

Regionalpolitik og statslige overførsler til kommunerne. Er landdistrikterne i fokus for de statslige regionalpolitikker og overførsler?

Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

Befolkningstilvækst og -fald er i centrum for diskussionerne om den regionale udvikling. Vilkkårene i landdistrikter og landkommuner har politisk opmærksomhed og bliver en del af diskussionen om sammenhængen og modstillingen mellem hovedstad og provins eller mellem by og land. Artiklen tager udgangspunkt i den strukturelle baggrund for den regionale udvikling samt i mulighederne for at påvirke de lokale strukturer. På dette grundlag gennemgås statslige initiativer og politikker, der sigter mod at påvirke erhvervs- og levevilkår i forskellige

kommuner. Regionalpolitik, centraliseringstendenser og de samlede overførsler til kommuner og landdistrikter fra staten og fra EU vurderes i forhold til udviklingen i landkommuner og landdistrikter. I artiklen peges der på, at rationalet bag de statslige tilskud til kommunerne primært er at skabe mere ensartede økonomiske rammebetingelser for alle land- og bykommuners varetægelse af de kommunale opgaver, altså at fremme et lighedshensyn. Regionale- og landdistrikthensyn samt stedspolitik er kun i fokus for en lille del af de statslige tilskud.


Landkommunernes vilkår

Artiklen skitserer den strukturelle baggrund for landkommunernes vilkår i det urbaniserede samfund. Det påvises, at der er sket en markante centralisering af offentlig administration og service, der dog søges modvirket af regionalpolitiske initiativer.

Bloktilskud, mellemkommunal udligning og andre økonomiske overførsler fra stat til kommuner vurderes i forhold til de formål, der opfyldes med overførslerne. Det vurderes om landdistrikthensyn og regionaludvikling spiller en vigtig rolle. Afslutningsvis diskuteres landdistrikternes udviklingsperspektiver.

Befolkningsudvikling i forskellige dele af landet

I Danmark har der, som i de fleste andre lande, været befolkningstab i landdistrikterne og i mindre byer i en årrække undtagen i slutningen af 1990'erne. I 2021 har der dog været en vækst på 7.500 i befolkningstallet i landdistrikterne. (DST2022) om denne udvikling blot hænger sammen med ændret flytteadfærd i forbindelse med Covid-pandemien, eller om der er et skift i bosætningsmønstret, må de kommende år vise.

 I Danmark har der, som i de fleste andre lande, været befolkningstab i landdistrikterne og i mindre byer i en årrække undtaget i slutningen af 1990, erne og 2021

HENRIK TOFT JENSEN

Lektor, Institut for mennesker og Teknologi, RUC, htj@ruc.dk

VIGGO PLUM

Docent Emeritus, Institut for mennesker og Teknologi, RUC, plum@ruc.dk

PETER SKRIVER

Lektor Emeritus, Institut for Mennesker og Teknologi, RUC, skriver@ruc.dk

Ser man på udviklingen i regionerne, er der skift mellem fremgang og tilbagegang i nogle af regionerne. Således var der f.eks. befolkningstilbagegang i det, der nu er Hovedstadsregionen i perioden 1970 til 1990 (Jensen o.a., 2018 s.7), mens der tilsvarende var fremgang i andre regioner. Regional udvikling er ikke en simpel lineær proces, men hænger sammen med konjunkturer, teknologisk udvikling og forskellige immaterielle udviklingstræk som kultur og sociale præferencer.

Det skaber optimisme, hvis der er befolkningsfremgang i enkelte landdistrikter eller småbyer. Dette bør imidlertid ikke betyde, at man overser, at store dele af landdistrikterne strukturæssigt har vanskelige vilkår.

Uden for de større byers pendlingsopland må der forsat forventes en befolkningsnedgang i landdistrikterne (Erhvervsministeriet, 2020).

Landdistrikter og landkommuner i den regionale udvikling

Når den kommunale udvikling skal bedømmes, er der en række faktorer, der må inddrages. Først og fremmest udviklingen i de enkelte kommuners befolkningstal, antal arbejdspladser, pendlingsmuligheder og udviklingen i boligpriserne (Jensen o.a., 2018). Det er disse faktorer, som staten, regionerne, kommunerne og fonde søger at påvirke gennem politikker, tilskud og planlægning. Dette sker inden for de rammer, som de aktuelle økonomiske strukturer (globale kriser mv.) og konjunkturer sætter for udvikling og aktiviteter. De statslige politikker er et ekstra vilkår, som alle kommuner inkl. landkommunerne må tage højde for.

