

Pendling flytter skatte kroner rundt i Danmark

Af Søren Dalbro og Laust Hvas Mortensen¹

Mange beskæftigede pendler ud af deres bopælskommune til en arbejdsplads i en anden kommune. Det betyder, at en stor del af den kommunale indkomstskat er optjent i andre kommuner end bopælskommunen.

Denne analyse undersøger kommunale forskelle i, hvor mange skatte kroner pendlerne tager med sig til deres bopælskommune.

Analysens hovedkonklusioner:

- Pendlingen flyttede i 2015 omkring 72 mia. kr. skatteprovenu over kommunegrænser. Det svarer til 50 pct. af den samlede kommunale indkomstskat, som er knyttet til erhvervsbeskæftigelse.
- Der er stor forskel på pendlernes betydning for det kommunale skatteprovenu. I 12 kommuner står pendlerne for mindre end 25 pct. af skatteprovenuet fra erhvervsbeskæftigelsen, mens de i 22 kommuner står for mere end 75 pct. Andelen er mindst på Bornholm (6,5 pct.) og størst i Vallensbæk (89,1 pct.).
- Fra 2007 til 2015 steg pendlingens betydning fra det kommunale skatteprovenu i langt de fleste kommuner. Stigningen var mindst i yderkommuner, som det er svært at pendle fra, samt i kommuner omkring de store byer, hvor pendlingen allerede i 2007 havde stor betydning. Pendlingens betydning steg mest i kommuner som Kerteminde, Fredericia, Herning, Randers og Vejle, hvor mulighederne for pendling er gode.
- Personer med lange uddannelser, som ofte har høje indkomster, pendler typisk længere. Det betyder, at den kommunale indkomstskat knyttet til erhvervsbeskæftigelsen i langt de fleste kommuner er højere for beskæftigede, der krydser en kommunegrænse, end for beskæftigede, der bor og arbejder i samme kommune. I seks kommuner var forskellen i 2015 mere end 30.000 kr. pr. beskæftiget.

¹ Tak til Niels Jørgen Mau Pedersen, projektchef hos Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE), for gennemlæsning og gode kommentarer.

Danskere pendler mere

Fra 2007 til 2015 steg andelen af de beskæftigede, der krydser en kommunegrænse for at komme på arbejde. I 2007 var andelen 39,6 pct., mens tallet i 2015 var 43,5 pct. Den øgede pendling betyder også, at antallet af pendlingsområder er reduceret kraftigt over de seneste år. I 1980 var der 77 pendlingsområder, mens der i 2014 kun var 29 tilbage. Pendlingsområder er grupper af kommuner, som er karakteriseret ved, at hovedparten af de beskæftigede både bor og arbejder indenfor området².

Årsagerne til den øgede pendling kan bl.a. være, at mulighederne for transportere sig til og fra arbejde er blevet bedre, og at den økonomiske aktivitet i stigende grad er blevet koncentreret i de større byområder. Sidstnævnte skyldes blandt andet, at der har været større vækst i de brancher, der særligt ligger i større byer. Denne tendens ses ikke alene i Danmark, men også i andre dele af verden.³

Koncentrationen af arbejdspladser betyder, at der i nogle kommuner er flere arbejdspladser end beskæftigede med bopæl i kommunen – se figur 1. Bykommunerne som Aalborg, Aarhus, København, Odense har alle en positiv nettopendling (markeret med blå), men det er Ballerup, Glostrup og Albertslund, der har de højeste positive nettopendlingsbalancer. Her er antallet af beskæftigede med arbejdssted i kommunen hhv. 97, 88 og 63 pct. højere end antallet af beskæftigede med bopælsadresse i kommunen⁴.

Omvendt er det også særligt kommuner omkring de større byer, som har en negativ pendlingsbalance (markeret med grønt). Det gælder fx Dragør, Solrød og Egedal, hvor der bor mere end dobbelt så mange beskæftigede, som der er beskæftigede med arbejdssted i kommunen.

Store positive og negative nettopendlingsbalancer opstår typisk, hvor kommunerne er relativt små, og hvor transportmulighederne er gode, og hvor kommunerne er en del af et større pendlingsområde.

