øget spredning i huspriser fra 1992 til 2015

Kvadratmeterprisen for enfamiliehuse er fra 1992 til 2014 øget over hele landet, men spredningen er samtidigt steget, jf. figur IV.16. I 1992 var priserne i yderkommunerne på niveau med priserne i Jylland (bortset fra Århus), Fyn (bortset fra Odense), og store dele af Sjælland. Men i 2014 er priserne i flere yderkommuner lavere end priserne i disse områder. De største prisstigninger fra 1992 til 2014 fandt sted i København og de nordlige omegnskommuner. For Sjælland og Lolland-Falster gælder, at jo længere væk fra København, jo lavere har prisstigningerne været, og de har været særligt lave i Lolland kommune. Endvidere har prisstigningerne været størst omkring de store byer i Jylland.

Fraflytning og lave priser

Tendensen er således klar: Priserne på parcelhuse er siden begyndelsen af 1990'erne kun steget svagt i yderkommunerne, og spændet til bykommunerne er øget fra en faktor knap fire i 1992 til over en faktor ti i 2014 mellem den billigste kommune Lolland og de dyreste kommuner Frederiksberg og Gentofte. Dette hænger i høj grad sammen med fraflytningen fra yderkommunerne, som giver lavere efterspørgsel på boliger i de kommuner, mens tilflytningen til de store byer øger efterspørgslen på boliger der.

Figur IV.16 Relativ boligpris for enfamiliehus efter kommune



Anm.: Den relative boligpris er i hvert af de to udvalgte år beregnet som kvadratmeterprisen for enfamiliehus divideret med årets gennemsnitlige kvadratmeterpris. Værdier over én er derfor kommuner med en kvadratmeterpris over gennemsnittet af samtlige kommuner, og omvendt for værdier under én. Orange kommuner ligger således under årets gennemsnit og de røde under det halve af årets gennemsnit. Tilsvarende er de gule kommuner over gennemsnittet og de meget lyse (kun i 2014 kortet) højere end det dobbelte af gennemsnittet. For Læsø, Samsø, Fanø og Ærø er der ikke data for 2014, hvorfor de er hvide i 2014.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af Realkreditrådets Boligmarkedsstatistik.

Nogle boliger kan ikke sælges

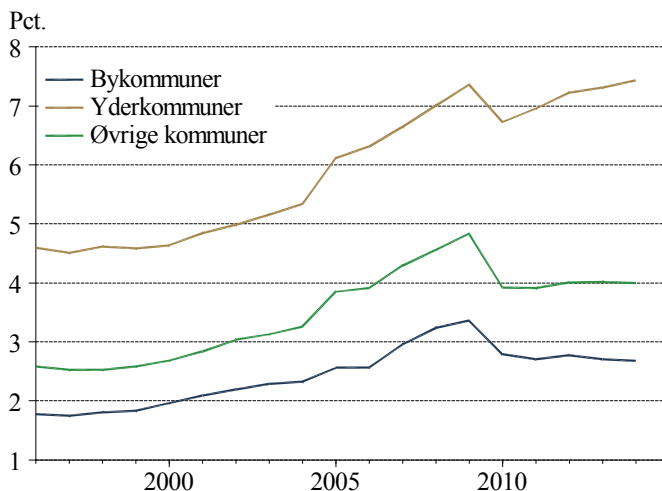
Nogle boliger er så svære at sælge, at beboerne er flyttet, inden boligen bliver solgt, og den står derfor tom. Andre boliger står tomme, fordi arvingerne ikke har kunnet afsætte dem, efter at beboerne er døde. En del af de tomme boliger er kortvarigt tomme i forbindelse med flytning, andre bruges som fritidsbolig, mens resten er reelt tomme. At en bolig er tom vil i denne sammenhæng sige, at ingen har en folkeregisteradresse på boligen.

Tomme boliger i yderkommuner

Det er godt 7 pct. af enfamiliehusene, der står tomme i yderkommunerne, hvilket er to til tre gange så mange som i bykommunerne, jf. figur IV.17. Der har siden 1996 været en vækst i antallet af tomme enfamiliehus i alle tre typer af kommuner, men mens de to andre kommunetyper kun har

haft en svag stigning, er den noget kraftigere i yderkommunerne. Det kan også bemærkes, at andelen af tomme enfamilieboliger i yderområderne er steget siden 2010, mens den i de to andre kommunekategorier har været næsten uændret.

Figur IV.17 Tomme enfamilieboliger



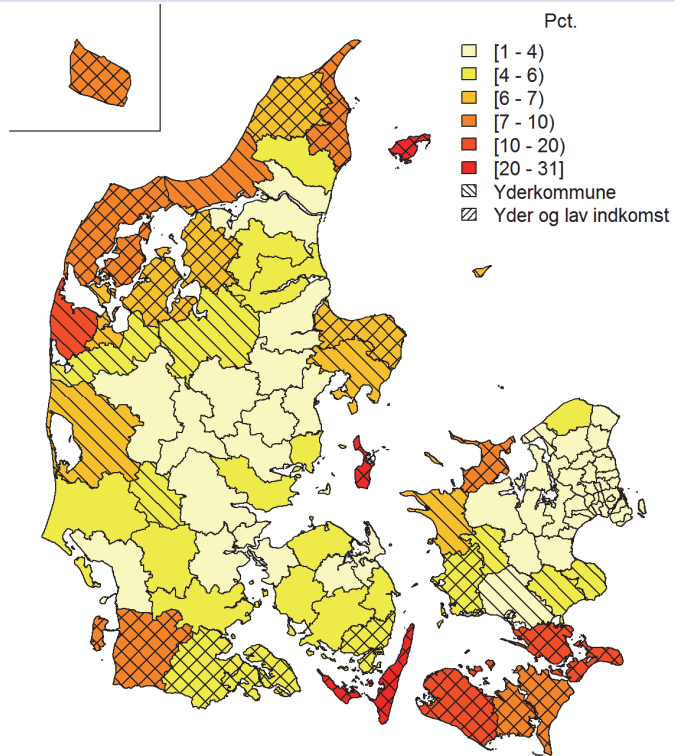
Anm.: Tomme enfamilieboliger som andel af det samlede antal boliger. Der er databrud i 2010, hvor antal boliger uden folkeregistertilmelding faldt med knap 23.000, hvoraf 3.900 var døgninstitutionsboliger, som ikke regnes som en bolig.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Tomme boliger langt fra byer

Andelen af tomme boliger er højest i yderkommunerne, og den er navnlig høj i yderkommuner med relativ lav indkomst, jf. figur IV.18. På de store ikke-brofaste øer er andelen af ubeboede enfamilieboliger særlig høj, over 20 pct., modsat de store byområder, hvor andelen af tomme boliger er under 4 pct.

Figur IV.18 Andel tomme enfamilieboliger



Anm.: Andel af boliger uden tilmeldt cpr-nummer pr. 1. januar 2014.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Sammenfatning

Først fald i yderområders befolkning de seneste år

Erhvervsindkomsten er relativ lav i yderområderne, og de seneste godt fem år er befolkningstallet faldet efter at have været svagt stigende de foregående ca. 20 år. Dermed er yderområderne gået fra ikke blot at have en svagt faldende andel af den samlede befolkning til nu også at have direkte tilbagegang. Tilbagegangen skyldes især, at en del af de unge er flyttet blandt andet for at få en uddannelse i de større byer, og at de efter endt uddannelse ikke flytter tilbage til yderområderne.

Lav erhvervsfrekvens i yderområder skyldes lav uddannelse

Erhvervsfrekvensen i yderområderne med lav indkomst og i de helt store byer er lavere end i resten af landet, og disse områder har en større arbejdsløshed. Yderområdernes lave erhvervsfrekvens skyldes dog primært befolkningens lavere uddannelsesniveau og højere alder. For givne uddannelses- og alderskategorier, ligger erhvervsfrekvensen i yderkommuner typisk højere end i andre kommuner. Modstykket til den lave erhvervsfrekvens er typisk, at en større andel af befolkningen i yderområderne er på offentlig forsørgelse. Denne tendens skyldes dog også, at gennemsnitsalderen i yderkommunerne er højere, og at antallet af folkepensionister derfor er større.

Nettopendling fra yderområder

Der foregår en betydelig pendling både til og fra yderkommunerne, men netto er der en pendling fra yderkommunerne. Typisk pendler de ufaglærte og faglærte *fra* yderkommunerne og personer med lang videregående uddannelse *til* yderkommunerne.

Relativt lave boligpriser i yderområder ...

Priserne på ejerboliger er lavere i yderområderne, og de er meget lavere end i de større byer. En medvirkende årsag til dette kan være, at indkomsterne er lavere i yderkommunerne, og at der er befolkningstilbagegang og færre job i yderkommunerne. Boligpriserne i yderkommunerne svarede for 20 år siden til 60 pct. af boligprisen bykommunerne. I 2014 svarede de til 40 pct. Omfanget af tomme boliger i yderkommunerne er steget betydeligt de seneste 10 år, og det udgør i dag et problem, da nogle boliger står uden beboere i så lang tid, at de forfalder og ikke umiddelbart er egnede til at blive anvendt igen.

... og mange tomme boliger

IV.3 Regionale indkomstforskelle

Yderområder har lavere indkomster

Erhvervsindkomsterne er afgørende for et områdes velstand. De gennemsnitlige erhvervsindkomster i yderområderne er overordnet set typisk lavere end i resten af Danmark, selvom korrelationen mellem afstanden til større byer og erhvervsindkomst ikke er perfekt, jf. afsnit IV.2. Det gælder delvist også de gennemsnitlige disponible indkomster, der i højere grad afspejler befolkningens forbrugsmuligheder. De disponible indkomster tager højde for offentlige overførsler

og beskatning, men ikke for forskelle i eksempelvis boligudgifter.

**Konvergerer
erhvervs-
indkomsterne?**

De lavere erhvervsindkomster i yderområderne kan hænge sammen med arbejdsstyrkens kvalifikationer. Det er derfor i afsnittet undersøgt, om de lavere erhvervsindkomster i yderområderne alene kan tilskrives arbejdsstyrkens kvalifikationer, eller om det også synes at have en selvstændig betydning for indkomsten, hvor i landet den enkelte person er beskæftiget. Hvis erhvervsindkomsterne stiger mindre i yderområderne end i andre dele af Danmark, vil forskellen i velstanden blive stadig større i landet. I afsnittet undersøges derfor, om forskelle i erhvervsindkomsterne er ændret de seneste 30 år og med hvilken hastighed, det eventuelt er sket.

Lønrelationer

**Analyse af
lønforskelle**

I det følgende analyseres, hvordan lønindkomsten varierer mellem kommunerne, blandt andet som følge af at uddannelsesniveauerne og erhvervsstrukturen er forskellig i kommunerne.² Spørgsmålet er, om der stadig er forskel i aflønningen af arbejdskraften, når der er taget højde for forskelle i arbejdskraftens personlige karakteristika og kommunernes erhvervsstruktur. Analysen af lønforskelle mellem kommunerne er foretaget for en periode på 16 år.

**Flere
forklaringer på
regionale
lønforskelle**

Der er flere mulige forklaringer på geografiske forskelle i lønindkomsterne. En mulig forklaring er, at sammensætningen af arbejdskraftens kvalifikationer varierer mellem forskellige områder. Det kan skyldes, at erhvervsstrukturen varierer geografisk, og da forskellige sektorer kræver forskelligt input af arbejdskraft, er der en tendens til, at arbejdskraften fordeler sig ud fra udbud og efterspørgsel efter deres specifikke kvalifikationer. De beskæftigede med forskellige køn, uddannelse og erfaring er derfor ikke geografisk lige fordelt over landet. En anden mulig forklaring er, at arbejdskraften i nogle områder vil acceptere en lavere løn,

2) I dette afsnit analyseres indkomsterne i forhold til arbejdsstedskommuner, hvor analyserne i afsnit IV.2 har fokus på bopælskommuner.

hvis leveomkostningerne er lavere, eller der er større omkostninger forbundet med transport til områder med højere lønindkomster. En tredje mulig forklaring på de regionale forskelle i lønindkomsterne er, at forekomsten af naturressourcer og infrastruktur varierer hen over landet, og bedre udrustning øger produktiviteten og dermed lønningerne. Endelig er en mulig forklaring på regionale forskelle i lønindkomster, at placeringen kan betyde noget i sig selv eksempelvis ved, at der kan være økonomiske gevinster ved geografisk nærhed til andre udbydere (agglomerationsfordele).³ Når der er mange producenter af en bestemt type, vil det typisk resultere i højere produktivitet, hvilket påvirker de lokale lønninger.

Statistisk metode til analyse af lønforskelle

En metode, der ofte anvendes til at analysere lønforskelle, som både kan skyldes udbuds- og efterspørgselsforhold, er såkaldte Mincer-regressioner. I det følgende analyseres ved hjælp af Mincer-regressioner, om der er geografiske forskelle i lønningerne ud over, hvad der kan tilskrives arbejdskraftens karakteristika som f.eks. uddannelse og erhvervs erfaring samt den kommunale erhvervsstruktur, jf. boks IV.2. Eventuelle geografiske forskelle i aflønningen af arbejdskraften henføres til virksomhedernes placering, ikke hvor medarbejderne bor. I estimationerne i det følgende er personerne derfor klassificeret efter, hvilken kommune deres arbejdssted ligger i.

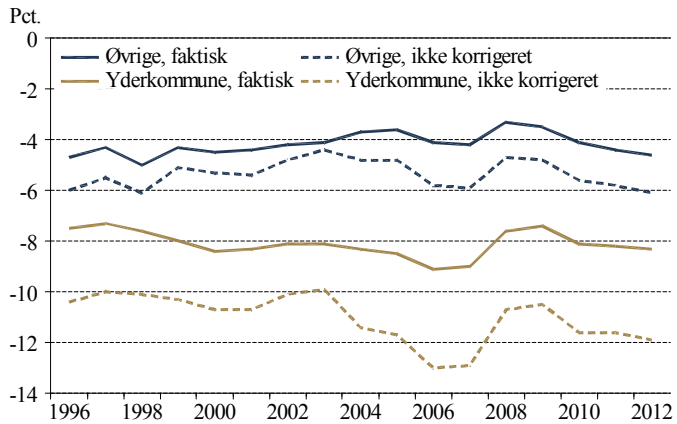
Lavere indkomst i yderområderne

Lønindkomsten er gennemsnitligt ca. 12 pct. lavere i yderområderne end i bykommunerne, jf. figur IV.19. Forskellen varierer mellem 10 pct. og 13 pct. i perioden 1996-2012. Når der korrigeres for forskelle i personlige karakteristika som uddannelse, køn, erhvervs erfaring, stilling, branche, etnicitet, civilstand, antal børn og boligform, så er lønnen gennemsnitligt ca. 8 pct. lavere i yderområderne end i bykommunerne. Denne forskel har varieret mellem godt 7 pct. og godt 9 pct., hvilket er mindre end de faktiske forskelle. Den mindre forskel, når der er taget højde for arbejdskraftens karakteristika og den kommunale erhvervsstruktur, afspejler blandt andet, at uddannelsesniveaet er lavere i

3) I afsnit IV.4 er betydningen af agglomerationsfordele nærmere diskuteret.

yderkommunerne. Når der fortsat er forskel i lønindkomsterne efter, at der er taget højde for arbejdskraftens karakteristika og den kommunale erhvervsstruktur, kan det være udtryk for, at arbejdskraften accepterer en lavere løn i yderområderne. Det kan skyldes, at leveomkostningerne er lavere, og at der er højere omkostninger forbundet med transport til områder med højere erhvervsindkomster, eller at produktionsomkostningerne er højere i yderområderne, fordi produktionsomfanget er relativt lille.

Figur IV.19 Forskel i lønninger relativt til bykommuner



Anm.: Den fuldt optrukne linje viser indkomstforskellene, når der er taget højde for arbejdskraftens kvalifikationer og den kommunale erhvervsstruktur, jf. boks IV.2. Estimationen er foretaget for de tre kommunegrupper.

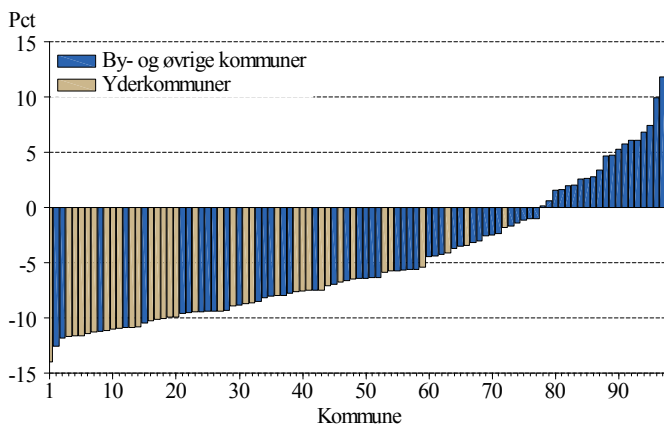
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Stor variation i lønforskellen i yderkommunerne

Selvom lønningerne i gennemsnit er lavere i yderområderne, når der er kontrolleret for forskelle i personlige karakteristika og erhvervsstruktur, end i resten af landet for sammenlignelige personer, varierer forskellen blandt de enkelte kommuner i yderområderne, jf. figur IV.20. Søjlerne i figuren viser for 2012, hvor stor forskellen er mellem de gennemsnitlige lønninger i en kommune og i gennemsnittet for bykommuner, når der er kontrolleret for forskelle i personlige karakteristika og erhvervsstruktur. Alle yderkommuner har lavere indkomster end gennemsnittet for bykommuner-

ne, og generelt har yderkommunerne de laveste lønindkomster, men der er også yderkommunerne, hvor forskellen er relativ begrænset. Bornholm har landets største forskel i forhold til bykommuner, mens den mindste findes i Billund og Kalundborg kommuner. Der er også betydelig spredning blandt "By- og øvrige kommuner" og eksempelvis har Nordfyn, Assens og Fåborg-Midtfyn lavere indkomster for sammenlignelige personer end gennemsnittet for yderkommunerne.

Figur IV.20 Lønforskelle i forhold til gennemsnit af bykommuner, 2012



Anm.: I figuren er lønforskel opgjort i forhold til gennemsnittet af bykommuner. Søjlerne angiver den procentvise forskel mellem den gennemsnitlige lønindkomst i en kommune og i bykommuner, når der bl.a. er taget højde for forskelle i arbejdskraftens kvalifikation og den kommunale erhvervsstruktur, jf. boks IV.2.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Boks IV.2 Estimation af lønrelationer

I analyserne af sammenhængen mellem en persons uddannelse og løn estimeres en udvidet version af den empiriske sammenhæng i Mincer (1974) ved at tage højde for, at udover bl.a. uddannelse og erfaring kan virksomhedens placering være medbestemmende for lønnen.

Det fører til følgende specifikation, der estimeres ved hjælp af mindste kvadraters metode (OLS):

$$\ln(w_i) = \beta_0 + \beta_1 Køn_i + \beta_2 Erhvervserfaring_i + \beta_3 Erhvervserfaring_i^2 + \beta_4 Uddannelse_i + \beta_5 Arbejdsstilling_i + \beta_6 Branche_i + \beta_7 Civilstand_i + \beta_8 Antal\ børn_i + \beta_9 Husejer_i + \beta_{10} Etnicitet_i + \beta_{11} Kommune_i + u_i \quad (1)$$

Hvor

$\ln(w_i)$ angiver logaritmen til timelønnen for person i .

$Køn$ er en dummy-variable for personens køn.