Boks 1. Nettopendling

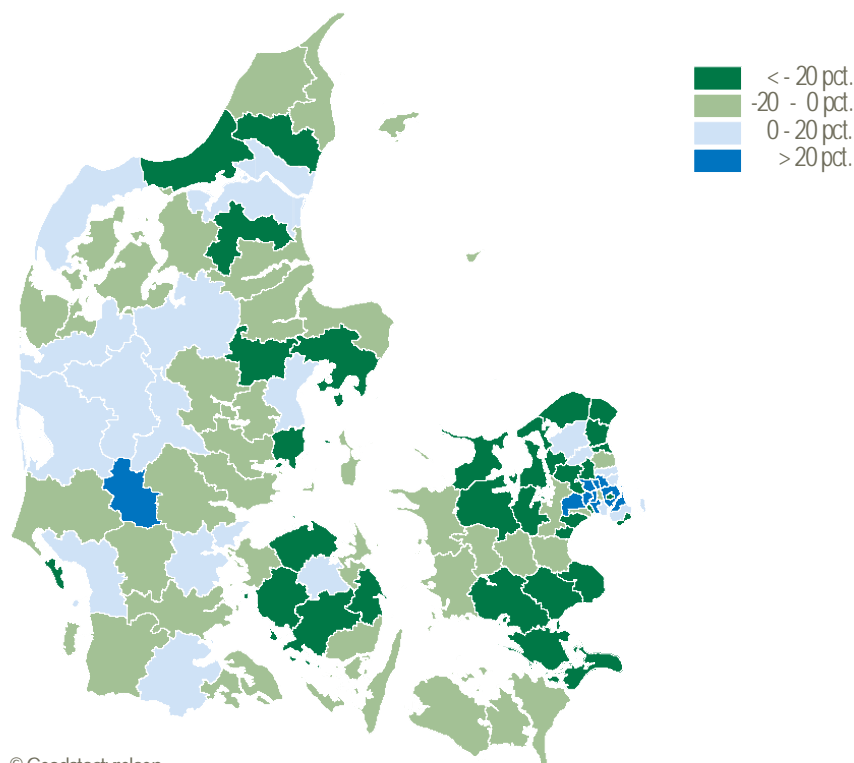
Nettopendlingen beskriver forholdet mellem antallet af beskæftigede, der arbejder i kommunen, og antallet af beskæftigede med bopæl i kommunen. Hvis antallet af beskæftigede, der arbejder i kommunen, overstiger antallet af beskæftigede med bopæl i kommunen, betegnes det som en positiv nettopendlingsbalance. Tilsvarende er pendlingsbalancen negativ for kommuner, hvor antallet af beskæftigede med bopæl i kommunen overstiger antallet af beskæftigede, der arbejder i kommunen.

² Se fx DST Analysen "Færre og større pendlingsområder", hvor den præcise definition af et pendlingsområde er angivet.

³ Se fx DST Analysen "Årsager til at beskæftigelsen koncentrerer sig i de større byer".

⁴ Det er værd at bemærke, at der er væsentlig forskel på de danske kommuners arealer. Det betyder, at man med samme pendlingsafstand hurtigere krydser en kommunegrænse i nogle områder af Danmark, hvor kommunerne er små, end andre steder. Fx er mange kommuner i hovedstadsområdet ret små arealmæssigt.

Figur 1 Nettopendling for beskæftigede. 2015



Anm.: Nettopendlingen er defineret som antal beskæftigede efter arbejdssted i forhold til antal beskæftigede efter bopæl – se nærmere i boks 1.

Kilde: RAS-statistikken

Pendlingen flytter skattekroner

Pendlingen mellem kommunerne medfører, at en betydelig del af den kommunale indkomstskat, som betales i bopælskommunerne, er optjent i andre kommuner.

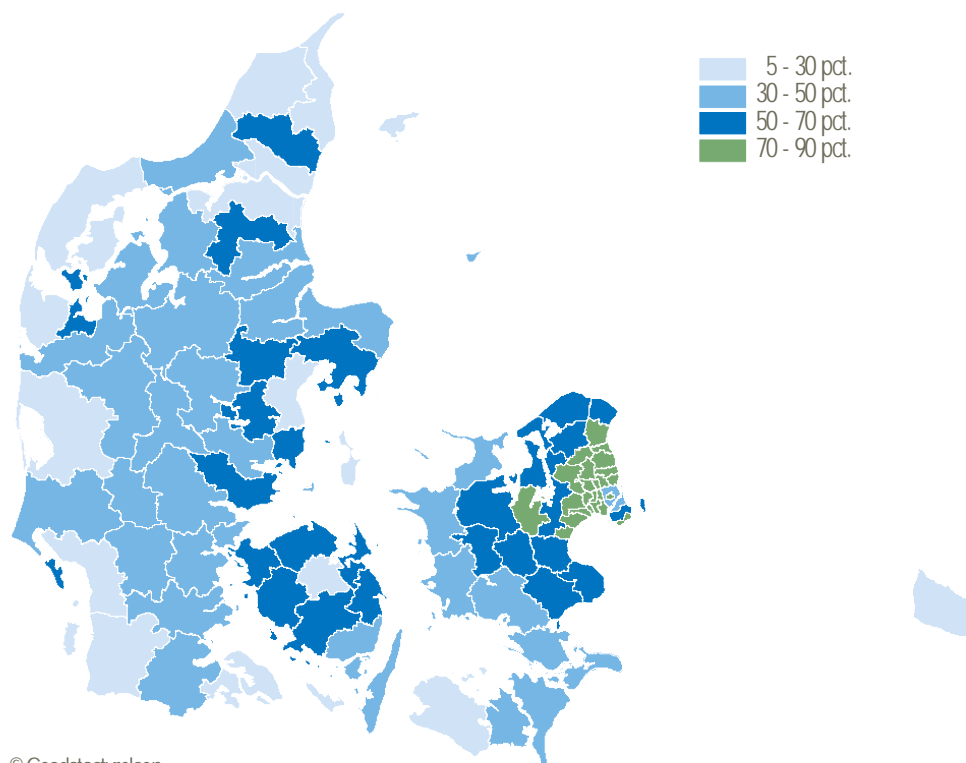
Det samlede kommunale indkomstskatteprovenu, der er knyttet til erhvervsbeskæftigelsen, udgjorde i 2015 146 mia. kr. Heraf blev 72 mia. kr., svarende til 50 pct., flyttet over en kommunegrænse. I 2007 udgjorde den del af kommuneskatterne, der er knyttet til beskæftigelse uden for kommunen 45 pct. Derved er andelen, som optjenes lokalt, blevet mindre siden 2007.⁵

Der er imidlertid betydelige kommunale forskelle på, i hvor høj grad kommunes skattekroner optjenes indenfor kommunegrænsen eller i andre kommuner. De ti kommuner, der henter den højeste andel af det samlede indkomstskatteprovenu knyttet til erhvervsbeskæftigelse fra beskæftigede udenfor kommunen, er alle bykommuner i hovedstadsområdet. I toppen ligger Vallensbæk, hvor 89,1 pct. af skatteprovenuet knyttet til erhvervsindkomst er indtjent i andre kommuner.

I den modsatte ende af skalaen ligger Bornholm, hvor kun 6,5 pct. af det kommunale indkomstskatteprovenu knyttet til erhvervsbeskæftigelsen er betalt af beskæftigede, som arbejder i andre kommuner. De næste kommuner er blandt andet ø-kommuner samt nogle af de store provinsbyer, hvor de beskæftigede ofte både bor og arbejder i samme kommune.

⁵ Den voksende pendling betyder, at det kan være mindre vigtigt/attraktivt for kommunerne at sikre vækst i arbejdspladser, fordi det i stedet kan være mere attraktivt at tiltrække borgere. Problemstillingen er diskuteret i "Økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem" fra Økonomi- og indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, februar 2014.

Figur 2 Procentvis andel af skatteprovenu fra erhvervsindkomst, som er indhentet fra pendling. 2015



Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik

Tabel 1 Kommuner med højeste og laveste andel af skatteprovenu fra erhvervsindkomst, som indtjenes i en anden kommune. 2015

Højeste andel		Laveste andel	
	Pct.		Pct.
Vallensbæk	89,1	Bornholm	6,5
Dragør	84,7	Læsø	12,7
Frederiksberg	83,7	Samsø	13,1
Solrød	83,5	Thisted	13,9
Furesø	83,4	Ærø	15,4
Egedal	83,3	Sønderborg	16,9
Hørsholm	81,9	Esbjerg	18,8
Rødovre	81,5	Aalborg	20,4
Allerød	80,5	Lolland	21,9
Glostrup	80,2	Aarhus	23,1

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik

Ud over pendlingens direkte indflydelse på de kommunale indkomstskatteindtægter, så påvirker lokalisering af bopæle og arbejdssteder også den kommunale økonomi på andre måder, der ikke er belyst i denne analyse, fx via tilskuds- og udligningssystemet.