$Erhvervserfaring$ er antallet af års erhvervserfaring for personen, og $erhvervserfaring^2$ kvadreret er medtaget for at tage højde for, at der kan være et aftagende marginalt afkast af erhvervserfaring.

$Uddannelse$ er en vektor af dummy-variable. Der er seks uddannelseskategorier.

$Arbejdsstilling$ er en vektor af dummy-variable. Der er 11 stillingskategorier.

$Branche$ er en vektor af dummy-variable. Der er 10 branchekategorier.

$Civilstand$ er en vektor af dummy-variable. Der er fire kategorier af civilstand.

$Antal\ børn$ angiver personens antal børn under 18 år.

$Husejer$ er en dummy-variable, der angiver, om personen er husejer eller andet.

$Etnicitet$ er en vektor af dummy-variable. Der er fem kategorier af etnicitet.

$Kommune$ er en vektor af dummy-variable. Der er 98 kommuner. For perioden før kommunalreformen er de tidligere kommuner aggregeret til de 98 kommuner, der er efter 2007.

Estimationen er foretaget separat for hvert år i perioden 1996-2012. I estimationen er medtaget personer i aldersgruppen 25-64 år.

Der er risiko for, at estimatet for kommuneeffekten er skævt. Hvis det f.eks. er sådan, at personer med uobserverede karakteristika, der giver en høj produktivitet, i højere grad arbejder i byer, vil det give en positiv skævhed i estimatet af kommuneeffekten for bykommunerne.

Erhvervsindkomster i kommunerne siden 1980

Udvikling i erhvervsindkomst siden 1980

I det følgende betragtes udviklingen i erhvervsindkomsterne i kommunerne over perioden 1980-2011. Formålet er at undersøge, hvordan spredningen i erhvervsindkomsten på tværs af kommunerne har udviklet sig, herunder om der alt andet lige er en tendens til, at kommuner, der i begyndelsen af perioden havde relativt lav indkomst, efterfølgende har haft højere indkomstvækst end de andre kommuner. I afsnittet præsenteres en analyse af, om der er en sådan konvergens i erhvervsindkomster, når der tages højde for forskelle i uddannelsesniveauer mellem kommunerne. Analysen fokuserer dermed på, om der er en underliggende tendens til, at kommunerne bliver mere ens i erhvervsindkomster, og om yderkommunerne adskiller sig fra det mønster, der findes. Fokus i dette afsnit adskiller sig dermed fra analysen i det foregående delafsnit: Hvor det sigtede på at identificere forskelle i timelønninger på tværs af kommunerne, når der kontrolleres for strukturelle forskelle mellem de beskæftigede, sigter dette delafsnit på at undersøge, om de rent geografisk betingede indkomstforskelle synes at have tendens til at indsnævres over tid.

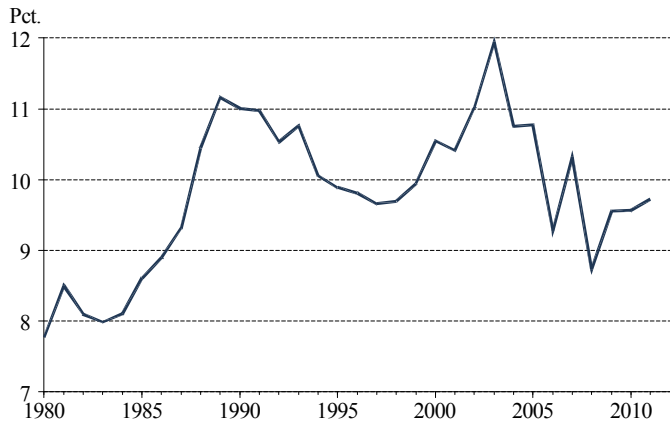
Erhvervs- indkomst pr. beskæftiget analyseres

I det følgende analyseres den gennemsnitlige erhvervsindkomst pr. beskæftiget 16-64-årig i kommunen. Den geografiske dimension i analyserne fokuserer således på arbejdssted og ikke på bopæl. Erhvervsindkomsten omfatter både løn og virksomhedsoverskud, således at der ses på samlet indkomst og ikke på timeløn.

Betydelig spredning i erhvervsindkomst

Der er betydelige forskelle i erhvervsindkomsterne på tværs af kommunerne, jf. figur IV.21. Spredningen i erhvervsindkomsten på tværs af kommunerne har været forholdsvis konstant over tid, og den har i gennemsnit over hele perioden ligget på 9,8 pct. Det svarer til, at den typiske kommune afviger 9,8 pct. fra gennemsnittet. Variationen mellem kommunerne har svinget kraftigt over perioden uden at vise nogen klar tendens til systematisk at stige eller falde. Set over hele perioden er spredningen dog steget lidt fra 7,8 pct. i 1980 til 9,6 pct. i 2011.

Figur IV.21 Spredning i kommunernes erhvervsindkomst



Anm.: Spredningen for erhvervsindkomst angiver standardafvigelsen som pct. af gennemsnittet over kommunerne. Erhvervsindkomsten i den enkelte kommune er defineret som den gennemsnitlige erhvervsindkomst blandt de beskæftigede 16-64-årige.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Betinget konvergens trækker i retning af mere ens indkomstniveauer

Økonomisk teori tilsiger, at der er grund til at forvente, at kommuner, som af historiske grunde starter med at have et relativt lavt indkomstniveau, men som ellers på andre forhold svarer til de øvrige kommuner, efterfølgende vil have højere indkomstvækst end andre kommuner. En sådan tendens vil indebære, at kommuner, der i øvrigt er ens, på længere sigt konvergerer mod det samme indkomstniveau. Denne proces kaldes betinget konvergens.

Sammenhæng mellem vækst og initialniveau

Hvis der er betinget konvergens, vil det komme til udtryk ved en negativ sammenhæng mellem det initiale indkomstniveau og den efterfølgende indkomstvækst, når det tages højde for de underliggende, strukturelle forhold. Tendensen til udligning af indkomstforskelle kan eksempelvis skyldes, at kommuner med et lavt indkomstniveau typisk har lavere lønomkostninger, hvorfor det vil være mere fordelagtigt at investere i disse kommuner, hvilket igen vil trække i retning af højere vækst i indkomsterne i de pågældende kommuner. Spredning af viden kan også være en kilde til indkomstkongvergens.

Vigtigt at tage højde for strukturelle forhold, herunder uddannelse

Betinget konvergens trækker i retning af, at indkomstforskellene mellem kommuner skulle falde over tid, når der korrigeres for forskelle i strukturelle forhold. I praksis er der mange forhold, der kan påvirke væksten og det langsigtede indkomstniveau, herunder eksempelvis forskelle i naturgivne omstændigheder og (strukturelle) forskelle i erhvervsstrukturen. Varige forskelle i uddannelsesniveaut mellem kommuner vil også påvirke det langsigtede indkomstniveau og vækstbanen henimod dette. Når man skal undersøge, om der er betinget konvergens, bør man så vidt muligt tage højde for disse underliggende faktorer.

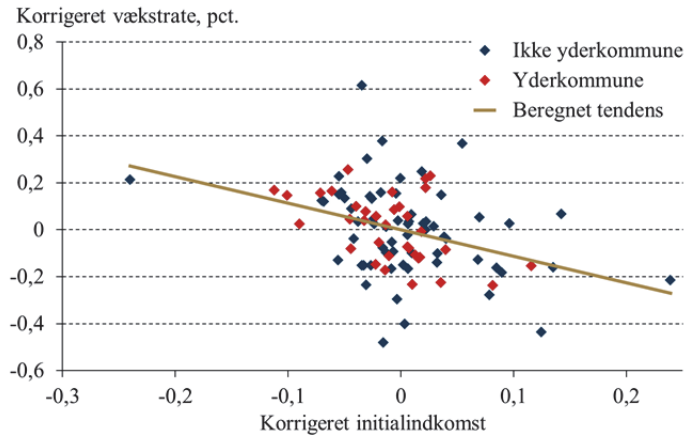
Statistisk analyse af betinget konvergens

For at få en indikation af, om der er betinget konvergens i erhvervsindkomsterne i kommunerne, er der foretaget en simpel statistisk analyse. I analysen undersøges det, om der er en sammenhæng mellem kommunernes vækst i erhvervsindkomsten over perioden 1980-2011 på den ene side og niveauet for erhvervsindkomsten i 1980 på den anden. I den empiriske model tages endvidere højde for de beskæftigedes kvalifikationer ved at kontrollere for forskelle mellem kommunernes uddannelsesniveauer. Den anvendte modelspecifikation inddrager ikke yderligere mulige forklarende faktorer til at tage højde for forskelle i kommunernes langsigtede indkomstniveauer. Hypotesen er, at der findes en negativ sammenhæng mellem vækst og initialindkomst, når der korrigeres for forskelle i uddannelse. Hvis en sådan sammenhæng findes, kan det tages som en indikation af betinget indkomstkongvergens mellem kommunerne. Analysen er nærmere beskrevet i boks IV.3.

Tendens til betinget konvergens

Analysen viser, at der er en tendens til, at kommuner med lav initialindkomst i gennemsnit vokser hurtigere end kommuner med høj initialindkomst, når der er korrigeret for forskelle i uddannelsesniveaut. Det indikerer, at der er betinget konvergens. Tendensen til betinget konvergens er illustreret i figur IV.22, som viser en negativ sammenhæng mellem gennemsnitlig årlig indkomstvækst og initialindkomst, når der korrigeres for forskelle i uddannelsesniveaut på tværs af kommuner. Sammenhængen er statistisk signifikant.

Figur IV.22 Konvergens i erhvervsindkomst



Anm.: Hvert punkt repræsenterer en af de 98 kommuner. Den korrigerede vækstrate angiver den procentvise gennemsnitlige årlige vækstrate over perioden 1980-2011, når der tages højde for variation i uddannelsesniveaet. Korrigeret initialindkomst angiver den naturlige logaritme til erhvervsindkomsten i 1980, når der tages højde for variation i uddannelsesniveaet.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Ens kommuner nærmer sig samme indkomst

Den estimerede empiriske sammenhæng peger overordnet set på, at hvis to kommuner adskiller sig på deres initiale niveau for erhvervsindkomst, men de i øvrigt er ens (og konkret har samme uddannelsesniveau), kan det forventes, at kommunen, som starter med den laveste initialindkomst, vil opleve den højeste vækst. Konvergens sker dog relativt langsomt, som det fremgår af boks IV.3. Den empiriske model forklarer desuden kun 20 pct. af variationen i væksten i kommunernes erhvervsindkomster, hvilket er udtryk for, at der er mange andre forhold end initial indkomst og uddannelse, der har betydning for væksten i en kommune. Den uforklarede del af væksten ses ved den betydelige variation omkring regressionslinjen, hvor nogle kommuner har højere vækst end forventet og andre lavere.

Boks IV.3 Statistisk undersøgelse af indkomstkongvergens

Kongvergensanalysen udføres ved at opstille en simpel statistisk model for væksten i erhvervsindkomsterne i de 98 danske kommuner. Data til analyserne er dannet på baggrund af anonymiserede registerdata på personniveau. Den procentvise gennemsnitlige årlige vækstrate i erhvervsindkomsten fra 1980 til 2011 modelleres ved en antaget lineær sammenhæng ud fra erhvervsindkomstniveauet i 1980 samt uddannelsesniveauet. Modellen estimeres med mindste kvadraters metode (OLS), og estimationsresultatet præsenteres i tabel A.

Den opstillede model har følgende form, hvor i er et indeks for kommuner:

$$g_i = \beta_0 + \beta_1 \ln(y_i) + \beta_2 x_i + \varepsilon_i$$

g_i er den procentvise gennemsnitlige årlige vækstrate i erhvervsindkomsten pr. beskæftiget fra 1980 til 2011

y_i er erhvervsindkomst pr. beskæftiget i 1980

x_i er det gennemsnitlige uddannelsesniveau over perioden 1980-2011 målt i antal år ud over grundskole

ε_i er en residual, der fanger uforklarede faktorer, som varierer over kommunerne

Tabel A: Statistisk analyse af indkomstkongvergens

	Parameter		t-værdi
Initialindkomst	-1,13	***	-3,95
Uddannelsesniveau	0,34	***	4,87
Konstant	13,97	***	4,87
Kongvergenshastighed, pct.	1,39	***	3,16
Forklaringsgrad	0,20		
Observationer	98		

Anm.: Stjerner angiver signifikansniveau: *** angiver signifikant på 1 pct. niveau.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Den estimerede koefficient til initialindkomsten svarer til, at den gennemsnitlige årlige vækstrate i erhvervsindkomsten alt andet lige vil være godt 0,1 pct. point højere om året, hvis det initiale indkomstniveau er 10 pct. lavere.

Boks IV.3 Statistisk undersøgelse af indkomstkongvergens, fortsat

På baggrund af den estimerede effekt for initialindkomst, kan kongvergenshastigheden i henhold til modellen udregnes til 1,4 pct. pr. år. Det betyder, at kommunerne hvert år kommer 1,4 pct. nærmere deres strukturelt langsigtede indkomstniveau, hvorved forskellen mellem kommunens nuværende og langsigtede indkomstniveau halveres ca. hvert 50. år. Den estimerede kongvergenshastighed er i den lavere ende i forhold til, hvad der findes i internationale studier på tværs af lande, hvor den typisk estimeres til omkring 2 pct., jf. Barro (2015).

Det langsigtede indkomstniveau afhænger i modellen udelukkende af uddannelsesniveauet i kommunen, hvilket betyder, at to kommuner, der har samme uddannelsesniveau, på langt sigt vil kongvergere mod samme indkomstniveau. Der vil ifølge modellen således være varige forskelle i indkomstniveauerne på tværs af kommunerne, hvis der er permanente forskelle i uddannelsesniveauerne.

Potentielt indeholder modellens residualer uobserverede tidsinvariante kommunespecifikke faktorer. Sådanne faktorer påvirker både indkomstniveauet i 1980 og 2011, og de påvirker dermed også væksten. Da den anvendte estimationsmetode ikke tager højde for sådanne faktorer, estimeres effekten for initialindkomsten formentligt skævt i retning mod nul. Dermed undervurderes kongvergenshastigheden. Af samme årsag er der også risiko for, at effekten af uddannelse estimeres skævt.

Yderkommuner adskiller sig ikke

Sammenhængen mellem korrigeret vækst og korrigeret initialindkomst er fastlagt ud fra data for alle kommuner. Statistisk set afviger yderkommunerne (markeret med rødt) ikke systematisk fra den estimerede regressionslinje, hverken i opad- eller nedgående retning. Det tyder dermed på, at yderkommunerne i gennemsnit har det samme underliggende vækstpotentiale som de andre kommuner.

Indikation af kongvergens, og yderkommuner adskiller sig ikke systematisk fra andre kommuner

Uddannelsesniveauet er som nævnt ikke den eneste underliggende faktor, som adskiller kommunerne, og en mere omfattende analyse ville tage højde for flere faktorer. Med dette forbehold, tyder analysen dog på, at der er betinget indkomstkongvergens blandt kommunerne, og at der ikke er tegn på, at yderkommunerne systematisk skiller sig ud fra dette billede, når der vel og mærke tages højde for forskelle i uddannelse.

To analyser	Opsummerende diskussion I dette afsnit er indkomstforskellen mellem yderkommunerne og resten af landet blevet analyseret ud fra to forskellige metoder. I den første analyse er det for hvert år i perioden 1996-2012 undersøgt, om der er forskel i de individuelle timelønninger mellem kommunerne, når der tages højde for forskelle i de personlige karakteristika og erhvervsstrukturen. I den anden analyse er det undersøgt, om der er forskel i udviklingen i de gennemsnitlige erhvervsindkomster mellem kommunerne i perioden 1980-2011.
En analyse finder lavere løn i yderkommuner ...	Analysen af lønforskellene finder, at lønnen i gennemsnit har været ca. 8 pct. lavere i yderkommunerne end i bykommunerne i hele perioden, når der er taget højde for forskelle i personlige karakteristika, herunder uddannelse, samt erhvervsstruktur.
... den anden finder betinget konvergens	Analysen af forskellene i indkomsterne mellem kommunerne viser, at selvom der siden 1980 har været vedvarende forskelle mellem kommunernes gennemsnitlige erhvervsindkomster, er der tegn på konvergens i indkomsterne, når der tages højde for forskelle i uddannelsesniveaue, og yderkommunerne synes ikke at adskille sig fra det overordnede billede. Konvergens foregår relativt langsomt, men indebærer alt andet lige en langsigtet tendens til indsnævring af indkomstforskellene.
Tilsyneladende modstridende resultater	Umiddelbart kan resultatet af de to analyser synes at stride mod hinanden, idet den første tyder på, at der er en signifikant forskel i timelønningerne i yderkommunernes disfavør, mens den anden peger på, at der er konvergens i erhvervsindkomstniveauerne, og at yderkommunerne ikke skiller sig ud fra det generelle billede. I begge analyser indgår uddannelsesniveaue som forklarende faktor.
Men ikke tilendebragt konvergens kan være forklaring	En mulig tolkning af sammenhængen mellem de to analyser kan således være, at det lavere lønniveau, der er i yderkommunerne, kan være et resultat af en endnu ikke tilendebragt konvergens. I det omfang de eksogene stød, der har været til erhvervsstruktur og teknologi, har været til ugunst for yderkommunerne, kan det også bidrage til forklaringen af den konstaterede lønforskel. Samtidig bør det erindres, at

den estimerede konvergensthastighed er beskeden, hvorfor det vil tage mange år, før en forskel i initiale forhold vil være elimineret.

Forskelle i uddannelse giver forskelle i indkomst

Med udgangspunkt i denne fortolkning tyder analyserne på, at de forskelle, der er mellem erhvervsindkomsterne i yderkommunerne og resten af landet, i fravær af nye stød alt andet lige kan forventes at blive indsnævret langsomt. I det omfang uddannelsesniveaet også i fremtiden er lavere i yderkommunerne, må der dog fortsat forventes at være indkomstforskelle.

IV.4 Principielle aspekter ved tiltag rettet mod yderområder

Såvel de gennemsnitlige erhvervsindkomster som det generelle uddannelsesniveau er lavere i Danmarks yderområder end i resten af landet, og der er de senere år sket en nettofraflytning især blandt unge, jf. afsnit IV.2 og IV.3. Det er derfor relevant at overveje, i hvor høj grad dette udgør et samfundsmæssigt problem, og om det bør give anledning til særlige tiltag rettet mod yderområderne.

Bør tiltag rettes mod yderområder?

I dette afsnit diskuteres først på et principielt plan, hvilke forhold, der kan forklare, at den økonomiske aktivitet er geografisk ujævnt fordelt. Dernæst diskuteres det, i hvilket omfang fordelingshensyn samt forskellige typer af markedsfejl kan begrunde tiltag rettet mod yderområder. Relevante tiltag kan eksempelvis bestå i lokale skattefordele eller målrettede infrastrukturinvesteringer, men kan også være mere generelle tiltag, der i højere grad påvirker yderområderne end de øvrige dele af landet. I afsnit IV.6 følger en nærmere behandling af de enkelte typer af instrumenter og en diskussion af de praktiske erfaringer med nogle af dem.

Fokus på de langsigtede aspekter

Fokus i afsnittet er udelukkende på de langsigtede aspekter vedrørende den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet og velstand. Det er dog vigtigt at bemærke, at midlertidige udsving i økonomien også kan have en geografisk dimension. Forskelle i erhvervsstruktur og befolknings-

sammensætning betyder således, at makroøkonomiske udsving påvirker geografiske områder forskelligt. Tilpasningen efter et negativt økonomisk stød kan i nogle områder medføre en længere periode med særlig lav aktivitet og høj ledighed, hvilket kan have betydelige omkostninger.⁴ Derfor kan tiltag rettet mod udsatte områder i forbindelse med konjunkturudsving ses som risikodeling indenfor et land, jf. Greenstone og Looney (2010). Tiltag rettet mod bestemte områder kan tillige mindske tilpasningsomkostningerne som følge af strukturelle ændringer. Disse ændringer kan eksempelvis skyldes sektorforskydninger, der rammer nogle områder særligt hårdt, eller underliggende skift i folks ønsker omkring, hvor de vil bo. Tiltag rettet mod sådanne ændringer kan begrundes med, at der er negative eksterne effekter. Det kan imidlertid have den omkostning, at den nødvendige tilpasning forlænges. I afsnittet fokuseres alene på tiltag, som sigter på varigt at påvirke den geografiske fordeling af mennesker og aktivitet og altså ikke på tiltag, der sigter på at mildne konsekvenserne af en tilpasning, som alligevel pågår.

Hvad forklarer lokaliseringsbeslutninger?

Forklaringer på lokaliseringen af økonomisk aktivitet

Når virkningerne af forskellige tiltag skal vurderes, og når omkostningerne ved varigt at ændre på den geografiske fordeling af befolkning og økonomisk aktivitet skal anslås, er det vigtigt at forstå, hvilke mekanismer, der bestemmer denne fordeling. Der findes to grundlæggende forklaringsrammer hertil.

Fundamentale forhold

Den første forklaringsmodel tager som udgangspunkt, at fundamentale, mere eller mindre naturgivne, fysiske forhold bestemmer, hvor fordelagtigt det er at producere og bosætte sig i et givet område, og dermed hvordan personer og virksomheder lokaliserer sig. Disse forhold kan eksempelvis være områdets klimaforhold samt nærheden til hav og søer, jordens kvalitet og tilstedeværelsen af andre naturressourcer.

- 4) Dette understøttes blandt andet af, at analysen i afsnit IV.3 indikerer en relativt langsom tilpasningsproces, i og med at det for danske kommuner i gennemsnit tager omkring 50 år, før halvdelen af forskellen mellem det aktuelle indkomstniveau og det langsigtede indkomstniveau er elimineret.

- Stordriftsfordele** Den anden forklaringsmodel tager udgangspunkt i tilstedeværelsen af stordriftsfordele ved samling af aktivitet, også kaldet agglomerationsfordele (senere i afsnittet uddybes det, hvad disse fordele kan bestå i). Ifølge denne forklaringsramme vil virksomheder kunne opnå en gevinst ved at lokalisere sig i områder, hvor der i forvejen er mange virksomheder og forbrugere til stede, fordi de dermed opnår en højere produktivitet, et større afsætningsmarked eller lavere omkostninger. Virksomhederne vil dermed kunne tilbyde deres medarbejdere højere lønninger i disse områder, og det vil derfor være mere attraktivt for personer at bosætte sig her. Det bliver dermed ikke nødvendigvis de forskellige områders naturgivne forhold, der er afgørende for lokaliseringsbeslutninger.
- Centripetale og centrifugale kræfter** Agglomerationsfordele trækker i retning af at aktivitet samles i få områder. Dette benævnes ofte en centripetalkraft. Der findes naturligvis også modsat rettede kræfter, centrifugalkræfter, der trækker i retning af, at økonomisk aktivitet spredes jævnt ud over et land. Disse består primært i tilstedeværelsen af immobile produktionsfaktorer, herunder i særdeleshed jord. I takt med at mere aktivitet samles i et givet område, vil der være en tendens til, at prisen på fast ejendom i området stiger, hvorved det vil være mindre attraktivt at lokalisere sig i området. Dertil kommer andre mulige negative effekter i form af trængsel og øget forurening.
- Mulighed for flere ligevægte ...** Såfremt de centripetale kræfter er tilstrækkeligt stærke relativt til de centrifugale kræfter, kan agglomerationsfordele potentielt betyde, at der eksisterer flere forskellige langsigtslige vægte. En mulig ligevægt kan eksempelvis bestå i, at næsten al aktivitet samles i ét område, kaldet område A, mens der stort set ikke er noget aktivitet i øvrige områder. En anden ligevægt kan bestå i, at næsten al aktivitet lokaliseres i et andre områder end område A.
- ... kan resultere i stiafhængighed** Såfremt der eksisterer flere ligevægte, kan det være afgørende for, hvilken ligevægt økonomien ender med at befinde sig i, hvor der er mest aktivitet i udgangspunktet, eksempelvis af rent tilfældige årsager. Dermed kan historiske omstændigheder alene bestemme, hvor aktivitet lokaliseres. Et

midlertidigt, udefra kommende stød til fordelingen af økonomisk aktivitet kan derfor have varige konsekvenser for lokaliseringen af økonomisk aktivitet. Dette forhold benævnes stiafhængighed. Agglomerationsfordele betyder dermed, at den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet ikke nødvendigvis er udtryk for, at der i udgangspunktet eksisterer forskelle i den underliggende produktivitet mellem områder.

De empiriske resultater er blandede

De empiriske resultater for forskellige lande omkring hvilken af forklaringsmodellerne, der er den vigtigste i praksis, er blandede, jf. boks IV.4. Der er klare indikationer af, at fundamentale lokaliseringårsager spiller en væsentlig rolle. I flere tilfælde har verdenshistorien resulteret i abrupte, midlertidige og udefra kommende ændringer i den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet. Bombninger i forbindelse med anden verdenskrig og af Vietnam i 1960'erne og 70'erne er to eksempler herpå. Empiriske undersøgelser peger på, at disse hændelser ikke har haft varige konsekvenser for den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet i de respektive lande. Dette er en stærk indikation af, at fundamentale forhold er vigtige for lokaliseringsbeslutninger. Der er imidlertid også empiriske resultater, der peger på, at ikke-fundamentale forhold kan spille en rolle i lokaliseringsbeslutninger. Der er blandt andet flere eksempler på, at historiske fordele relateret til handel, der ikke længere kan siges at være essentielle, har indflydelse på, hvilke byer, der aktuelt er store og velstående, jf. Bleakley og Lin (2015). Dette er indikationer på stiafhængighed og kan være tegn på, at også agglomerationseffekter er vigtige i lokaliseringen af aktivitet.

Boks IV.4 Empiriske undersøgelser af lokaliseringsårsager

Flere empiriske studier har undersøgt, hvilke forhold, der er de vigtigste i forklaringen af lokaliseringen af økonomisk aktivitet og befolkning i forskellige lande.

En undersøgelse analyserer den regionale fordeling af den japanske befolkning 8.000 år tilbage i tid, jf. Davis og Weinstein (2002). Den finder blandt andet, at der over lange perioder er en tendens til, at det er de samme områder, der har den største befolkningstæthed. Dette kan fortolkes som en indikation af, at fundamentale lokaliseringsårsager er vigtige. Derudover analyserer de effekterne af de amerikanske bombninger under anden verdenskrig, der ramte nogle områder hårdere end andre. Disse repræsenterede således et stort, men midlertidigt stød. Resultaterne indikerer, at der 20 år efter anden verdenskrigs afslutning ikke er nogen effekt af bombningerne på fordelingen af befolkningen på tværs af japanske regioner. Dette er ligeledes tegn på, at fundamentale lokaliseringsårsager er essentielle. I et andet studie findes, at de vietnamesiske byer, der blev hårdest ramt af bombninger under Vietnamkrigen i 1960'erne og 1970'erne, ikke har lavere befolkningstæthed eller er økonomisk dårligere stillet end andre vietnamesiske byer i 2002, jf. Miguel og Roland (2011). Som en yderligere indikation af, at fundamentale lokaliseringsårsager er vigtige, finder en analyse af amerikanske byer, at nærhed til kyster og søer har en væsentlig effekt på befolkningstætheden, via både en effekt på lokal produktivitet og livskvalitet, jf. Rappaport og Sachs (2003).

Der er imidlertid også studier, der peger på, at stiafhængighed kan være vigtig for placeringen af økonomisk aktivitet. Bleakley og Lin (2012) finder således, at flere amerikanske byer er koncentreret i områder, hvor der tidligere var tilknyttet handelsfordele, fordi områderne lå placeret imellem to forskellige floder. Der er også andre eksempler på, at historiske fordele knyttet til handel er bestemmende for, hvilke byer, der i dag er velstående, jf. Bleakley og Lin (2015). Kline og Moretti (2014a) har undersøgt et af de største regionale udviklingsprogrammer i USA. De finder, at dette har haft en positiv effekt på lokaliseringen af fremstillingsvirksomheder i det berørte område flere år efter, at programmet er blevet udfaset. Dette tyder på, at midlertidige stød kan have varige konsekvenser.

I Danmark ligger de fleste af de store byer i umiddelbar nærhed af hav eller fjorde, hvilket indikerer, at fundamentale forhold har haft afgørende betydning for lokaliseringen af disse. Det er imidlertid ikke oplagt, at der i dag er nogen betydelig handelsfordel ved at være lokaliseret nær havet, så den nuværende lokalisering kan blot afspejle historiske forhold. København er eksempelvis primært blevet til en storby, fordi dens placering i tidligere tider har givet handelsfordele i forbindelse med sildefiskeriet i Øresund, men denne handelsfordel er ikke længere af afgørende betydning.

Tiltag baseret på fordelingshensyn

Regional omfordeling kan bidrage til mere lige livsvilkår

Et ofte anvendt argument for tiltag rettet mod særlige geografiske områder er hensynet til den regionale indkomstfordeling. Er der for store regionale forskelle i levestandard indenfor et land, kan det potentielt have som konsekvens, at en nyfødt i et økonomisk tilbagestående område har dårligere muligheder for at klare sig godt i livet end en nyfødt i et velstillet område. Det er også blevet fremført, at for store regionale indkomstforskelle kan true den sociale sammenhængskraft i et samfund og skabe politiske spændinger, jf. Breinlich mfl. (2014).

Personbaseret omfordeling et alternativ

Økonomer har imidlertid traditionelt været skeptiske overfor at retfærdiggøre geografisk betingede tiltag med fordelingshensyn. For det første, er det ikke oplagt, at geografisk baseret omfordeling er det mest effektive tiltag rettet mod indkomstforskelle. Et mere progressivt skattesystem eller mere generøse indkomstoverførsler kan ligeledes reducere uligheden. Disse ændringer repræsenterer personbaseret omfordeling, idet omfordelingen påvirker alle, uanset hvor de bor.

Fuldt mobil arbejdsstyrke fjerner gevinst ved omfordeling

For det andet, sikrer en fuldt geografisk mobil arbejdsstyrke i teorien, at det ikke er mere fordelagtigt at bo i ét område frem for et andet, jf. eksempelvis Glaeser og Gottlieb (2008). Såfremt der er permanente indkomstforskelle mellem områder, vil der være en tendens til, at folk flytter til de områder, hvor indkomsterne er høje. Dette vil trække i retning af højere efterspørgsel efter fast ejendom og ikkehandlede varer i disse områder og dermed højere huspriser og højere priser på serviceydelser. Med en fuldt mobil arbejdsstyrke vil dette fortsætte indtil høje indkomster i et område fuldt ud modsvares af høje leveomkostninger, og alle så at sige er tilfredse med at bo, hvor de bor.

Lokaliseringsbeslutninger forvrides ved regional omfordeling

Såfremt offentlig intervention flytter aktivitet til områder med lav gennemsnitlig indkomst, vil det dermed samtidig blive kapitaliseret i huspriserne og derfor forøge leveomkostningerne i området. Samlet vil en sådan intervention ikke være velfærdsforøgende, men blot tilgodese de eksisterende husejere i området. Samtidig vil der være en omkost-

ning i form af, at virksomheder og personer flytter til områder, hvor de i udgangspunktet er mindre produktive eller mindre villige til at bosætte sig.

Arbejdsstyrken er i praksis ikke fuldt mobil

Der vil imidlertid i praksis være forhold, der begrænser arbejdsstyrkens geografiske mobilitet. Dette behøver ikke at dække over markedsfejl, men kan blot skyldes, at nogle personer har stærke præferencer for at bo i et givet område. Offentlig intervention, der gør det mere fordelagtigt for virksomheder at producere i et særligt område, vil i dette tilfælde stille de beskæftigede i området bedre, jf. Kline og Moretti (2014b). Det kan imidlertid være svært at begrunde et sådant tiltag, da forskelle i reallønninger på tværs af områder vil afspejle folks præferencer for at bo forskellige steder. Et sådant tiltag vil desuden fortsat have den omkostning, at den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet skrævvrides.

Effektive tiltag flytter ikke beskæftigelsen

Når arbejdsstyrkens mobilitet ikke er perfekt, eksisterer der dermed en afvejning mellem at tilgodese et givet område (såfremt dette findes hensigtsmæssigt) og omkostningerne herved i form af en forvriddning af lokaliseringsbeslutninger. Ud fra denne betragtning, er de mest hensigtsmæssige omfordelende tiltag dem, der ikke samtidig flytter aktivitet. Dermed bliver beskæftigelsesstigningen i et givet område et udtryk for, hvor stor omkostningen er ved at tilgodese dette område. Dette resultat forudsætter dog, at der ikke eksisterer egentlige markedsfejl, herunder at der ikke forekommer ufrivillig ledighed. Beskæftigelsesændringen i et område angiver omkostningen ved at tilgodese dette område uanset, om den øgede beskæftigelse skyldes større tilflytning eller pendling, jf. Busso mfl. (2013).

Lighedsprincip tilsiger lige muligheder i fordelingen af offentlige velfærdsgoder

Mens det kan være svært at begrunde tiltag, der retter sig mod den geografiske fordeling af privat velstand, er det oplagt, at fundamentale lighedsprincipper tilsiger, at der bør være lige muligheder på tværs af områder for at få glæde af offentligt finansierede velfærdsgoder. Disse består i særdeleshed i basal uddannelse og sundhed. I praksis vil det være umuligt, at sikre en helt lige fordeling af offentlige velfærdsgoder på tværs af geografiske områder, blandt andet fordi nogle områder kan være sværere at servicere end an-

dre, eksempelvis fordi de er tyndt befolkede. Dertil kommer, at der lokalt kan være ønske om et lavere offentligt serviceniveau mod til gengæld at betale mindre i skat eller omvendt.

Tiltag baseret på markedsfejl

Markedsfejl kan potentielt begrunde tiltag

fordelingshensyn udgør imidlertid ikke det eneste mulige argument for tiltag, der påvirker den geografiske fordeling af velstand, befolkning og økonomisk aktivitet. Nogle typer af markedsfejl kan potentielt retfærdiggøre offentlig intervention, der påvirker den økonomiske aktivitet forskelligt på tværs af geografiske områder.

Befolkede områder kan være et offentligt gode ...

Et argument for offentlig intervention i forhold til den geografiske fordeling af befolkning og økonomisk aktivitet kan være, at opretholdelse af befolkning og aktivitet i alle dele af landet betragtes som et såkaldt "offentligt gode". Dette er tilfældet, hvis der er en positiv velfærdseffekt forbundet med at have et samfund, hvor ikke alle er bosat og arbejder i byområder. Det er dog svært at sige, hvor stor vægt dette forhold skal tillægges, da der ikke findes egentlige undersøgelser af værdien af at yderområder er befolkede. Som en mulig indikation af at befolkede områder kan være et offentligt gode, finder en spørgeskemaundersøgelse blandt et bredt geografisk udsnit af den danske befolkning, at størstedelen af de adspurgte mener, at udkantsområder bør få mere offentlig støtte, og at det vil være forkert at lukke små skoler på landet, jf. Sørensen og Svendsen (2014). En undersøgelse fra Pennsylvania i USA indikerer tillige, at beboere i byer har et positivt syn på landområder og synes, at disse skal bevares, jf. Willits og Luloff (1995).

... hvilket kan have politikimplikationer

Hvis befolkning og aktivitet i alle dele af landet rent faktisk har karakter af et offentligt gode, kan der være et rationalt argument for at subsidiere økonomisk aktivitet eller beboelse i tyndt befolkede områder, for derved at undgå affolkning. Hvis det offentlige gode udelukkende knytter sig til, at områder er befolkede, kan det principielt begrunde et befordringsfradrag, der er betinget på, at modtageren er bosat i et tyndt befolket område. Hvis det offentlige gode i stedet knytter sig til, at der er økonomisk aktivitet spredt ud over hele

landet, kan dette principielt tale for, at give virksomheder skattefordele, såfremt de lokaliserer sig i tyndt befolkede områder.

Positive sideeffekter ved samling af økonomisk aktivitet

En anden type markedsfejl består i tilstedeværelsen af positive eksternaliteter knyttet til samling af økonomisk aktivitet, de allerede nævnte agglomerationseffekter eller stor-driftsfordele. Tilbage i slutningen af 1800-tallet opdelte den engelske økonom Alfred Marshall agglomerationsfordele i tre kategorier.

Tre typer af agglomerationsfordele

Den første type agglomerationsfordel knytter sig til spill-over-effekter, eksempelvis i relation til spredning af viden og information. Denne proces er forventeligt mere effektiv, jo større befolkningstætheden er i et givet område. Den anden type agglomerationsfordel består i, at et større område muliggør markeder for mere specialiserede typer af arbejdskraft og andre produktionsinput. Dette kan blandt andet bidrage til højere produktivitet som følge af intensiveret arbejdsdeling. Endelig knytter den tredje type agglomerationsfordel sig til den rent fysiske dimension, da en virksomhed kan reducere transportomkostninger forbundet med halvfabrikata og færdigvarer ved at lokalisere sig tæt på andre virksomheder og kunder.

Tendens til et ineffektivt lavt agglomerationsomfang

Disse positive sideeffekter ved samling af økonomisk aktivitet trækker i retning af, at der fra et samfundsmæssigt synspunkt forekommer en *for stor* spredning af økonomisk aktivitet. Dette skyldes, at den enkelte virksomhed eller forbruger i sin lokaliseringsbeslutning ikke kan forventes at tage højde for de positive effekter, der kan være for øvrige virksomheder eller forbrugere ved, at aktivitet samles. Agglomerationsfordele kan dermed begrunde tiltag, der tilskynder til, at aktivitet flyttes fra yderområder og over mod byområder. Omvendt kan der dog, som tidligere nævnt, også være negative sideeffekter knyttet til samling af økonomisk aktivitet.

Tiltag begrundet i agglomeration kræver detaljeret information

Agglomerationsfordele betyder også, at der kan være en tilskyndelse for hvert enkelt område til at søge at tiltrække virksomheder fra andre områder, fordi områdets gennemsnitlige produktivitet herved stiger. Samtidig reduceres produktiviteten dog i de områder, hvor aktivitetsniveauet aftager, og den samlede produktion i landet forøges dermed ikke nødvendigvis. Agglomeration kan således føre til politikfejl ved, at hvert område gennemfører tiltag, der er hensigtsmæssige ud fra dets eget synspunkt, men samtidig har uhensigtsmæssige sideeffekter. Dette peger på, at de relevante tiltag bør være nationale. Det er imidlertid ikke oplagt, hvad politikimplikationerne af agglomerationsfordelene bør være på nationalt plan. Der kan således argumenteres for, at tilstedeværelsen af agglomerationseffekter kun har implikationer for den økonomiske politik, såfremt det kan påvises, at de er stærkere i ét område fremfor andre, jf. Glaeser og Gottlieb (2008) og Kline og Moretti (2014a). Denne type information er i praksis svær at opnå.