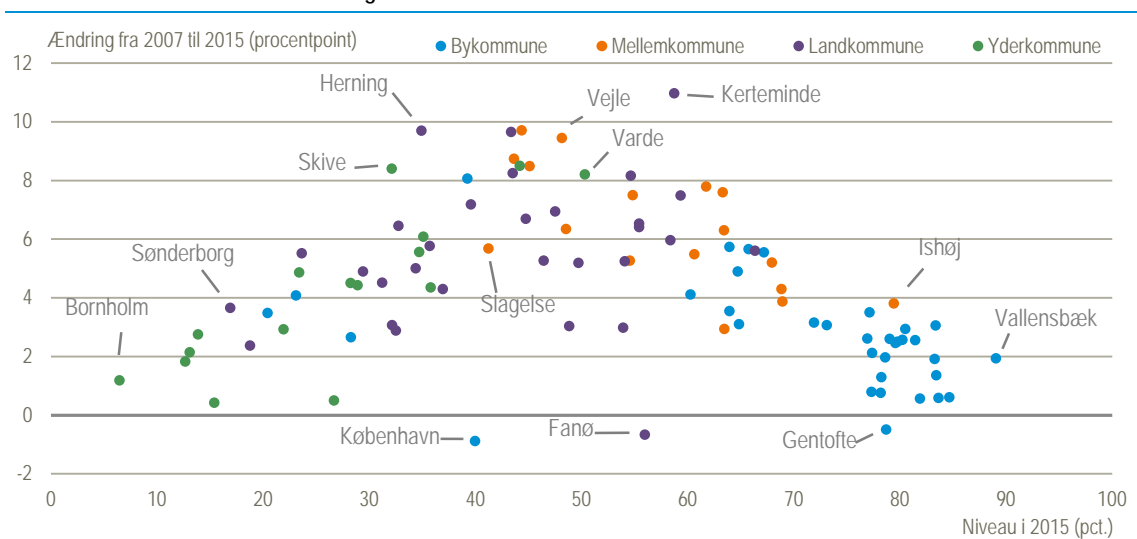
Det er vigtigt at være opmærksom på, at indkomstskat knyttet til beskæftigelse, der undersøges i denne analyse, er anslået, jf. boks 2. Indkomstskat knyttet til fx overførselsindkomster er ikke medregnet i analysen.

En stigende del af skatterne optjenes i andre kommuner

I perioden fra 2007 til 2015 er den andel af kommunernes indkomstskatteindtægter, der er knyttet til erhvervsindkomst, og som indtjenes i en anden kommune, generelt steget, men der er store forskelle fra kommune til kommune – se figur 3. På x-aksen viser figuren, hvor stor en del af den samlede kommuneindkomstskat knyttet til erhvervsindkomst, der er tjent udenfor kommunen i 2015, mens y-aksen viser ændringen fra 2007 til 2015.

Det er i en række bykommuner, at andelen er højest og i en række yder- og landkommuner, at andelen er lavest. Generelt ses den største stigning i andelen i de kommuner, der hverken har en meget høj eller meget lav grad af indkomstskatteprovenu hentet udenfor kommunen. Det afspejler sandsynligvis, at mulighederne for pendling er begrænsede for nogle yder- og landkommuner, mens der samtidig lader til at være et øvre loft for pendlingen i kommuner, hvor den allerede er høj.

Figur 3 Andel af kommunens indkomstskatteprovenu knyttet til erhvervsindkomst som er indhentet fra pendling i 2015 i forhold til ændringen fra 2007



Anm.: Kommunetyperne er beskrevet i bilag 1
 Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik

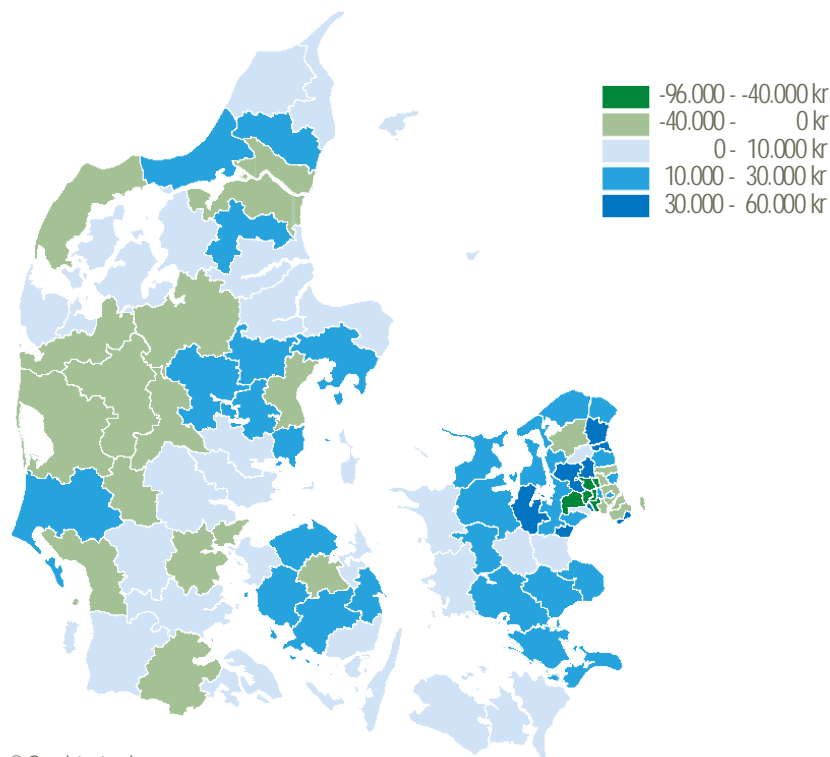
Pendlingen går begge veje

Pendlingen flytter skattekrone ind og ud af alle kommuner. Så mens fx 89,1 pct. af skatteprovenuet knyttet til erhvervsindkomst i Vallensbæk er optjent udenfor kommunen, vil der også være pendlere fra andre kommuner, der har deres arbejdsplads i Vallensbæk, og dermed lægger skattekrone i en anden kommune.

Forskellen mellem de skattekrone knyttet til erhvervsindkomst, der hentes *til* en kommune, og de tilsvarende skattekrone, som sendes *ud* af kommunen, fremgår af figur 4, der sætter forskellen i forhold til antallet af beskæftigede med bopæl i kommunen. Det ses, at det er nogle af kommunerne med negativ pendlingsbalance i hovedstadsområdet, der netto trækker flest skattekrone pr. beskæftiget hjem i forhold til, hvor meget de sender ud – fx Dragør, Hørsholm, Egedal og Furesø.

Kommuner med positiv pendlingsbalance sender typisk flere skattekrone ud, end der hentes ind. Det gælder fx vestegnskommunerne Ballerup, Glostrup, Brøndby og Albertslund og en gruppe af jyske kommuner, som Holstebro, Herning, Ikast-Brande, Viborg, Ringkøbing og Billund. Balancen mellem den skat, der tilføres og den skat, der trækkes ud, afspejles dermed i høj grad af nettopendlingen i figur 1.

Figur 4 Indkomstskatteprovenu hentet til kommune minus indkomstskatteprovenu sendt ud af kommunen i forhold til antallet af beskæftigede skatteydere i kommunen. 2015



© Geodatastyrelsen

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik

Boks 2: Hvordan beregnes kommunal indkomstskat knyttet til erhvervsbeskæftigelsen?

I analysen indgår alene beskæftigede, som er identificeret i den årlige RAS-statistik (registerbaseret arbejdsstyrkestatistik), der ultimo november opgør de beskæftigedes bopæl og arbejdssted. Statistikken omfatter både selvstændige og lønmodtagere. I tilfælde af flere job på opgørelsestidspunktet udpeges det primære job i november. Der betales skat i den kommune, hvor personen havde bopæl 5. september året forinden.