Særlig spillover-effekt knyttet til humankapital

En særlig type spillover-effekt knytter sig specifikt til humankapital, dvs. til interaktionen mellem højtuddannede personer. Det er således plausibelt, at højtuddannede personer ved at dele viden med hinanden vil forøge det samlede vidensniveau og dermed produktiviteten. Eksternaliteter knyttet til humankapital udgør et rationale for generelt at subsidiere uddannelse. Samtidig kan de meget vel bevirke, at det kan være optimalt at tilskynde til, at højtuddannede personer flytter til områder, hvor der i forvejen er mange højtuddannede, jf. Glaeser og Gottlieb (2008). Eksternaliteter knyttet til humankapital taler således ikke umiddelbart for at flytte aktivitet til yderområder.

Effektivitets-hensyn kan begrunde bredt udvalg af uddannelser

I tillæg til de tidligere nævnte lighedsprincipper kan eksternaliteter knyttet til uddannelse begrunde, at der findes gode grundskoler og et bredt udvalg af gode ungdomsuddannelser i alle dele af landet. Det kan således føre til et produktivitets- og effektivitetstab for samfundet, hvis dårlige uddannelsesmuligheder i et område betyder, at personer af denne grund får et lavere uddannelsesniveau.

**Imperfekte
lånemarkeder
kan begrunde
flyttetilskud**

Flytning er typisk forbundet med forskellige former for omkostninger, der ofte afhænger af flytteafstanden. Dette udgør ikke i sig selv et argument for offentlig intervention, men der kan være markedsfejl, der forhindrer personer i at lånefinansiere flytteomkostninger. Disse markedsfejl kan eksempelvis bestå i asymmetrisk information. I så fald vil der være en tendens til, at den geografiske mobilitet er for lav ud fra et samfundsmæssigt synspunkt, idet nogle personer ikke har mulighed for at flytte fra områder, der rammes af negative økonomiske stød, selvom det ville være hensigtsmæssigt fra samfundets synspunkt. Dette kan udgøre et rationale for tiltag, der forbedrer den geografiske mobilitet, eksempelvis tilskud til at flytte, jf. Kline og Moretti (2014b). Sådanne tilskud kan meget vel trække i retning af affolkning snarere end fastholdelse af beboere i yderområder.

**Eksternaliteter
kan også knytte
sig til
boligmarkedet**

En anden type eksternalitet knytter sig til boligmarkedet. Affolkning og forfald af ejendomme i et område kan således reducere attraktiviteten og værdien af øvrige ejendomme i området og gøre det svært at få solgt disse. I sidste ende kan det svække arbejdskraftens geografiske mobilitet. Det er principielt en mulighed, at problemet kan afhjælpes ved, at naboer til faldefærdige huse går sammen om at købe disse huse og rive dem ned. Der er imidlertid åbenlyse *free-rider* problemstillinger knyttet hertil, idet den enkelte nabo kan spekulere i, at de øvrige naboer afholder omkostningerne. Eksternaliteter knyttet til boligmarkedet kan derfor begrunde offentlig regulering, der søger at afhjælpe de ovennævnte problemer. Dette kan eksempelvis bestå i krav til kvaliteten af hvert enkelt hus eller offentligt tilskud til at nedrive faldefærdige huse.

Opsummering

Den geografiske fordeling af befolkning, velstand og økonomisk aktivitet udgør et økonomisk effektivitetsproblem, såfremt der kan identificeres markedsfejl eller andre konkrete årsager til, at der i udgangspunktet eksisterer en ineffektiv fordeling af befolkning og/eller aktivitet på tværs af områder. Det kan imidlertid være svært at pege på markedsfejl, der taler for at tilskynde til, at aktivitet og befolkning

flytter *til* yderområder. En mulig undtagelse herfor er, at befolkede områder kan udgøre et offentligt gode, hvis samfundet tillægger det en direkte positiv velfærdsværdi, at der er et vist mindstemål af befolkning og aktivitet i alle dele af landet.

Det er et politisk valg, om der i tillæg til eventuelle markedsfejl skal ændres på den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet af rent fordelingsmæssige årsager. I så fald er det vigtigt at være opmærksom på, at tiltag, der retter sig direkte mod den personelle indkomstfordeling, kan være mere hensigtsmæssige, og at der vil være negative velfærdseffekter forbundet med tiltag, der retter sig mod den geografiske indkomstfordeling. Disse afspejler, at virksomheder og personer tilskyndes til at flytte til områder, hvor de i udgangspunktet er mindre produktive eller mindre villige til at bosætte sig.

IV.5 Intergenerationel geografisk arv

Afhænger børns muligheder af, hvor de er vokset op?

Hvis børns muligheder i voksenlivet afhænger af, hvor i Danmark de er vokset op, er det i modstrid med almindeligt anerkendte lighedsprincipper og en målsætning om, at borgerne skal have lige adgang til velfærdsydelser som uddannelse. Det kan også mindske produktiviteten i samfundet, da børnenes potentiale i dele af landet ikke vil blive udfoldet tilstrækkeligt. Det er derfor vigtigt at undersøge, om børn med samme familiebaggrund har samme muligheder uafhængigt af, hvilken kommune de er vokset op i. Det er vanskeligt at måle børnenes muligheder direkte. I dette afsnit undersøges derfor, om der er forskel på børnenes uddannelsesniveau, når der er taget højde for betydningen af forældrenes uddannelse, afhængigt af, i hvilken kommune børnene er vokset op. Ligeledes undersøges, om børnenes placering i indkomstfordelingen sammenlignet med forældrenes placering i indkomstfordelingen er afhængig af, hvor i Danmark børnene er vokset op.

Intergenerationel indkomst-mobilitet er høj i Danmark

Den intergenerationelle indkomstmobilitet i Danmark hører sammen med mobiliteten i de andre nordiske lande til blandt de højeste i verden, jf. Black og Devereux (2010). De påpeger, at det er særligt i toppen og bunden af indkomstfordelingen, at den intergenerationelle indkomstmobilitet er større i de nordiske lande end i andre vestlige lande. De anfører, at undersøgelser tyder på, at et offentligt finansieret uddannelsessystem og især offentlig finansiering af undervisning i grundskolen har betydning for den intergenerationelle indkomstmobilitet. En anden undersøgelse finder dog, at den sammenpressede lønfordeling i Danmark er forklaringen på, at den intergenerationelle indkomstmobilitet er større i Danmark end i USA, jf. Heckman og Landersø (2015).

Udgifter til undervisning og naboer kan have betydning

Der er en række mulige årsager til, at det kan have betydning for et barns muligheder i voksenlivet, hvor i landet barnet er vokset op. En forklaring kan være, at skolernes kvalitet kan variere geografisk, og i det omfang undervisningens kvalitet har varig betydning for børnenes kvalifikationsniveau, kan der være geografiske forskelle i udbyttet af tiden i grundskolen. Kvaliteten af skolen kan bl.a. variere, fordi de kommunale udgifter pr. elev i grundskolen varierer mellem kommunerne. Det kan også være betydningen af de naboer, man er vokset op blandt, der kan resultere i geografiske forskelle. Denne naboeffekt indebærer, at social interaktion mellem personer i lokalområdet kan påvirke adfærd og forventninger, jf. Glaeser mfl. (2003). Endvidere har børn i yderområderne længere til byer med ungdomsuddannelser og videregående uddannelser, hvilket kan være en barriere for at gennemføre en uddannelse.

Områdets sociale kapital har også betydning

Der er også studier, der viser, at den sociale kapital har betydning for de sociale og økonomiske resultater for børnene, jf. Chetty mfl. (2014). Den sociale kapital er f.eks. styrken af det sociale netværk og befolkningens engagement i samfundets organisationer i lokalområdet. Der kan derfor være en sammenhæng mellem den intergenerationelle mobilitet og områdets sociale kapital. Familiestrukturen kan også have betydning herfor. Undersøgelser viser f.eks., at børn, som vokser op med én forsørger, har mindre sandsynlighed for at få en uddannelse, jf. Rangvid og Olsen (2008). I det omfang, der er forskelle i familiestrukturen i forskellige områder i Danmark, kan det afspejles i den intergenerationelle mobilitet.

Uddannelsesmobilitet mellem forældre og børn

Forældrenes uddannelse vigtig for børnenes uddannelse

Forældrenes indflydelse er under alle omstændigheder en meget afgørende faktor for børnenes valg af uddannelse. Her er forældrenes uddannelse helt central. Forældrenes uddannelse kan påvirke barnets uddannelsesvalg gennem bl.a. opdragelsen, de økonomiske muligheder og omgangskredsen. Børns holdninger til uddannelse og deres opfattelse af egne evner og muligheder i uddannelsessystemet påvirkes gennem opdragelse. Forældre er også rollemodeller for deres børn, hvilket kan mindske børnenes ønske om at vælge et andet uddannelsesniveau end deres forældres. Meget tyder på, at forhold i barnets opvækst har stor betydning for det senere uddannelsesvalg. En undersøgelse finder således, at børns sandsynlighed for at påbegynde en videregående uddannelse stiger, hvis forældrenes uddannelsesniveau er højt, eller hvis børnene bor i et område med mange højtuddannede, jf. Graversen mfl. (1999). Barnets netværk af forældre og venner påvirker også barnets studieegnethed direkte f.eks. gennem hjælp med indlæringen.

Korrelation mellem længde af børn og forældres uddannelse

Forældrenes indflydelse må forventes at sætte sig igennem i alle områder, men der kan potentielt være geografiske forskelle i børnenes uddannelsesniveau for givet uddannelsesniveau hos forældrene. I det følgende undersøges det derfor, om der blandt kommunerne er forskel i korrelationen mellem længden af børnenes uddannelse og forældrenes uddannelse. Det undersøges, hvor meget længden af de 30-34 åriges uddannelse i 2012 er korreleret med længden af forældrenes uddannelse, jf. boks IV.5. I estimationen indgår både faderens og moderens højeste fuldførte uddannelse samtidig. Der er en klar tendens til, at barns forældre har omtrent samme uddannelsesniveau. Derfor ville betydningen af hver af de to forældres uddannelseslængde blive overvurderet, hvis korrelationen blev estimeret særskilt for hver af de to forældre, jf. Holmlund mfl. (2011). En høj korrelation er udtryk for, at børnenes uddannelsesniveau svarer til forældrenes uddannelsesniveau. En lav korrelation vil være udtryk for, at børnene typisk har fået en længere eller kortere uddannelse end deres forældre.

Boks IV.5 Estimation af intergenerationel uddannelsesmobilitet

I analysen af uddannelsesmobiliteten anvendes registeroplysninger om 30-34 åriges højeste fuldførte uddannelse i 2012 og oplysninger om deres forældres højeste fuldførte uddannelse i 1998, hvor børnene var 16-20 år. Børnenes bopæl som 16 årige er anvendt som indikator for, hvilken kommune de er vokset op

I beregningen af længden af forældrenes og børnenes højeste fuldførte uddannelser indgår kun uddannelser gennemført efter grundskolen. Den maksimale uddannelseslængde er otte år, hvilket svarer til den normerede studietid for de fleste lange videregående uddannelser. I beregningerne er for hver uddannelseskategori anvendt en typisk normeret uddannelseslængde jf. tabel A.

Tabel A

	Længde
	--- År ---
Ufaglært og uoplyst	0
Gymnasial	3
Faglært	3½
Kort videregående	5
Mellemlang videregående	6½
Lang videregående	8

Anm: Uddannelseslængden for en faglært varierer fra 1½-5 år, men her er anvendt et gennemsnit på 3½ år. For lang videregående er anvendt 8 år, selvom bl.a. medicinstudiet er 9 år efter afslutningen af grundskolen.

Der er anvendt følgende ligning, der estimeres for hver kommune for sig, til at estimere korrelation mellem børnenes og forældrenes uddannelsesniveau, jf. Holmlund mfl. (2011):

$$S_i = \partial_0 + \partial_1 S_i^m + \partial_2 S_i^f + \vartheta_i$$

Hvor S_i er længden af uddannelse for barn i , og S_i^m og S_i^f er længden af henholdsvis moderens og faderens uddannelse. Ligningen er estimeret med mindste kvadraters metode.

En relativ lav værdi af ∂_1 og ∂_2 angiver, at der i den kommune estimationen gælder for, er en relativ lav korrelation mellem længden af børnene og henholdsvis moderens og faderens uddannelse. En lav værdi kan både dække over, at børnenes uddannelsesniveau er højere end forældrenes, eller at børnenes uddannelsesniveau er lavere end forældrenes.

**Ingen geografisk
forskel i
intergenerationel
uddannelses-
mobilitet**

Resultatet af analysen er, at den estimerede koefficient for forholdet mellem længden af børnenes og moderens uddannelse i yderkommunerne er 0,232, og den er 0,209 mellem børnenes og fædrenes uddannelse, jf. tabel IV.7. De estimerede koefficienter er marginalt højere i bykommuner, men på samme niveau i øvrige kommuner. Beregninger af koefficienter for de enkelte kommuner underbygger, at der ikke er et geografisk mønster i størrelsen af koefficienter mellem længden af børnenes og forældrenes uddannelse, jf. figur IV.23. Der er således både yderkommuner, som er blandt kommuner med den mindste, og yderkommuner, der er blandt kommuner med den største intergenerationelle uddannelsesmobilitet. Dette gør sig også gældende for bykommuner og øvrige kommuner. Der er således ikke tale om, at indkomstmobiliteten er lavere i yderområderne. En anden dansk undersøgelse af korrelationen mellem børnenes og forældrenes uddannelse, hvor der ikke er skelnet mellem forskellige geografiske områder, finder en lidt lavere koefficient på 0,18 for både mødre og fædre, jf. Bingley mfl. (2009).

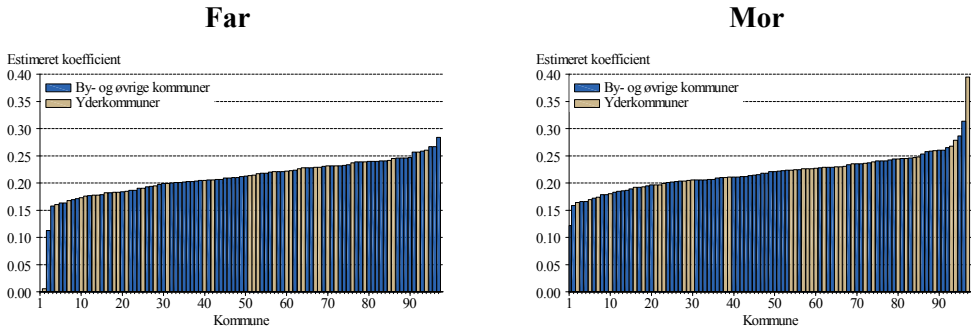
Tabel IV.7 Intergenerationel uddannelsesmobilitet

	Bykommuner	Yderkommuner	Øvrige
Mor	0,242 (0,003)	0,232 (0,003)	0,236 (0,004)
Far	0,228 (0,003)	0,209 (0,004)	0,207 (0,004)
Konstant	2,885 (0,013)	3,166 (0,013)	3,114 (0,014)
R ²	0,16	0,13	0,15
	----- Personer -----		
Antal	103.095	84.245	75.393

Anm.: Børnenes uddannelsesniveau er opgjort for personer mellem 30-34 år. Tallene i parentes angiver standardfejlen. En lav værdi angiver, at den intergenerationelle uddannelsesmobilitet er høj.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Figur IV.23 Uddannelsesniveau for børn af ufaglærte forældre



Anm.: Børnenes uddannelsesniveau er opgjort for personer mellem 30-34 år. En lav værdi angiver, at den intergenerationelle uddannelsesmobilitet er høj.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Flest ufaglærte får også ufaglærte børn i byerne

I det følgende undersøges den absolutte intergenerationelle uddannelsesmobilitet for børn af ufaglærte forældre. En nærmere undersøgelse af, hvordan børn af ufaglærte klarer sig i uddannelsessystemet, viser, at en større andel af drengene end pigerne ikke gennemfører en kompetencegivende uddannelse, hvilket gælder i alle dele af landet, jf. tabel IV.8. Eksempelvis er 18 pct. af pigerne i yderkommunerne med en ufaglært mor også selv ufaglærte, mens dette gælder for 26 pct. af drengene. For børn født af ufaglærte forældre er der en større andel, som ikke får en kompetencegivende uddannelse i byerne end i yderkommuner og i øvrige kommuner. Den højere andel af ufaglærte drenge i bykommunerne, hvis forældre også er ufaglærte, modsvares især af en lavere andel med en faglig uddannelse. Den højere andel af ufaglærte piger i bykommunerne modsvares dels af en lavere andel med en faglig uddannelse og dels af en lavere andel med en mellemlang videregående uddannelse.

Tabel IV.8 Uddannelsesniveaut for børn af ufaglærte forældre

	Ufaglært	Gymnasial	Faglært	KVU	MVU	LVU	Længde
	----- Pct. -----						-- År --
Mor-datter							
Yder	18,0	5,2	39,2	5,7	24,9	7,0	4,0
Bykommuner	22,4	6,4	37,2	5,3	20,8	7,9	3,7
Øvrige	18,0	6,0	40,1	5,7	22,6	7,6	3,9
Mor-søn							
Yder	26,0	5,2	47,0	7,4	8,8	5,7	3,2
Bykommuner	31,2	6,2	41,9	5,8	8,5	6,3	3,0
Øvrige	26,4	5,3	46,4	6,9	8,9	6,1	3,2
Far-datter							
Yder	19,0	5,5	37,4	5,7	24,6	7,7	4,0
Bykommuner	24,1	5,9	36,4	5,3	20,2	8,1	3,7
Øvrige	18,6	5,7	39,3	5,6	22,5	8,3	4,0
Far-søn							
Yder	27,7	5,0	45,4	7,1	8,7	6,1	3,1
Bykommuner	34,5	6,0	39,5	5,7	8,0	6,4	2,9
Øvrige	27,9	5,1	44,8	6,9	8,7	6,6	3,2

Anm.: Børnenes uddannelsesniveau for højest fuldført uddannelse er opgjort for personer mellem 30-34 år. "Længde" er antal års uddannelse efter grundskolen.

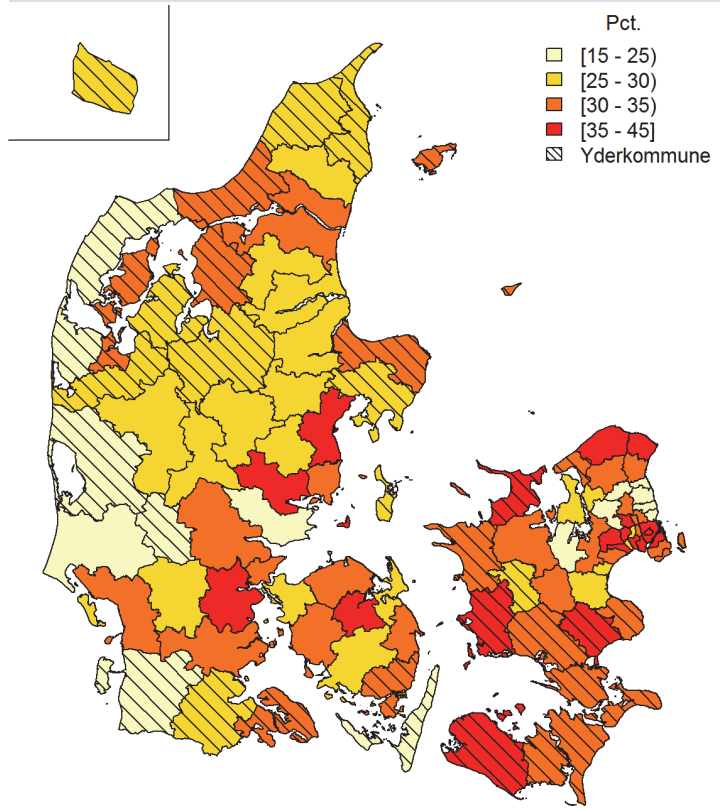
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Især større byer har høj andel ufaglærte med ufaglærte børn

Andelen af ufaglærte unge mellem 30-34 år, hvor både deres mor og far er ufaglærte, er størst i de store bykommuner: København, Aarhus, Odense og Aalborg, jf. figur IV.24. Der er betragtelig forskel mellem kommunerne. Eksempelvis er andelen 44 pct. i Københavns Kommune, mens den er 21 pct. i Ringkøbing-Skjern. Betragtes variationen blandt yderkommuner ses, at der både er yderkommuner, hvor andelen af ufaglærte unge mellem 30-34 år og begge forældrene er ufaglærte, er relativ høj og også yderkommuner, hvor den er relativ lav.

Samlet set kan der således ikke spores en tendens til at lav uddannelse i særlig grad fastholdes over generationer i yderområderne.

Figur IV.24 Andelen af ufaglærte 30-34 årige med ufaglærte forældrepar



Anm.: Børnenes uddannelsesniveau er opgjort for personer mellem 30-34 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Indkomstmobilitet mellem forældre og børn

Økonomiske forklaringer på sammenhæng mellem forældres og børns indkomster

I det følgende undersøges den intergenerationelle indkomstmobilitet i indkomster. Der er en række mulige økonomiske årsager til, at der kan være en sammenhæng mellem forældrenes og børnenes indkomst. En forklaring er, at økonomisk velpolstrede forældre investerer flere ressourcer i at forbedre børnenes kvalifikationer end forældre med lavere indkomster, og at kreditmarkedsrestriktioner kan betyde, at fattige ikke investerer i uddannelse uanset evner, jf. Grawe og Mulligan (2002). Ligeledes fremhæver nogle teorier, at mere veluddannede forældre vil investere mere af deres tid i lektiehjælp, fordi de har kvalifikationerne til at hjælpe deres børn. Det giver børnene bedre mulighed for en god uddannelse og efterfølgende højere indkomster.

Analyse af erhvervs- indkomster

I dette afsnit analyseres erhvervsindkomsterne, hvilket omfatter lønindkomst og overskud af egen virksomhed. Det er indkomster, der skabes på markedet som følge af den humankapital, der er skabt i barndommen og ungdommen, som skal analyseres. Der er således i analysen ikke medtaget indkomstoverførsler fra det offentlige.

Korrelation mellem forældres og børns livsindkomst

I princippet er det korrelationen mellem børnenes og forældrenes livsindkomst, der skal måles. Det er forhold, der så vidt det er muligt, afspejler de nuværende, der skal undersøges, og derfor er valgt at opgøre indkomsten, når personer i undersøgelsen er omkring 40 år gamle, da indkomsten i den alder er en god indikator for livsindkomsten, jf. Jäntti mfl. (2006). Konkret er anvendt indkomsten i 2008-12 for børn født 1970-72, jf. boks IV.6. Forældrenes indkomst er opgjort i 1986-90, hvor møderens gennemsnitsalder er 40 år og fædrenes gennemsnitsalder er 43 år.

Boks IV.6 Estimation af intergenerationel indkomstmobilitet

I analysen af indkomstmobiliteten anvendes registeroplysninger for erhvervsindkomster for årene 2008-12 for den danske befolkning, der er født 1970-72. Derudover anvendes oplysninger om forældrenes erhvervsindkomst for 1986-90. Børnenes bopæl som 16 årig er anvendt som indikator for, hvilket område de er vokset op i. Der er anvendt gennemsnitlige erhvervsindkomster for femårige perioder for både børn og forældre for at begrænse risikoen for, at analyserne bliver påvirket af tilfældige udsving i indkomsterne i enkelte år. Oplysningerne er indsamlet af Danmarks Statistik, der har konstrueret og anonymiseret data

Til beregningen af den intergenerationelle indkomstmobilitet anvender vi et mål for den relative og absolutte indkomstmobilitet, jf. Chetty mfl. (2014). Målet sammenligner børnenes placering i indkomstfordelingen med forældrenes placering i indkomstfordelingen. Placeringen i indkomstfordelingen bestemmes for børnenes vedkommende ved sammenligning med den tilsvarende aldersgruppe i hele Danmark, og for forældrenes vedkommende ved sammenligning med den aldersgruppe i hele Danmark, vedkommende tilhører.

Et summarisk mål for den betingede forventning af et barns placering givet forældrenes placering i indkomstfordelingen er

$$R_i = \alpha + \beta P_i + \varepsilon_i$$

R_i angiver barn i 's placering i indkomstfordelingen (blandt børn i deres fødselskohorte)

P_i angiver forælder i 's placering i indkomstfordelingen for deres aldersgruppe, β angiver hældningen, hvilket måler den relative mobilitet for børn, der stammer fra kommune k . Ligningen estimeres for hver kommune for sig med mindste kvadraters metode og særskilt for mor-søn, mor-datter, far-søn, far-datter, så der for hver kommune foretages fire estimationer

β_k ligger mellem 0 og 1, og en høj parameter angiver, at den relative intergenerationelle indkomstmobilitet er lille. Den relative mobilitet måler forskellen mellem den forventede placering af børn, der er født i toppen og bunden af indkomstfordelingen.

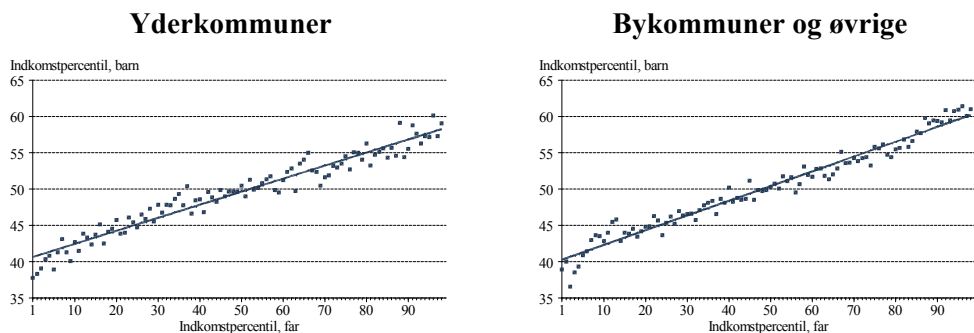
Barnets forventede placering i indkomstfordelingen er således givet ved konstantledet og hældningen, idet det er antaget, at sammenhængen er lineær. Den absolutte mobilitet i percentil p er defineret som den forventede placering for et barn, \bar{r}_p , der voksede op hos forældre, der var placeret i percentil, p i indkomstfordelingen for hele landet:

$$\bar{r}_p = \hat{\alpha} + \hat{\beta}p$$

Sammenligning af forældre og børns placering i indkomstfordelingen

Til beregningen af den intergenerationale indkomstmobilitet er anvendt et mål for den relative indkomstmobilitet. Målet sammenligner børnenes placering i indkomstfordelingen med forældrenes placering i indkomstfordelingen, jf. boks IV.6. Placeringen i indkomstfordelingen bestemmes for børnenes vedkommende med placeringen i indkomstfordelingen for deres fødselskohorte for hele landet, og for forældrenes vedkommende med placeringen i indkomstfordelingen for hele befolkningen i den aldersgruppe, som forældrene tilhører. Samvariationen mellem forældrenes placering i indkomstfordelingen og den gennemsnitlige placering for børnene er illustreret i figur IV.25. Det ses, at der er en tilnærmelsesvis lineær sammenhæng mellem forældrenes og børnenes placering i deres respektive indkomstfordeling. Det er dette forhold, der er afsættet for de efterfølgende analyser.

Figur IV.25 Intergenerationel indkomstmobilitet mellem far og barn



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige indkomstpercentil for børn givet faderens indkomstpercentil.

Kilde: Beregninger på baggrund af registerdata.

Store geografiske forskelle i intergenerational indkomstmobilitet i USA

Inspirationen til analysen stammer fra Chetty mfl. (2014), der har undersøgt den intergenerationale geografiske indkomstmobilitet i USA, hvor det er undersøgt, om der er forskelle i den intergenerationale indkomstmobilitet mellem geografiske områder i USA. De finder, at der er betydelig forskel i den intergenerationale indkomstmobilitet mellem geografiske områder.

Kun meget begrænsede geografiske forskelle i mobiliteten

I nærværende analyse er den parvise samvariation for henholdsvis mødre og sønner, mødre og døtre, fædre og sønner samt fædre og døtre undersøgt. Undersøgelsen er foretaget særskilt for de tre kommune-grupper og for hver kommune særskilt. En lav parameter er udtryk for, at sandsynligheden er lille for, at børnene er placeret samme sted i indkomstfordelingen som deres forældre. Den estimerede parameter for forholdet mellem børnenes og forældrenes placering i indkomstfordelingen er mellem 0,120 og 0,218, jf. tabel IV.9. Parameteren kan ligge mellem nul og én. Det er kun den estimerede parameter for forholdet mellem fædre og sønners placering i indkomstfordelingen i bykommuner, der er signifikant større, end de andre kombinationer.

Anden undersøgelse finder mobilitet på samme niveau

En anden undersøgelse for Danmark, som anvender samme metode, men hvor de geografiske forskelle ikke er undersøgt, finder under et en parameter for samvariationen mellem forældres og børns placering i indkomstfordelingen på 0,14, hvilket er på niveau med resultaterne i nærværende undersøgelse, jf. Boserup mfl. (2014). Indkomstdefinitionen adskiller sig fra nærværende analyse ved, at de offentlige indkomstoverførsler også indgår i analysen, ligesom børnene omfatter væsentlig flere årgange.

Børn vokset op i lavindkomstfamilier kan forvente højere placering

Der er tit særlig fokus på, hvordan børn, der er vokset op i hjem med relativt lave erhvervsindkomster, bliver placeret i indkomstfordelingen, når de selv bliver voksne. Et mål for dette er at beregne, hvilken indkomstpercentil børn som voksne i gennemsnit er placeret i, når deres forældre var placeret i den 25. percentil i indkomstfordelingen, da de voksede op. Den absolutte intergenerationelle indkomstmobilitet for børn, der er vokset op i hjem med relativt lave indkomster er mellem 45,0 og 48,8, jf. tabel IV.9, hvilket betyder, at børnene i gennemsnit ville have tæt på medianindkomsten. Forskellen mellem de tre kommune-grupper er meget begrænset.

Tabel IV.9 Intergenerationel indkomstmobilitet mellem forældre og børn

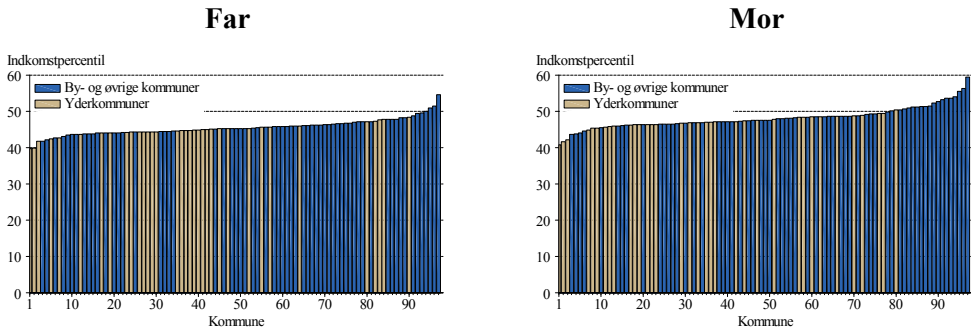
	Relativ	Absolut ^{a)}	R ²	Antal
Mor og søn				
Yderkommuner	0,133 (0,006)	47,5	0,02	26.998
Bykommuner	0,120 (0,005)	47,7	0,01	35.285
Øvrige kommuner	0,134 (0,006)	48,8	0,02	26.057
Mor og datter				
Yderkommuner	0,145 (0,006)	46,8	0,02	26.424
Bykommuner	0,143 (0,005)	47,5	0,02	34.333
Øvrige kommuner	0,146 (0,006)	48,2	0,02	25.637
Far og søn				
Yderkommuner	0,184 (0,006)	45,7	0,03	25.549
Bykommuner	0,218 (0,005)	45,0	0,05	32.985
Øvrige kommuner	0,202 (0,006)	46,2	0,04	24.836
Far og datter				
Yderkommuner	0,166 (0,006)	45,1	0,03	26.853
Bykommuner	0,187 (0,005)	45,4	0,04	34.665
Øvrige kommuner	0,190 (0,006)	45,7	0,04	26.219

a) Den absolutte indkomstmobilitet angiver den forventede placering i indkomstfordelingen for børn, der er vokset op hos forældre, som var placeret i den 25. percentil i indkomsten for deres fødselsårgang.

Anm.: Børnene er født mellem 1970-72. Børnenes erhvervsindkomst er opgjort for perioden 2008-12, og forældrenes erhvervsindkomst er opgjort for perioden 1986-90. Tallene i parentes angiver standardfejlen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Figur IV.26 Absolut intergenerational indkomstmobilitet



Anm.: Den absolutte indkomstmobilitet angiver den forventede placering i indkomstfordelingen for børn, der er vokset op hos forældre, som var placeret i den 25. percentil i indkomstfordelingen for deres fødselsårgang. Børnene er alle født mellem 1970-72. Børnenes erhvervsindkomst er opgjort for perioden 2008-12, og forældrenes erhvervsindkomst er opgjort for perioden 1986-90.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Stor spredning i absolut indkomstmobilitet, men ikke et geografisk mønster

Der er dog en stor spredning mellem kommunerne i den absolutte intergenerational indkomstmobilitet målt mellem børn og forældre placeret i den 25. percentil i indkomstfordelingen, idet den varierer mellem 40 og 59, jf. figur IV.26. Beregninger af den absolutte indkomstmobilitet for de enkelte kommuner underbygger, at der ikke er et tydeligt geografisk mønster i størrelsen af den absolutte indkomstmobilitet for børn vokset op med forældre med relativt lave indkomster. Der er således yderkommuner både blandt kommuner med den laveste og kommuner med en høj absolut indkomstmobilitet. Dette gør sig også gældende for bykommuner og øvrige kommuner.

Ikke stor geografisk forskel på betydningen af forældrenes indkomst for børns risiko for ikke at have en indkomst

Der er 5,3 pct. af de personer, som voksede op i yderkommuner, der i den analyserede periode ikke havde en erhvervsindkomst, hvilket ikke adskiller sig meget fra personer, der voksede op i henholdsvis bykommuner, hvor andelen er 6,1 pct. og øvrige kommuner, hvor andelen er 4,7 pct. En højere indkomst for moderen og faderen betyder, at børnene har en lavere sandsynlighed for ikke at have en erhvervsindkomst. Påvirkningen er forholdsvis stor, idet den isolerede effekt af en 1 pct. stigning i moderens indkomst indebærer et fald i sandsynligheden for ikke at have en erhvervsindkomst på 2,8 pct.point for døtrene i yderkommuner og henholdsvis 3,1 og 2,7 pct.point i bykommuner og øvrige kommuner, jf. tabel IV.10. Piger vokset op i yderkommuner påvirkes signifikant mere end piger vokset op andre steder af en højere indkomst for faderen. Drengene vokset op i en bykommune påvirkes signifikant mere end drenge vokset op i yderkommuner og øvrige kommuner af en højere indkomst for faderen.

Tabel IV.10 Betydningen af forældrenes indkomst for ikke at have en indkomst

	Døtre			Sønner		
	By	Ydre	Øvrige	By	Ydre	Øvrige
Moderens indkomst	-0,031 (0,001)	-0,028 (0,001)	-0,027 (0,001)	-0,021 (0,001)	-0,019 (0,001)	-0,020 (0,001)
Faderens indkomst	-0,031 (0,002)	-0,037 (0,002)	-0,029 (0,002)	-0,032 (0,002)	-0,025 (0,002)	-0,018 (0,002)
	----- Personer -----					
Antal	39.152	29.701	28.821	40.151	30.374	29.160

Anm.: Børnene omfatter alle født mellem 1970-72. Børnenes erhvervsindkomst er opgjort for perioden 2008-12, og forældrenes erhvervsindkomst er opgjort for perioden 1986-90. Koefficienterne for moderens og faderens indkomst angiver, hvor meget sandsynligheden ændres, når indkomst stiger 1 pct. Der er anvendt en logit specifikation til estimationen. Tallene i parentes angiver standardfejlen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Sammenfatning

Uddannelsesmobiliteten er forholdsvis høj i Danmark, men analyserne i dette afsnit viser, at den intergenerationelle uddannelsesmobilitet er lidt lavere i bykommunerne end i yderkommuner og øvrige kommuner. For børn af ufaglærte er sandsynligheden for også at blive ufaglært særlig stor i de større byer.

Generelt er den intergenerationelle indkomstmobilitet høj i Danmark, og der er ikke et geografisk mønster i forskellene. Børn, der er vokset op i hjem med relativt lave erhvervsindkomster, opnår i gennemsnit en indkomst, der næsten svarer til medianen i indkomstfordelingen, når de selv bliver voksne.

IV.6 Tiltag rettet mod yderområder

Tiltag begrundet i fordeling eller effektivitet

Der findes et væld af forskellige virkemidler, der implicit eller eksplicit påvirker den geografiske fordeling af velstand og aktivitet. En begrundelse for at anvende sådanne instrumenter kan være, at samfundet har en eksplicit præference for en lige fordeling af velstand på tværs af geografiske områder, jf. afsnit IV.4. En anden begrundelse kan være, at der i udgangspunktet eksisterer en uhensigtsmæssig geografisk fordeling af økonomisk aktivitet og befolkning, der enten skyldes markedsfejl eller offentlig regulering. I dette tilfælde kan tiltag derfor begrundes ud fra effektivitetshensyn. En mulig markedsfejl kan bestå i, at det er et offentligt gode, at alle dele af landet er befolkede, og at der dermed vil være et velfærdstab forbundet med, at økonomisk aktivitet og befolkningen helt overvejende samles i få byområder.

Afsnittets indhold

I det følgende diskuteres først ganske kort de nuværende ordninger i Danmark, herunder det kommunale udlignings-system. Derefter følger en diskussion af, hvilke instrumenter, der kan anvendes, såfremt der er et ønske om at ændre på forskellige aspekter vedrørende den geografiske fordeling af befolkning, velstand og aktivitet. Der er usikkerhed omkring, hvordan de enkelte instrumenter virker i praksis, og det er derfor relevant at belyse erfaringerne fra tidligere tiltag rettet mod yderområder eller mere generelt den geografiske fordeling af aktivitet.

Ordninger i Danmark

Den offentlige sektor omfordeler forbrugsmuligheder

Den enkelte persons forbrugsmuligheder afhænger af en lang række forhold, herunder uddannelse, helbred, geografiske forhold mv. Den offentlige sektor omfordeler forbrugsmuligheder via opkrævning af skatter, udbetaling af indkomstoverførsler samt ved, at den stiller goder til rådighed for befolkningen til nedsat pris og i nogle tilfælde gratis, finansieret via skatter.