Oplysningerne om kommunal indkomstskat stammer fra Indkomststatistikken for hhv. 2007 og 2015. For alle beskæftigede er det opgjort, hvor stor en andel af deres samlede indkomst, der stammer fra erhvervsbeskæftigelse. Den kommunale indkomstskat, der er knyttet til erhvervsbeskæftigelsen, er i analysen beregnet som denne andel ud af den samlede kommunale indkomstskat. Det betyder, at hvis fx 80 pct. af indkomsten for en person stammer fra erhvervsbeskæftigelse og vedkommende har indbetalt 100.000 kr. i kommunal indkomstskat, så beregnes *indkomstskat knyttet til erhvervsbeskæftigelse* til 80.000 kr.

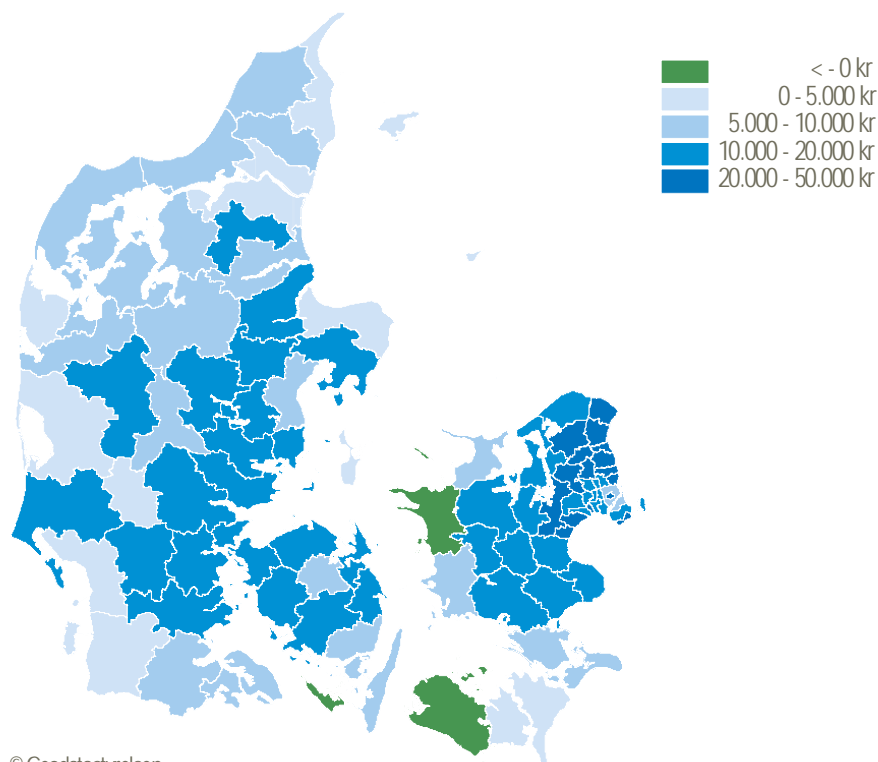
Det er vigtigt at være opmærksom på, at de samlede kommunale indkomstskatter er større end de, der indgår i denne analyse, både fordi der kun ses på de beskæftigede, og fordi kun en vis andel af den samlede kommunale indkomstskat for disse beskæftigede er medtaget. Den kommunale indkomstskat, som er knyttet til erhvervsbeskæftigelsen, henføres for hver person til kommunen for den primære ansættelse ifølge RAS-statistikken. Det betyder, at en del af de kommunale indkomstskatter kan stamme fra ansættelsesforhold i andre kommuner end kommunen for det primære ansættelsessted i RAS. Det bør også bemærkes, at der ikke i analysen er taget hensyn til forskelle i de kommunale skatteprocenter – det er udelukkende de faktiske beløb (i kr.) i kommunale indkomstskat som anvendes i beregningen.

Pendlere betaler typisk mere i kommuneskat end ikke-pendlere

Særligt den højtuddannede del af de beskæftigede pendler meget⁶, og da denne gruppe typisk har en højere aflønning, betaler gruppen også relativt mere i kommuneskat.

Derfor betaler pendlere generelt mere i kommuneskat knyttet til erhvervsbeskæftigelse end ikke-pendlere – se figur 5. Pendlerne i kommunerne Hørsholm, Rudersdal, Dragør, Furesø, Gentofte og Lyngby-Taarbæk, betaler mere end 30.000 kroner mere årligt i kommuneskat knyttet til deres erhvervsbeskæftigelse end ikke-pendlerne i de samme kommuner. Kun i Ærø, Kalundborg og Lolland kommuner har ikke-pendlerne en højere betaling af kommunal indkomstskat knyttet til erhvervsbeskæftigelse end pendlerne.