Skæv befolknings-sammensætning påvirker pengestrømme

Disse omfordelingslementer har principielt ikke geografisk karakter, idet personer med samme karakteristika betaler og modtager det samme fra den offentlige sektor, uanset hvor de bor. I det omfang, at befolkningen er geografisk set skævt fordelt i forhold til sådanne karakteristika, vil det imidlertid påvirke strømmen af penge mellem kommuner. Et progressivt skattesystem omfordeler fra områder med høj indkomst til områder med lav indkomst, og indkomstoverførsler betyder, at det offentlige omfordeler til områder med mange ledige, pensionister og andre grupper udenfor arbejdsmarkedet. Yderområder har eksempelvis en relativt høj andel af kontanthjælpsmodtagere, så i denne forbindelse er det implicit en omfordeling til gavn for disse områder. Omvendt er der i hovedstadsområdet et uforholdsmæssigt højt antal, der modtager boligydelse, så herved sker der implicit en omfordeling til gavn for hovedstadsområdet.

Kommuner afholder delvist udgifter til sociale ydelser

I Danmark afholder den enkelte kommune udgifterne til ydelser såsom kontanthjælp, førtidspension og sygedagpenge. Der sker dog en statslig refusion, men det er kun en andel af udgifterne, der refunderes. Eksempelvis er det i gennemsnit omkring halvdelen af udgifterne til førtidspension, der refunderes. Finansieringen af den øvrige andel af udgifterne sker primært via kommunale indkomstskatter og ejendomsskatter, men der er også en betydelig del, der finansieres ved det statslige bloktilskud.

Udligning mellem kommuner

Mellem kommunerne sker en vis udligning, sådan at kommuner med høje nettoskattegrundlag betaler til kommuner med lave. For hver kommune beregnes et såkaldt strukturelt underskud, som angiver forskellen mellem et beregnet udgiftsbehov og indtægter ved en gennemsnitlig skatteprocent.

Loven dikterer, at beregningen af udgiftsbehov skal tage udgangspunkt i objektive, demografisk eller socialt betingede forhold og ikke de faktiske udgifter i kommunen. Som udgangspunkt udlignes 58 pct. af den enkelte kommunes strukturelle underskud. Dertil kommer en yderligere udligning indenfor hovedstadsområdet og overfor de kommuner udenfor hovedstadsområdet, der har et stort strukturelt underskud, ligesom der også indgår forskellige typer af tilskud i udligningssystemet, eksempelvis relateret til ledige. Kun en del af de nævnte ordninger finansieres af mellemkommunale overførsler, idet resten finansieres af det statslige bloktilskud. Den del af bloktilskuddet, der ikke indgår i udligningssystemet, typisk en mindre andel, fordeles til kommunerne efter indbyggertal.

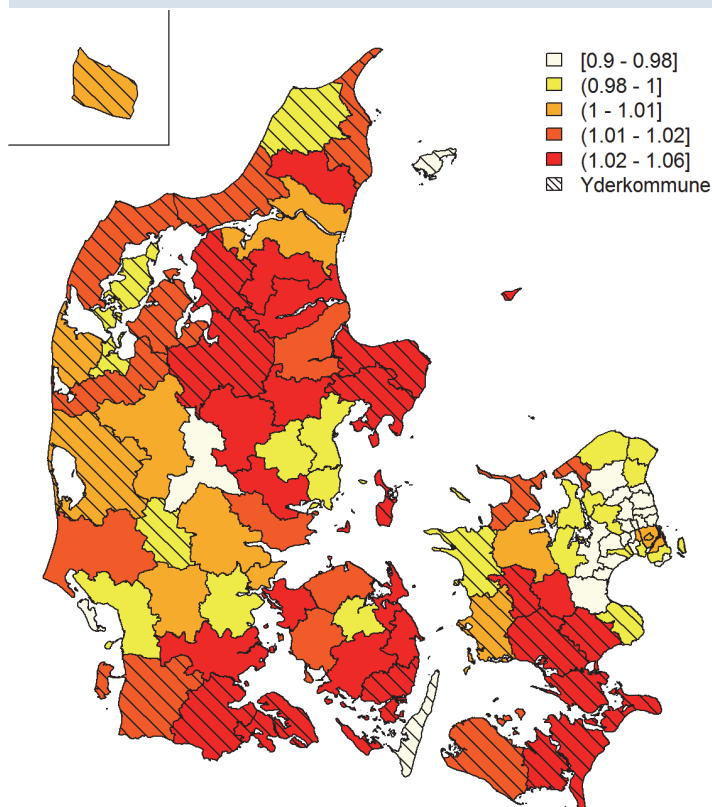
Udligningsordning giver mulighed for omtrent samme serviceniveau

Formålet med den mellemkommunale udligningsordning er at sikre, at kommuner med forskellige underliggende vilkår, har mulighed for at tilbyde omtrent samme serviceniveau uden for store forskelle i skatteprocenter. Flere justeringer af det kommunale udligningssystem de senere år har trukket i retning af at omprioritere midler fra større bykommuner til yderkommuner og landdistriktskommuner. I sidste ende er det en politisk prioritering, hvilket serviceniveau, der skal tilbydes i den enkelte kommune. I nogle kommuner kan der være ønske om et relativt lavt beskatningsniveau og et tilhørende lavt offentligt serviceniveau, mens der i andre kommuner vil være ønsker om det modsatte.

Lavest skat/serviceforhold i hovedstadsområdet

I praksis vil der være en vis variation i udbuddet af kommunale serviceydelser, og en del af denne variation vil ikke nødvendigvis afspejle forskelle i skatteprocenter. Et groft inverst udtryk for det kommunale serviceniveau i forhold til beskatningsniveauet er skat/serviceforholdet, der udarbejdes af Økonomi- og Indenrigsministeriet, og angiver forholdet mellem et beregnet beskatningsniveau og et beregnet serviceniveau (målt som nettodriftsudgifter korrigeret for et beregnet udgiftsbehov). Der er en tendens til, at skat/serviceforholdet er lavest i og omkring hovedstadsområdet og højere i kommuner i yderområderne, jf. figur IV.27. For yderområderne som helhed er forholdet mellem beskatningsniveauet og serviceforholdet knap 3 pct. højere end i resten af Danmark.

Figur IV.27 Skat/serviceforhold, 2014



Anm.: Skat-service forholdet angiver et beregnet udtryk for beskatningsniveauet i en kommune divideret med et beregnet udtryk for serviceniveauet bestemt ud fra nettodriftsudgifter i forhold til udgiftsbehovet. Niveauet for skat-service forholdet er normeret således, at gennemsnittet for alle kommunerne er lig med 1.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal.

EU's struktur- fondsmidler påvirker også den regionale aktivitets- fordeling

Den geografiske fordeling af økonomisk aktivitet påvirkes også af EU's strukturfondsmidler. Disse har til formål at styrke den regionale konkurrenceevne og beskæftigelse. Struktur fonden består blandt andet af Regional fonden og social fonden. Midlerne i regional fonden fokuseres mod innovation, vækstvirksomheder, energi- og ressourceeffektivitet samt bæredygtig udvikling i større byer. Social fondens fokus er derimod på iværksætteri, social inklusion og

uddannelse. I perioden 2014-20 planlægger EU og Regeringen, at de to fonde skal bidrage med 440 mio. om året i gennemsnit i Danmark. Størstedelen af midlerne kanaliserer Erhvervsstyrelsen ud via de regionale vækstfora, der er nedsat af de enkelte regionsråd. Midlerne til de regionale vækstfora følger en fordelingsnøgle, der blandt andet tager højde for andelen af yderområder i de enkelte regioner samt andelen af personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Mange tiltag rettet mod yderområder

Der findes en lang række af tiltag, der, implicit eller eksplicit, retter sig mod yderområderne i Danmark. Nogle af de nyere er nævnt i boks IV.7. Regeringen har i maj fremlagt et udspil til en vækstplan, der skal forbedre vilkårene for de danske virksomheder. Denne indeholder blandt andet tiltag rettet mod yderområder, herunder en opblødning af såvel planloven som loven om fleksboliger, bedre bredbånds- og mobildækning og en pulje til bedre kollektiv transport i yderområder.

Erfaringer med lokale skattebegunstigelser i andre lande

Lokale skattebegunstigelser kan tjene forskellige formål

Flere lande har eksperimenteret med at give virksomheder skattefordele, såfremt de er lokaliseret i særlige områder. Lokale skattefordele til virksomheder eller personer kan potentielt tjene flere forskellige formål. En begrundelse kan være, at der er et ønske om at sprede økonomisk aktivitet og befolkningen ud over hele landet, fordi der er et offentligt gode aspekt herved. En anden hensigt kan bestå i at reducere ledigheden i særligt ramte områder. Endelig kan en begrundelse ganske enkelt være, at der politisk er et ønske om at forbedre levestandarden for beskæftigede i særlige områder. I det følgende beskrives nogle af erfaringerne fra andre lande med at give skattefordele til virksomheder, der er lokaliseret i udsatte områder.

Boks IV.7 Tiltag rettet mod yderområder

En række tiltag de senere år har rettet sig mod nogle af de områder, der i nærværende kapitel defineres som yderområder. Nogle af tiltagene beskrives i det følgende:

Forhøjet befordringsfradrag: I 2004 indførtes et forhøjet pendlerfradrag for bosatte i 50 ud af de daværende 271 kommuner beliggende i yderområder. Tiltaget kommer personer, der pendler mere end 120 km om dagen, til gode. Ordningen er siden blevet forlænget flere gange, og er nu planlagt at vare til 2018. Antallet af kommuner, der hører ind under ordningen er desuden blevet udvidet. Virkningen af det forhøjede pendlerfradrag er undersøgt i Nielsen (2015). Denne analyse indikerer, at det hverken har haft effekter på ledighed, løn eller flyttemønstre. Dette skal dog ses i lyset af, at det forhøjede pendlerfradrag i yderområderne kun har givet en begrænset tilskyndelse til at være bosat i et yderområde.

Ændring af planloven: I 2013 blev der vedtaget en liberalisering af planloven i landdistrikter og yderkommuner, således at det for 29 kommuner er muligt at give tilladelse til byggeri i kystnærhedszoner.

Pulje til landsbyfornyelse: I 2014 og 2015 eksisterer denne pulje, hvorved byer med færre end 3.000 indbyggere (som findes i 70 af landets kommuner) kan få tilskud til nedrivning af faldefærdige huse. Puljen er i alt på 400 mio. kr. Med vækstplan 2014 blev ordningen forlænget frem til 2020 med et statsligt tilskud på op til 55 mio. kr. om året.

Nedrivning af almene boliger: I 2014 blev det vedtaget at afsætte 600 mio. kr. over årene 2015-18 til nedrivning af dele af almene boligafdelinger, primært med henblik på at afhjælpe problemer med vigende efterspørgsel efter almene boliger i yderområder.

Fleksboligordningen: I 2013 indførtes fleksboligordningen, hvorved kommuner kan give tilladelse til, at helårshuse anvendes som fritidshuse. Det betyder blandt andet, at bopælspligten ikke gælder for disse boliger.

Bedre kollektiv trafik i yderområder: I 2012 besluttede Folketinget at afsætte en pulje på 285 mio. kr. over perioden 2013-17 med henblik på bedre kollektiv trafik i yderområder.

Boks IV.7 Tiltag rettet mod yderområder, fortsat

Dertil kommer, at der findes forskellige støtteordninger, der støtter mindre øer, blandt andet via offentlige tilskud til færgedrift.

Regeringen har i maj fremlagt et udspil, der har til formål at gøre det mere attraktivt at bo og drive virksomhed i yder- og landkommuner. Dette involverer blandt andet:

- Yderligere opblødning af planloven, således at det bliver lettere at etablere og udvide erhverv i landzoner
- Ændring af fleksboligordningen, således at det vil være muligt for bolig-ejere at veksle mellem fritids- og helårsanvendelse uden fleksbolig-tilladelsen bortfalder
- Yderligere 220 mio. kr. afsættes til nedrivning og istandsættelse af bygninger i yderområder frem mod 2020
- Pulje til forbedring af kollektiv trafik i yderområder
- Bedre bredbånds- og mobildækning i form af mere ambitiøse dækningskrav ved de kommende frekvensauktioner

Sverige indførte differentierede arbejdsgeberbidrag i 1982 ...

Sverige indførte i 1982 en geografisk differentiering i de bidrag, arbejdsgivere betaler i tillæg til lønnen. Disse bidrag finansierer blandt andet pensioner og andre sociale overførsler. Virksomheder i fremstillingssektoren og i visse andre sektorer fik således i nogle områder i Nordsverige mulighed for at reducere deres arbejdsgeberbidrag med 10 pct.point, fra et initialt niveau på 35 pct. af lønudgifterne. Dette svarede til en reduktion i efter-skat lønomkostninger på 7 pct. Denne mulighed blev i 1984 udvidet til alle kommuner i regionen Norrbotten og sidenhen til alle områder i Nordsverige, med undtagelse af kystlinjen. Ordningen blev imidlertid ophævet som konsekvens af EU-regulering i 1999.

... og igen i 2002

I 2002 indførte rigsdagen en lignende ordning, der dog var ændret en anelse for at kunne overholde EU-reglerne. Igen var reduktionen på 10 pct.point, men der blev samtidig indført et loft på 852.000 svenske kr. pr. virksomhed. Dette svarede på daværende tidspunkt til tre årslønninger i frem-

stillingssektoren, jf. Benmarker mfl. (2009). Tiltaget begunstiger dermed primært små virksomheder.

**Ingen positiv
beskæftigelses-
effekt af det
første tiltag**

Effekterne af det lavere arbejdsgiverbidrag i Norrbotten i 1980'erne er evalueret i Bohm og Lind (1993). Deres resultater peger i retning af, at det lavere arbejdsgiverbidrag ikke har haft nogen positiv beskæftigelseseffekt. Norrbotten oplevede således ikke i perioden 1983-86 en stærkere beskæftigelsesudvikling end sammenlignelige og nært lokaliserede områder, når der sammenlignes med perioden op til, at tiltaget blev indført. For at tage højde for, at der kan være forskelle i branchesammensætningen finder Bohm og Lind for hver af 44 fremstillingsvirksomheder i Norrbotten en sammenlignelig virksomhed i et sammenligneligt område, der ikke opnåede begunstigelsen. I mere end halvdelen af tilfældene havde virksomheden i Norrbotten en dårligere beskæftigelsesudvikling end den sammenlignelige virksomhed i årene efter tiltaget.

**Uklare resultater
vedrørende det
andet tiltag**

Effekterne af det lavere arbejdsgiverbidrag, der blev indført i Nordsverige i 2002, er evalueret i Benmarker mfl. (2009). I første omgang analyserede de virksomheder, der eksisterer både før tiltaget og tre år efter. For disse virksomheder findes ingen signifikante beskæftigelseseffekter, når der igen sammenlignes med udviklingen i nært lokaliserede områder. Til gengæld findes en positiv effekt på lønnen, svarende til at en reduktion i efter-skat lønomkostningerne på 1 pct. (som følge af det lavere arbejdsgiverbidrag) forøger lønningerne med 0,3 pct. Dernæst tages der højde for, at tiltaget kan have påvirket antallet af virksomheder i det område, hvor arbejdsgiverbidragene er reduceret. Resultaterne fra analysen peger på, at tiltaget har bevirket en tilflytning af virksomheder til området, men resultatet er kun lige på grænsen til at være statistisk signifikant. Når der tages højde for den ændrede virksomhedssammensætning, er der imidlertid ingen effekter på hverken beskæftigelse eller lønninger. Dette tyder på, at det primært er relativt små virksomheder med relativt lave lønninger, der har valgt at flytte til området.

**Lavere
arbejdsgiver-
bidrag i det
nordlige og
østlige Finland ...**

I Finland indførte regeringen i 2003 muligheden for, at virksomheder i 20 kommuner i den nordlige og østlige del af landet kunne undlade at betale arbejdsgiverbidrag til de nationale pensions- og sundhedsordninger. Ordningen blev finansieret via højere bidrag i andre områder. I første omgang var det meningen, at ordningen skulle gælde frem til udgangen af 2005, men ordningen blev sidenhen forlænget. Ordningen indebar et loft på 30.000 euro pr. firma, og det var derfor primært små virksomheder, der deltog i ordningen. For de virksomheder, der deltog, indebar ordningen en reduktion i arbejdsgiverbidrag på 4 pct.point, jf. Korkeamäki og Uusitalo (2009). Til sammenligning var det samlede arbejdsgiverbidrag på 24 pct. inden tiltaget. Tiltaget var dermed forholdsmæssigt omtrent halvt så stort som det svenske tiltag. De 20 kommuner i Finland, der fik gavn af tiltaget, var karakteriseret ved relativt høj ledighed. Der var dog også andre omkringliggende kommuner, der havde ligeså høj, eller endda højere, ledighed, men som ikke blev en del af tiltaget.

**... har
tilsyneladende
heller ikke haft
beskæftigelses-
effekter**

Denne til dels arbitrære udvælgelse af hvilke områder, der skulle få gavn af tiltaget, udnyttedes til at evaluere ordningen i Korkeamäki og Uusitalo (2009) og Korkeamäki (2011). Begge studier peger på, at der ikke er signifikante effekter på beskæftigelsen. Ledighedsudviklingen i de 20 områder i årene efter tiltaget var således parallel med udviklingen i lignende områder, der ikke var omfattet af tiltaget. Korkeamäki og Uusitalo (2009) finder desuden 1.430 virksomheder i de tilgodesete områder, der hver især er sammenlignelig med en virksomhed i et sammenligneligt område, der ikke fik gavn af tiltaget. Sammenligningen af disse to typer virksomheder indikerer, at der frem til udgangen af 2004 ikke var en signifikant bedre beskæftigelsesudvikling i de tilgodesete områder. Til gengæld er der indikation af en vis overvæltning i lønningerne, men også denne effekt er statistisk usikker. Resultaterne peger i retning af en løneffekt svarende til omkring halvdelen af reduktionen i arbejdsgiverbidraget. I Korkeamäki (2011) analyseres ordningen igen, men for en længere periode. Denne analyse peger i retning af, at der hverken er en statistisk signifikant effekt på beskæftigelse eller lønninger for det samlede område.

**Regionale
forskelle i
arbejdsgiver-
bidrag i Norge**

I Norge har der siden 1975 været tradition for, at arbejdsgiverbidrag varierer på tværs af geografiske områder med lavere arbejdsgiverbidrag i de nordligste områder. Der findes aktuelt syv forskellige geografiske zoner. Der betales ikke arbejdsgiverafgift i den nordligste zone, mens der betales en afgift på 14,1 pct. i den sydligste zone, der blandt andet inkluderer Oslo. I de øvrige zoner er arbejdsgiverbidraget mellem 5,1 pct. og 10,6 pct.

**Kraftigt
løngennemslag i
Norge**

Effekterne af forskelle i arbejdsgiverafgifter i Norge med hensyn til lønninger er undersøgt i Johansen og Klette (1997). De undersøger dog ikke direkte beskæftigelses-effekterne. De sammenligner således virksomheder i samme brancher, der er lokaliseret i forskellige områder. Deres resultater indikerer, at lavere arbejdsgiverbidrag giver sig udslag i højere lønninger med en gennemslagseffekt på mellem 60 og 100 pct. De konkluderer derfor, at med den relativt kraftige løneffekt må de beskæftigelsesmæssige effekter være meget begrænsede.

**Små og usikre
beskæftigelses-
effekter**

Samlet peger de nordiske erfaringer med lokale skattebegunstigelser til virksomheder i yderområder på, at der kun er meget begrænsede beskæftigelseseffekter knyttet hertil, og at det derfor er et ineffektivt instrument, hvis det underliggende formål er at flytte økonomisk aktivitet til yderområder. Det bør dog bemærkes, at to af tiltagene har indebåret et loft over det maksimale tilskud. Dette betyder, at gevinsten ved at flytte en virksomhed til det begunstigede område er begrænset. Resultaterne peger dog på, at der er en vis overvæltning i lønningerne. Dermed kan lokale skattebegunstigelser være relevante at overveje, hvis det underliggende formål blot er at forøge levestandarden for beskæftigede i særlige områder. Den yderst begrænsede effekt på beskæftigelsen betyder endvidere, at der ikke er indikationer af betydelige omkostninger herved i form af, at virksomheder flyttes til områder, hvor de i udgangspunktet er mindre produktive.

**Mere nuancerede
resultater for
Tyskland ...**

I Vesttyskland fandtes fra 1971 og frem til efter genforeningen en ordning, hvorved midler blev overført til områder tæt på grænsen til Østtyskland, blandt andet for at kompensere for at disse områder var afskåret fra markederne øst for

grænsen. Overførslerne blev primært anvendt til at finansiere investeringssubsidier samt investeringer i offentlig infrastruktur i disse områder. En analyse finder, at ordningen rent faktisk forøgede aktiviteten i disse områder, også efter ordningen var udfaset, jf. Ehrlich og Seidel (2015). Dette tolkes i særdeleshed som udtryk for en effekt af, at investeringssubsidierne resulterede i større kapitalakkumulation i områderne. Analysen peger imidlertid også på, at den forøgede aktivitet i de begunstigede områder skete på bekostning af lavere aktivitet i de tilstødende områder. Der er desuden tegn på, at ordningen i betydelig grad forøgede jordpriserne og dermed kom de eksisterende jordejere til gode, men omvendt trak i retning af lavere realindkomster for de øvrige.

**... og
Storbritannien**

Storbritannien har også haft ordninger, der tilgodeså virksomheder i særlige områder. I 1972 indførtes således et program, der ydede tilskud til virksomheders investeringer i områder karakteriseret ved lave indkomstniveauer og høj ledighed, defineret ud fra samme kriterier, som anvendes i tildelingen af EU's strukturfondsmidler. Formålet var at bevare eller ligefrem forøge industribeskæftigelsen i disse områder. Tiltaget rettede sig derfor ikke eksplicit mod yderområder, men derimod generelt mod økonomisk tilbagestående områder. En undersøgelse anvender ændringer i de EU-regler, der beskriver hvilke områder, der kan få gavn af ordningen, og finder over perioden 1986-2004 positive effekter af ordningen på beskæftigelse, investeringer og antal af virksomheder, jf. Criscuolo mfl. (2012). Disse effekter gør sig dog primært gældende for mindre virksomheder.

**Udflytning af
statslige
arbejdspladser i
Storbritannien og
Sverige**

Udflytning af offentlige arbejdspladser

Udflytning af statslige arbejdspladser kan potentielt være et redskab til at flytte økonomisk aktivitet og befolkning til yderområder. I flere lande har udflytning af offentlige arbejdspladser således været anvendt som et led i regionalpolitikken. I Storbritannien udflyttedes i perioden 2004-10 omkring 25.000 offentligt ansatte fra London og det sydøstlige England. Dette svarede til omkring 20 pct. af de statslige arbejdspladser i London og 17 pct. af de statslige arbejdspladser i det sydøstlige England, jf. Faggio (2014). Hensynet til den regionale udvikling var dog ikke det eneste

motiv bag udflytningen af arbejdspladser, der også var begrundet ud fra blandt andet omkostningshensyn. I Sverige har der også været foretaget betydelige udflytninger af offentlige arbejdspladser tilbage i tid, og igen begyndende i 2005, hvor en del af de statslige arbejdspladser i Stockholm blev udflyttet.

Modsat rettede effekter på beskæftigelsen i lokalområdet

Det er ikke teoretisk klart, om udflytning af offentlige arbejdspladser til et område kan forventes at øge eller reducere den private beskæftigelse i nærområdet, jf. Faggio og Overman (2014). På den ene side vil der være en positiv efterspørgselseffekt, i litteraturen kaldet en lokal *multiplikator*. Denne vil især trække i retning af større produktion af ikke-handlede varer, dvs. mange typer af serviceydelser, i lokalområdet. Omvendt kan der dog også være såkaldte *crowding out*-effekter, der består i, at udflytningen af arbejdspladser kan føre til højere lønninger og højere priser på fast ejendom i lokalområdet, hvilket kan få virkninger til at flytte til andre områder.

Kun beskeden beskæftigelses-effekt i Storbritannien

I Faggio (2014) evalueres udflytningen af statslige arbejdspladser i Storbritannien i 00'erne ved at sammenligne områder i umiddelbar nærhed af, hvor de statslige arbejdspladser er rykket hen, med områder, der ligger længere væk. Resultaterne tyder på, at tiltaget forøgede beskæftigelsen i serviceerhverv i nærområderne, men samtidig reducerede beskæftigelsen i fremstillingserhverv. Samlet peger resultaterne på, at der er en positiv, men beskeden, effekt på den private beskæftigelse i nærområdet. Dermed indikerer resultaterne, at den samlede beskæftigelse, offentlig såvel som privat, stiger. Såfremt det er formålet at forøge denne i et givet område, peger analysen derfor på, at udflytning af offentlige arbejdspladser virker, men primært via den direkte effekt. Analysen peger også på, at effekten på den private beskæftigelse er begrænset til det umiddelbare nærområde.

Mange statslige arbejdspladser i hovedstadsområdet i Danmark

I Danmark har staten også udflyttet statslige arbejdspladser, men i væsentligt mindre omfang end i Sverige og Storbritannien. Blandt andet blev Sikkerhedsstyrelsen etableret i Esbjerg i 2004, SKAT's betalingscenter blev flyttet til Ringkøbing i 2005, Statsforvaltning Sjælland blev rykket til Nykøbing Falster i 2007, og Tinglysningssretten blev samlet i Hobro i

2007. Over 40 pct. af de statslige arbejdspladser findes dog fortsat i hovedstadsområdet. Antallet af statslige arbejdspladser i forvaltning pr. indbygger er højere i bykommunerne end i såvel yderkommuner som de øvrige kommuner, jf. tabel IV.11. Fordelingen af statslige arbejdspladser indenfor militæret mellem de tre kommunetyper er væsentligt mere lige, men samtidig udgør disse en beskeden andel af det samlede antal statslige arbejdspladser.

Udflytning af arbejdspladser er et komplekst tiltag

Effekten af udflytning af statslige arbejdspladser på bosætning i lokalområdet vil naturligvis afhænge af mulighederne for at kunne pendle til arbejde, muligheden for at kunne arbejde hjemme mv. Den regionale udvikling er ikke det eneste kriterium, der bør overvejes i forbindelse med udflytning af statslige arbejdspladser. Andre vigtige faktorer er omkostningseffektivitet, rekrutteringsmuligheder, stordriftsfordele, hensynet til nærdemokratiet mv.

Lokalisering af uddannelsesinstitutioner

Størstedelen af videregående uddannelsesinstitutioner ligger i byområder

En bekymring i relation til yderområder kan være, at uddannelsessammensætningen er skæv. For Danmark er der således en tendens til, at det i særdeleshed er personer med en lang videregående uddannelse, der flytter fra yderområderne, jf. afsnit IV.2. Dette kan både være problematisk i forhold til den sociale sammenhængskraft, og fordi det kan have en uheldig indflydelse på de kommunale udgifter og indtægter i yderområderne. Et instrument til at modvirke den uddannelsesmæssige skævvridning kunne være at flytte vidensintensive offentlige arbejdspladser til yderområder. Som alternativ, eller som supplement hertil, kan det også være relevant at overveje at flytte uddannelsesinstitutioner til yderområder. I Danmark er størstedelen af de videregående uddannelser eksempelvis placeret i byområder. Af de 29 institutioner med videregående uddannelser, som defineret af Undervisningsministeriet, er de 26 af dem placeret i bykommuner.⁵ To institutioner med videregående uddannelse er placeret i yderkommuner, nemlig Syddansk Universitets afdelinger i henholdsvis Slagelse og Sønderborg.

5) Jf. <http://uvm.dk/Uddannelser/Paa-tvaers-af-uddannelserne-/Institutionsregister>

Tabel IV.11 Statslige arbejdspladser fordelt efter ansattes bopælskommune, ultimo 2012

	Antal	Antal pr. 100 ind- byggere	Andel
	----- Personer -----		-- Pct. --
Samlet			
Bykommuner	106.409	4,0	57,1
Yder	38.719	2,6	20,8
Øvrige	41.149	2,8	22,1
I alt	186.277	3,3	100,0
Forvaltning			
Bykommuner	98.890	3,7	58,8
Yder	32.694	2,2	19,4
Øvrige	36.684	2,5	21,8
I alt	168.268	3,0	100,0
Militær			
Bykommuner	7.519	0,3	41,8
Yder	6.025	0,4	33,5
Øvrige	4.465	0,3	24,8
I alt	18.009	0,3	100,0

Anm.: En statslig arbejdsplads er defineret ud fra Danmarks Statistiks sektorkode. Ansatte i statslige selskaber er ikke medtaget. Bemærk, at tallene ikke er helt sammenfaldende med de tal fra Moderniseringsstyrelsen, der er vist i Regional- og Landdistriktpolitisk redegørelse 2014.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger på baggrund af registerdata.

Positiv produktivitets-effekt i lokalområderne

Sverige foretog i løbet af 1980'erne og 1990'erne en væsentlig geografisk decentralisering af højere uddannelsesinstitutioner. Evalueringer af disse tiltag peger på, at udflytningen af uddannelsesinstitutioner havde en positiv effekt på såvel produktivitet som patentaktivitet i lokalområdet, jf. Andersson mfl. (2004) og Andersson mfl. (2009). Dermed kan udflytning af uddannelsesinstitutioner potentielt være et redskab til at gøre det mere attraktivt for vidensbaserede

virksomheder at lokalisere sig i yderområder. Resultaterne fra Sverige indikerer dog også, at de positive effekter er meget lokale, idet styrken af afsmitningseffekterne aftager hurtigt med afstanden til uddannelsesstederne. Samlet peger analyserne imidlertid på, at effekten på den gennemsnitlige produktivitet for hele landet af udflytningen har været positiv. De foreliggende evalueringer har ikke undersøgt de beskæftigelsesmæssige virkninger af tiltagene.

Højere velstand og lavere ledighed

At tilstedeværelsen af højere uddannelsesinstitutioner kan have en positiv indvirkning på den regionale velstand understøttes også af en undersøgelse af effekten af universitetsaktiviteter i Tyskland over perioden 2000-11, jf. Schubert og Kroll (2014). Denne tyder endvidere på, at tilstedeværelsen af universiteter på længere sigt kan reducere ledigheden i et område.

Infrastrukturinvesteringer

Infrastruktur kan være vigtig for lokaliseringsbeslutninger

Offentlige investeringer i trafikinfrastruktur kan være en måde at gøre det mere attraktivt at bosætte sig og etablere virksomhed i yderområder. Velfungerende veje og offentlig transport er naturligvis befordrende for, at virksomheder og personer vælger at lokalisere sig i et område. Det er således et rimeligt veletableret resultat, at denne type infrastrukturinvesteringer har positive produktivitetseffekter, jf. Produktivitetskommissionen (2013). En undersøgelse af et stort geografisk baseret udviklingsprogram i USA med fokus på infrastrukturinvesteringer peger på, at dette har haft positive effekter på industribeskæftigelsen i de tilgodesete områder, jf. Kline og Moretti (2014a). Erfaringer fra Storbritannien tyder ligeledes på, at forbedringer af motorvejsnettet og den kollektive transport har forbedret mulighederne for at få gavn af agglomerationsfordele, jf. Copenhagen Economics (2014). EU's strukturfondsmidler har i høj grad været anvendt til at finansiere infrastrukturinvesteringer. En evaluering af EU's strukturfond peger på, at denne har haft en positiv indvirkning på væksten i BNP, men ikke på beskæftigelsen, jf. Becker mfl. (2010).

Ikke entydige effekter af forbedret infrastruktur

Effekterne af forbedret trafikinfrastruktur på bosætning og beskæftigelse i yderområder er dog ikke entydig. En bedre infrastruktur betyder således, at beboere i yderområder kan få lettere ved at pendle ud af lokalområdet. Dette betyder på den ene side, at det kan blive mere attraktivt at bosætte sig i et yderområde og pendle ud, men samtidig kan det være sværere for de lokale virksomheder at tiltrække medarbejdere. Omvendt kan der dog også være en effekt af, at det bliver lettere at pendle ind i yderområder, hvilket trækker i retning af at en beskæftiget i et yderområde i højere grad kan bosætte sig uden for yderområderne, såfremt dette ønskes.

Udbredelse af digital infrastruktur kan gøre yderområder mere attraktive

Den digitale infrastruktur er med tiden blevet vigtig fordi den blandt andet muliggør mobiltelefoni og hurtig internetforbindelse. En større udbredelse af denne type infrastruktur har forventeligt en entydig positiv effekt på tilskyndelsen til at bosætte sig og drive erhverv i yderområder. Internationale empiriske undersøgelser peger således på, at en øget udbredelse af bredbånd forøger produktiviteten, jf. Produktivitetskommissionen (2013). Omvendt er det ikke klart fra undersøgelserne, om forbedringer af kapaciteten af eksisterende bredbåndsforbindelser har en positiv produktivitetseffekt. I Danmark er det private virksomheder, der forestår udrulning af digital infrastruktur, og de træffer valg om eksempelvis den anvendte teknologi, og virksomhederne har ikke fundet det profitabelt at etablere denne digitale infrastruktur i alle yderområder uden særlig tilskyndelse.

IV.7 Sammenfatning

Økonomisk betydning af at leve i yderområde

Formålet med kapitlet er at undersøge den økonomiske betydning af at leve i et yderområde. I kapitlet er yderområder defineret som kommuner, hvor medianborgeren har mere end en halv times kørsel til en by med mindst 45.000 indbyggere. Denne afgrænsning af yderområder omfatter 35 kommuner, hvor der bor knap 1½ mio. mennesker, der dækker halvdelen af Danmarks areal.

Situationen i yderområderne

Indbyggertallet i yderkommunerne er faldet lidt siden 2009

Indbyggertallet i yderområderne er faldet siden 2009 efter at have været svagt stigende i flere årtier, mens det samlede folketal for Danmark er steget. Faldet i indbyggertallet i yderområderne hænger især sammen med, at færre flytter til, mens antallet af personer, der flytter fra yderområderne, stort set har været uændret.

Lavere erhvervsfrekvens skyldes lavere uddannelsesniveau og højere alder

En større andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder står uden for arbejdsmarkedet i yderområderne sammenlignet med resten af Danmark. Imidlertid er befolkningens uddannelsesniveau lavere og gennemsnitsalderen højere. For personer med en given alder og uddannelse er erhvervsfrekvensen ikke lavere i yderområderne

Lavere indkomster i yderområderne

Der er en tendens til, at de gennemsnitlige erhvervsindkomster er lavere i yderområderne, hvilket delvist hænger sammen med, at de erhvervsaktive har et lavere uddannelsesniveau. Analyser i kapitlet viser, at når der tages højde for, at arbejdskraftens kvalifikationer og erhvervsstrukturen i yderområderne adskiller sig fra andre dele af landet, så er aflønningen i gennemsnit stadig ca. 8 pct. lavere i yderområderne end i bykommunerne. Der er flere mulige forklaringer på denne lønforskel. Den kan f.eks. skyldes, at arbejdskraften i yderområder vil acceptere en lavere løn, fordi leveomkostningerne er lavere, eller der er større omkostninger forbundet med transport til områder med højere erhvervsindkomster. Det kan også skyldes, at placeringen kan betyde noget i sig selv eksempelvis ved, at der kan være økonomiske ulemper ved, at der er få udbydere af varer og tjenesteydelser i et geografisk område. Når der er få producenter af en bestemt type, vil det typisk resultere i lavere produktivitet, hvilket påvirker de lokale lønninger.

Betinget konvergens mellem kommuner

Over de seneste godt 30 år har der ikke været nogen tendens til, at de gennemsnitlige erhvervsindkomster på tværs af de nuværende 98 kommuner er blevet mere lige fordelt. Der er imidlertid i kapitlet fundet indikationer af betinget konvergens, det vil sige at erhvervsindkomsten vokser hurtigere i kommuner med et initialt lavt indkomstniveau end i rigere kommuner, når der tages højde for forskelle i uddannelses-

niveau mellem kommunerne. Den præsenterede undersøgelse tyder endvidere ikke på, at kommuner i yderområderne systematisk har haft en lavere vækst i erhvervsindkomsterne end andre kommuner, når der korrigeres for uddannelse og det initiale indkomstniveau.

**Markedet for
ejerboliger er
under pres i
mange
yderområderne**

Forskellen i priserne for ejerboliger mellem yderområderne og resten af landet og især i forhold til bykommunerne er vokset betragteligt de seneste 25 år. Medvirkende årsager til dette kan være den relativt svagere befolkningsudvikling i yderområderne. Antallet af tomme boliger i yderkommunerne er steget betydeligt de seneste 10 år, og det udgør i dag et problem, at nogle boliger står uden beboere i så lang tid, at de forfalder og ikke umiddelbart er egnede til at blive anvendt igen.

**Mulighederne for
personer vokset
op i
yderområderne
ser ikke ud til at
være dårligere**

Det er vigtigt, at børns muligheder i voksenlivet ikke afhænger af hvilken kommune, de er vokset op i. Hvis den sociale mobilitet er mindre for personer, der er vokset op i yderområderne, kan det være tegn på, at der ikke er lige muligheder. Undersøgelser i kapitlet viser imidlertid, at den intergenerationelle uddannelsesmobilitet i yderkommunerne (om noget) er lidt højere end i bykommunerne og på samme niveau som i de øvrige kommuner. Børn af ufaglærte forældre har således en markant mindre sandsynlighed for også selv at blive ufaglærte, når de er vokset op i yderkommunerne, end hvis de har baggrund i de større byer. Undersøgelser i kapitlet, der sammenligner børnenes og forældrenes placering i indkomstfordelingen henover kommuner, viser også, at erhvervsindkomsten i voksenlivet hverken afhænger mere eller mindre af forældrenes erhvervsindkomst i yderområderne end i andre områder.

**De største
udfordringer:
fraflytning,
boligmarkedet og
lave erhvervs-
indkomster**

Samlet set er vurderingen på baggrund af undersøgelserne i kapitlet, at yderkommunernes største udfordring kan ligge i en relativ affolkning, og specielt i at befolkningstallet de seneste år er faldet. Hvis denne udvikling fortsætter, kan det lægge yderligere pres på bl.a. ejerboligmarkedet, der aktuelt er karakteriseret ved relativt lave priser og tomme boliger. Dertil kommer, at uddannelsesniveaut er lavere i yderområderne, hvilket betyder, at en større del af befolkningen i den arbejdsdygtige alder står uden for arbejdsmarkedet, og

at erhvervsindkomsterne er relativt lave. Det resulterer i, at de kommunale udgifter til indkomstoverførsler er større, og at skatteindtægterne er lavere.

Principper for støtte

Bør der gøres mere for yderområder?