Figur 5 Forskel i skatteprovenu fra erhvervsindkomst per beskæftiget for pendlere og ikke-pendlere i 2015.



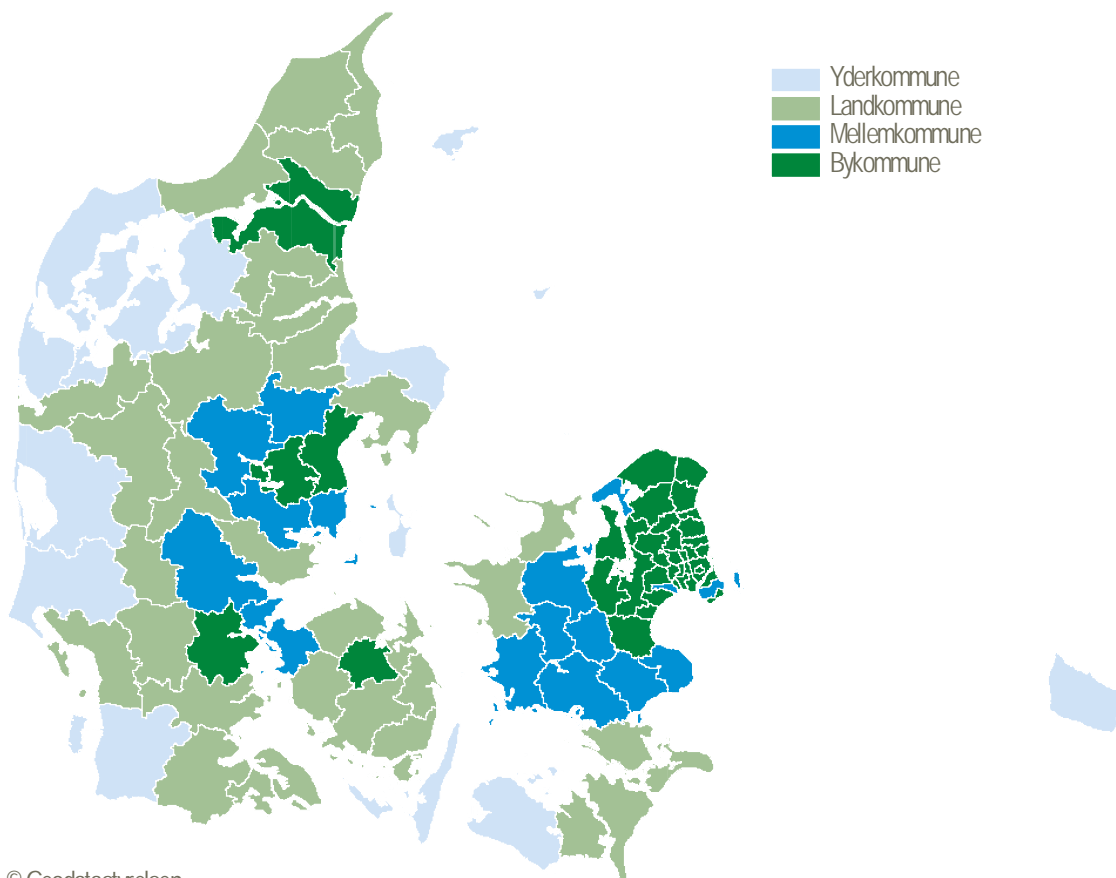
Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik

⁶ Se fx DST Analysen "Færre og større pendlingsområder".

Bilag 1. Kategorisering af kommuner

Kommunernes kategorisering er fra Danmarks Jordbrugsforskning. Mellemkommuner er placeret tættere på bykommuner end land- og yderkommuner, som blandt andet er karakteriseret ved at ligge mere perifert i forhold til arbejdspladser og infrastruktur.

Figur 6 Kategorisering af by-, mellem-, land- og yderkommune



© Geodatastyrelsen

Kilde: Landdistriktkommuner - indikatorer for landdistrikt fra 2006 af Danmarks Jordbrugsforskning.