Disse forhold rejser spørgsmålet, om udviklingen i yderområderne udgør et samfundsmæssigt problem og hvilke tiltag, der i givet fald kan anbefales. Grundlæggende kan to hensyn begrunde offentlig intervention: Fordeling og effektivitet.

Geografisk omfordeling kan have omkostninger

Der kan være årsager til, at bekymre sig om den geografiske fordeling af velstand. Det er imidlertid ikke oplagt, at fordelingsmæssige tiltag bør have en geografisk karakter. Selvom det som udgangspunkt stiller personer i de begunstigede områder bedre, kan der være nogle uheldige sidevirkninger. Geografisk baseret omfordeling kan således resultere i, at virksomheder og befolkning flytter til områder, hvor deres produktivitet reelt er lavere, eller hvor de er mindre villige til at bosætte sig. En sådan mindre hensigtsmæssig geografisk fordeling af befolkning og økonomisk aktivitet reducerer den samlede velfærd i samfundet. Dertil kommer, at geografisk baseret omfordeling delvist vil virke imod hensigten om at stille personer i et givet område bedre, idet der kan forventes en stigning i priserne på blandt andet fast ejendom og lokalt handlede serviceydelser. Disse prisstigninger vil trække i retning af lavere realindkomster for personer, der i forvejen er bosat i det område, som det egentlig var meningen at begunstige. Jo mere geografisk mobile virksomheder og arbejdsstyrken er, des mindre effektiv er geografisk baseret omfordeling.

Alternativet er personbaseret omfordeling

Alternativet til geografisk betinget omfordeling kan være generelle tiltag, der virker for hele landet, eksempelvis i form af et progressivt skattesystem eller generøse indkomstoverførsler. Personbaseret omfordeling har den fordel fremfor geografiske baserede tiltag, at der ikke umiddelbart sker nogen geografisk skævvridning af aktiviteter og befolkning. Dette taler for, at fordelingshensyn varetages på nationalt plan og rettes mod personer med lav indkomst, uanset hvor de bor. Grundlæggende lighedsprincipper tilsi-

ger desuden, at der på tværs af geografiske områder bør være omtrent lige muligheder for at få glæde af offentlige velfærdsgoder såsom uddannelse og sundhed.

**Effektivitets-
hensyn taler ikke
umiddelbart for
at flytte aktivitet
til yderområder**

Markedsfejl kan potentielt være en begrundelse for, at staten griber ind i den geografiske fordeling af befolkning og økonomisk aktivitet. Det er imidlertid svært at pege på markedsfejl, der skulle begrunde tiltag, som tilskynder til, at økonomiske aktiviteter flyttes til yderområder. Tværtimod taler eksempelvis agglomerationsfordele og eksternaliteter knyttet til humankapital snarere for at tilskynde til, at økonomisk aktivitet samles i relativt få områder i stedet for at være spredt ud over hele landet. Dette skyldes, at der kan være positive sideeffekter ved samling af økonomisk aktivitet, som den enkelte ikke tager højde for i sin lokaliseringsbeslutning.

**Befolkede
områder kan
udgøre et
offentligt gode**

En markedsfejl, der dog muligvis kan tilsige, at aktivitet flyttes til yderområder, kan være, at befolkning af og aktivitet i yderområder kan være et såkaldt offentligt gode, hvis befolkningen, uanset hvor de bor, tillægger det værdi eller betydning, at der er beboere og aktivitet i alle områder af landet. I dette tilfælde vil affolkning af områder indebære et velfærdstab, ikke kun for de personer, der i forvejen bor i disse områder, men også for den øvrige del af befolkningen. Der kan derfor være et rationale for tiltag, der gør det mere attraktivt for virksomheder eller befolkning at lokalisere sig i tyndt befolkede områder. Det er imidlertid svært at vide, i hvilken grad befolkningen rent faktisk værdsætter, at yderområderne er prægede af liv og aktivitet på baggrund af de få undersøgelser der findes.

**Effektivitet taler
for gode
uddannelses-
muligheder i alle
dele af landet**

I tillæg til grundlæggende lighedsprincipper kan effektivitetshensyn også tale for, at der findes gode uddannelsesmuligheder i alle dele af landet. Alternativt kan der være personer i nogle dele af landet, der får et lavere uddannelsesniveau, hvorved samfundet går glip af de positive spill-over-effekter, som disse personer potentielt kunne have genereret.

Instrumenter

Findes der effektive instrumenter?

Uanset om fordelings- og effektivitetshensyn taler for at flytte økonomisk aktivitet og befolkning til yderområder eller ej, kan der være et politisk ønske herom. Spørgsmålet er i så fald, om der findes effektive instrumenter i relation hertil.

Skattefordele har ikke forøget beskæftigelsen i de nordiske yderområder, men muligvis lønnen

Erfaringerne fra de øvrige nordiske lande med skattebegunstigelser for virksomheder, der er lokaliseret i fjerntliggende egne, tyder ikke på, at dette er et effektivt instrument i forhold til at forøge beskæftigelsen i disse områder. Undersøgelser for disse lande har således ikke vist positive beskæftigelseseffekter i de begunstigede områder, mens der til gengæld er indikationer af en vis overvæltning i de lokale lønninger. Erfaringerne fra Storbritannien og Tyskland er lidt mere blandede, og de tyder på, at lokale skattebegunstigelser godt kan have en vis effekt på det lokale aktivitetsniveau. Dette kan imidlertid i nogen grad afspejle, at aktivitet blot flyttes fra de nærtliggende områder, der ikke har fået gavn af tiltaget.

Udflytning af offentlige arbejdspladser virker via direkte effekt

Udflytning af offentlige arbejdspladser er et andet instrument, der potentielt kan indvirke på den geografiske fordeling af befolkning og økonomisk aktivitet. Der er flere eksempler på, at staten har flyttet offentlige arbejdspladser ud af hovedstadsområdet til andre dele af Danmark, men en stor andel af de statslige arbejdspladser er fortsat placeret i hovedstadsområdet. Erfaringer fra Storbritannien tyder på, at udflytning af statslige arbejdspladser kun har haft en svagt positiv afsmittende effekt på den private beskæftigelse i nærområderne. Dette skyldes, at en positiv effekt på beskæftigelsen i serviceerhverv i nærområderne næsten modsvares af lavere beskæftigelse i fremstillingserhverv. Dermed tyder erfaringerne fra Storbritannien på, at udflytning af statslige arbejdspladser primært virker via den direkte beskæftigelseseffekt og ikke i betydelig grad via afsmittende effekter på den private beskæftigelse.

Positive lokale effekter på produktivitet af udflytning af uddannelsesinstitutioner

Udflytning af højere uddannelsesinstitutioner kan potentielt gøre det mere attraktivt for vidensbaserede virksomheder at lokalisere sig i yderområderne og bidrage til en mere lige geografisk uddannelsesfordeling. Erfaringer fra Sverige med udflytning af højere uddannelsesinstitutioner i 1980'erne og 1990'erne peger netop på, at der kan være positive afsmitningseffekter i form af højere produktivitet og forskningsaktivitet i nærområderne. Resultaterne fra Sverige tyder dog også på, at disse positive afsmitningseffekter er begrænset til det umiddelbare nærområde.

Udflytning er et komplekst tiltag

Udflytning af såvel offentlige arbejdspladser som uddannelsesinstitutioner er komplekse tiltag, der ikke kun bør motiveres ud fra hensynet til udviklingen i yderområder. Det er således vigtigt, at sådanne tiltag er omkostningseffektive ud fra en helhedsbetragtning, om der er stordriftsfordele tilknyttet, samt om der kan være problemer med at rekruttere kvalificerede medarbejdere mv.

Vigtigt at udbud af ungdomsuddannelser opretholdes

Analyserne i kapitlet tyder som nævnt på, at den intergenerationelle uddannelsesmobilitet er på mindst samme niveau i yderområderne som i resten af landet. Hvis den uddannelsesmæssige mobilitet skal bevares fremover, er det vigtigt, at der opretholdes et udbud af ungdomsuddannelser i alle områder af landet, og at der er et bredt udbud af erhvervsuddannelser med rimelige transportmuligheder. Dette er ikke bare i overensstemmelse med grundlæggende lighedsprincipper, men kan også være med til at sikre, at talentmasse ikke går tabt i særlige områder. Uddannelserne skal dog have et optag, der gør det muligt at udbyde en fagligt forsvarlig uddannelse, hvor underviserne har de nødvendige kompetencer.

Tilskud til nedrivning af faldefærdige huse frem til 2020

Tomme og faldefærdige huse er et problem i yderområder, og der ydes tilskud til nedrivning af faldefærdige huse i landdistrikter. Staten yder således en refusion på 60 pct. af de kommunale udgifter i forbindelse med nedrivning eller istandsættelse. Den samlede statslige ramme var oprindeligt på 400 mio. kr. henover 2014 og 2015, men i forbindelse med Vækstplan 2014 blev det besluttet at forlænge ordningen frem til 2020 med en årlig statslig ramme på 55 mio. kr. Statens Byggeforskningsinstitut har tidligere vurderet, at det

koster omkring 100.000 kr. at nedrive et faldefærdigt hus. Dermed giver puljen for 2014 og 2015 samlet mulighed for at nedrive omkring 6.500 boliger, og derefter vil der være mulighed for at nedrive knap 1.000 om året frem til 2020. Der er kommet forskellige vurderinger af, hvor mange nedrivningsmodne boliger, der findes, og Statens Byggeforskningsinstitut anslår eksempelvis antallet til at ligge omkring 60.000 boliger. I det lys kan den statslige pulje kun siges at tage hånd om en del af problemet. Regeringen har i maj præsenteret et udspil, der blandt andet indebærer en yderligere forøgelse af midlerne til nedrivning af boliger, hvilket svarer til at op mod yderligere 440 boliger kan nedrives om året frem til 2020.

Det bør overvejes, om naboer og finansielle institutter bør bidrage

De negative eksternaliteter forbundet med tomme huse kan begrunde offentlig intervention. Det er dog ikke alene det offentlige, som har en interesse i at reducere antallet af tomme og faldefærdige huse. Ejere af tomme boliger har naturligvis det primære ansvar for boligens stand, og såvel långivere som naboer har også en gevinst ved, at et område gøres mere attraktivt. Gevinsten må i sin natur forventes at være meget lokal. Det bør derfor overvejes, om naboer, banker og realkreditinstitutter skal bidrage finansielt til at løse de største problemer med dårlige og usælgelige boliger i yderområderne. På længere sigt kan det også overvejes, om omkostningerne ved at nedrive faldefærdige huse bør finansieres ved et forsikringsbidrag, der påhviler alle bolig-ejere.

Faldende skattegrundlag bør kunne håndteres via udlignings-systemet

En af bekymringerne i relation til en eventuel fortsættelse af tendensen til en faldende befolkning i yderområderne er, at dette kan skabe problemer i forhold til udbuddet og finansieringen af offentlig service. Umiddelbart er dette en problemstilling, der burde kunne håndteres via blandt andet ændringer i det kommunale udligningssystem og de statslige bloktilskud. Finansiering af de kommunale udgifter herunder indretningen af udligningssystemet er ikke nærmere behandlet i dette kapitel.

Opsummering

Samlet set synes traditionelle økonomiske ræsonnementer ikke entydigt at give belæg for økonomisk-politiske tiltag, der skal stimulere aktivitet og bosættelse i yderområderne. Effektivitetshensyn kan meget vel tale for, at tiltag omvendt bør tilskynde til, at aktivitet flyttes væk fra yderområder, og fordelingshensyn varetages generelt bedst via omfordeling, der rettes mod personer, uanset hvor de bor.

Der er imidlertid to forhold, der potentielt kan nuancere dette billede: Hvis børns muligheder i voksenlivet afhænger af, hvor i Danmark de er vokset op, vil det både være i modstrid med almindeligt anerkendte lighedsprincipper og en målsætning om, at borgerne skal have lige adgang til velfærdsydelser som uddannelse. Det kunne også mindske produktiviteten i samfundet, da børnenes potentiale i dele af landet ikke vil blive udfoldet tilstrækkeligt. Undersøgelserne i kapitlet tyder dog ikke på, at børn opvokset i yderområderne har ringere mulighed i voksenlivet. For at fastholde den høje mobilitet i alle dele af landet fremover er det vigtigt, at der fortsat er gode uddannelsesmuligheder i alle dele af landet. Det andet forhold består i, at tiltag, der tilskynder til aktivitet i yderområder, kan være hensigtsmæssige, hvis det har en værdi for personer, der bor andre steder, at yderområderne er befolket, og at der er økonomisk aktivitet. Det er dog vanskeligt at vurdere, hvor meget vægt dette forhold skal tillægges.

Der findes allerede en række forskellige økonomiske tiltag, der er rettet mod at forbedre forholdene i yderområderne. Selvom argumenterne for at yde støtte til yderområderne måtte være stærkere end argumenterne imod, giver de foreliggende analyser og vurderinger ikke grundlag for at sige, om støtten skal være større eller mindre end i dag.

Litteratur

Andersson, R., J. Quigley og M. Wilhelmsson (2004): University decentralization as regional policy: the Swedish experiment. *Journal of Economic Geography*, 4 (4), s. 371-388.

Andersson, R., J. Quigley og M. Wilhelmsson (2009): Urbanization, productivity and innovation: Evidence from investment in higher education. *Journal of Urban Economics*, 66 (1), s. 2-15.

Barro, R. (2015): Convergence and Modernization. *The Economic Journal (kommende)*.

Becker, S.O., P.H. Egger og M. von Ehrlich (2010): Going NUTS: The effects of EU Structural Funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94 , s. 578-590.

Bennmarker, H., E. Mellander og B. Öckert (2009): Do regional payroll tax reductions boost employment? *Labour Economics*, 16 (5), s. 480-489.

Bingley, P., K. Christensen og V.M.J. Jensen (2009): Parental Schooling and Child Development: Learning from Twin Parents. Working Paper 07:2009. SFI.

Black, S.E. og P.J. Devereux (2010): *Recent Developments in Intergenerational Mobility*, NBER Working Paper Series, no. 15889.

Bleakley, H. og J. Lin (2012): Portage and Path Dependence. *Quarterly Journal of Economics*, 127 (2), s. 587-644.

Bleakley, H. og J. Lin (2015): *History and the sizes of cities*, Working Paper no.15-06. Research Department, Federal Reserve Bank of Philadelphia.

Bohm, P. og H. Lind (1993): Policy evaluation quality: A quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden. *Regional Science and Urban Economics*, 23 , s. 51-65.

Boserup, S.H., W. Kopczuk og C.T. Kreiner (2014): *Stability and persistence of intergenerational wealth formation: Evidence from Danish wealth records for three generations.*

Breinlich, H., G.I.P. Ottaviano og J.R.W. Temple (2014): Regional growth and regional decline. I: *Handbook of Economic Growth, Volume 2.*

Busso, M., J. Gregory og P. Kline (2013): Assessing the Incidence and Efficiency of a Prominent Place Based Policy. *American Economic Review*, 103 (2), s. 897-947.

Chetty, R., N. Hendren, P. Kline og E. Saez (2014): Where is the land of opportunity? The geography of intergenerational mobility in the United States. *Quarterly Journal of Economics*, 129 (4), s. 1553-1623.

Copenhagen Economics (2014): *Bredere økonomiske effekter af transportinvesteringer.*

Criscuolo, C., R. Martin, H. Overman og J.V. Reenen (2012): *The Causal Effects of an Industrial Policy*, NBER Working Paper 17842.

Davis, R. og D. Weinstein (2002): Bones, Bombs and Break Points: The Geography of Economic Activity. *American Economic Review*, 92 (5), s. 1269-1289.

Ehrlich, M.v. og T. Seidel (2015): *The persistent effects of place-based policy: Evidence from the West-German Zonerandgebiet, Discussion Papers 15-06.* Universität Bern.

Faggio, G. (2014): *Relocation of Public Sector Workers: Evaluating a Placed-based policy*, SERC Discussion paper 155.

Faggio, G. og H. Overman (2014): The effect of public sector employment on local labour markets. *Journal of Urban Economics*, 79 , s. 91-107.

Glaeser, E.L. og J.D. Gottlieb (2008): The Economics of Place-Making Policies. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2008 , s. 155-239.

Glaeser, E.L., B. Sacerdote og J. Scheinkman (2003): The social multiplier. *Journal of the European Economic Association*, 1 , s. 345-353.

Graversen, B., Heinesen, E., and Madsen, N. (1999): *Ressourceforbrug i folkeskolen: Effekter på elevernes uddannelsesforløb*, AKF Forlaget.

Grawe, N.D. og C.B. Mulligan (2002): Economic Interpretations of Intergenerational Correlations. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (3), s. 45-58.

Greenstone, M. og A. Looney (2010): *An Economic Strategy to Renew American Communities*. The Hamilton Project Strategy. Washington,DC: Brookings.

Heckman, J.J. og R. Landersø (2015): *The Scandinavian Fantasy: The Source of Intergenerational Mobility and the U.S.*

Holmlund, H., M. Lindahl og E. Plug (2011): The Causal Effect of Parent's Schooling on Children's Schooling: A Comparison of Estimation Methods. *Journal of Economic Literature*, 49 (3), s. 615-651.

Jäntti, M., B. Bratsberg, K. Røed, O. Raaum, R. Naylor, E. Österbacka, A. Björklund og T. Eriksson (2006): American Exceptionalism in a New Light: A Comparison of intergenerational Earnings Mobility in the Nordic Countries, the United Kingdom and the United States. Discussion paper No 1938. IZA.

Johansen, F. og T. Klette (1997): *Wage and Employment Effects of Payroll Taxes and Investment Subsidies*. Statistics Norway Research Department.

Kline, P. og E. Moretti (2014a): Local Economic Development, Agglomeration Economies, and the Big Push: 100 Years of Evidence from the Tennessee Valley

Authority. *The Quarterly Journal of Economics*, 129 (1), s. 275-331.

Kline, P. og E. Moretti (2014b): People, Places, and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs. *Annual Review of Economics*, 6 , s. 629-662.

Korkeamäki, O. (2011): *The Finnish payroll tax cut experiment revisited*. Government Institute for Economic Research.

Korkeamäki, O. og R. Uusitalo (2009): Employment and wage effects of a payroll-tax cut - evidence from a regional experiment. *International Tax and Public Finance*, 16 , s. 753-772.

Miguel, E. og G. Roland (2011): The long-run impact of bombing Vietnam. *Journal of Development Economics*, 96 (1).

Mincer, J. (1974): *Schooling, Experience, and Earnings*, Columbia University Press.

Nielsen, L.P. (2015): *The Effects of Governmental Regional Support to Outskirts through Increased Commuter Tax Allowance, on Employment, Relocation, and Wages*. Mimeo, Aarhus Universitet.

Produktivitetskommissionen (2013): Infrastruktur, analyserapport 5.

Rangvid, B.S. og L. Olsen (2008): *Familiekultur er vigtig for børnenes skolegang, AKF nyt, nr 3*.

Rappaport, J. og J. Sachs (2003): The United States as a Coastal Nation. *Journal of Economic Growth*, 8 , s. 5-46.

Schubert, T. og H. Kroll (2014): Universities' effects on regional GDP and unemployment: The case of Germany. *Papers in Regional Science*.

Sørensen, J.F.L. og G.L.H. Svendsen (2014): Borgernes holdninger til landdistrikternes image og udvikling. Syddansk Universitet.

Willits, F.K. og A.E. Luloff (1995): Urban Residents' Views of Rurality and Contacts with Rural Places. *Rural Sociology*, 60 (3), s. 454-466.