Den strukturelle erhvervsudvikling og de statslige politikker bliver sammen med den lokale boligpris-, befolknings- og arbejdspladsudvikling vigtige faktorer, der danner bagtæppe for kommunernes handlingsrum. Der udgøres af lokal erhvervs politik, boligpolitik samt de lokale servicetilbud, inden for uddannelse, kultur og sport. Disse tilbud får en central plads, når steders attraktivitet skal udvikles, og er forhold, som lokale politikker og strategier kan påvirke. Handlingsrummet er dog begrænset af økonomiske muligheder.

I en norsk undersøgelse af ”Hvorfor vokser steder” fra Telemark Forskningscenter peges der på vilkår eller betingelser for vækst i befolkningstallet. En række af disse er strukturbestemte, mens andre kan påvirkes lokalt af en kommune og dens borgere (Vareide, 2018; Jensen o.a., 2020; Reg. Lab., 2021).

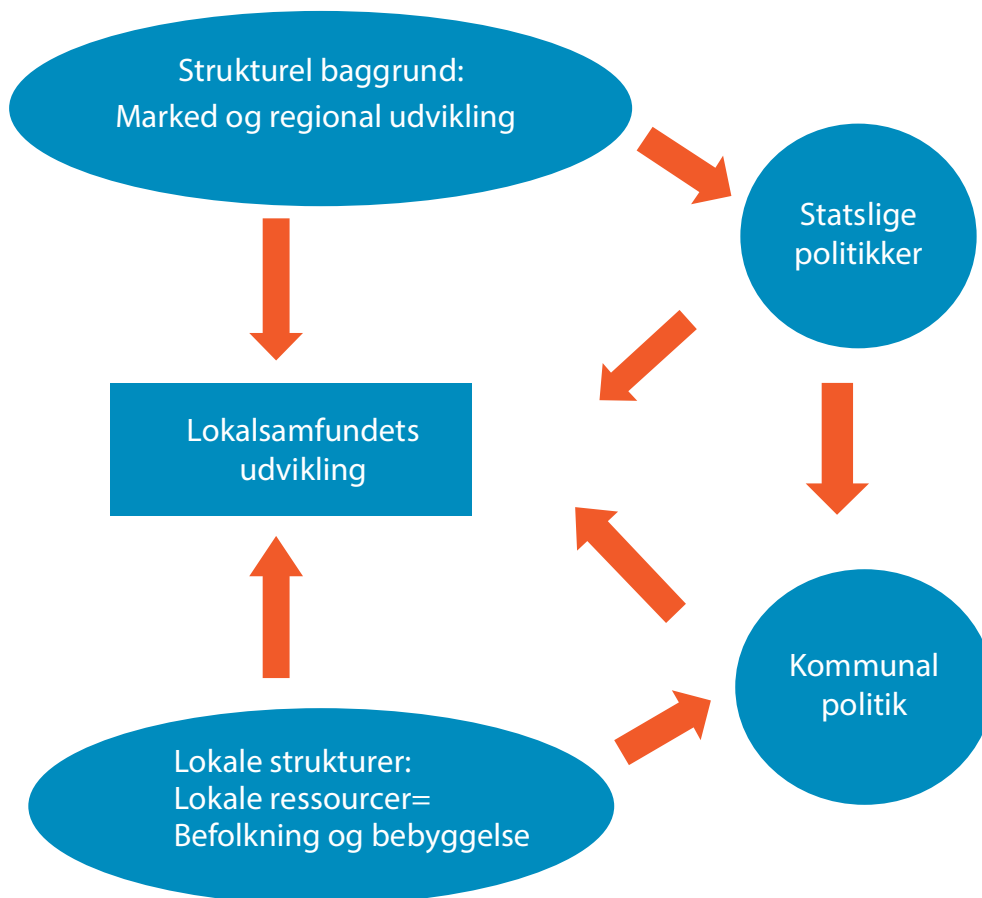
Der kan i forlængelse af disse undersøgelser peges på:

Strukturelle forhold: (i) stedets beliggenhed, f.eks. i nærheden af en større by eller en større arbejdsmarkedsregion, som har vækst i antal arbejdspladser; (ii) stedets adgang til statslig og regional uddannelses- og sundhedsservice; (iii) stedets befolknings alderssammensætning og (iv) stedets indkomstniveau og udviklingen i stedets ejendomspriser.

Lokalt påvirkelige forhold: (i) stedets vækst i antallet af arbejdspladser på lokale virksomheder pga. lokal erhvervspolitik; (ii) stedets udbud af boliger, der er til at betale, og adgang til god kommunal service som børneinstitutioner, skoler, fritidsmuligheder og muligheder for ældre; (iii) stedets vilkår for detailhandel og kulturliv og (iv) tiltrækning af flygtninge og indvandrere.

Relationen mellem strukturel baggrund og lokale forhold er illustreret i Figur 1.

Figur 1: Strukturel baggrund og lokale forhold.



Pilene demonstrerer den påvirkningsretning, der er betragtes som dominerende. Der vil være større eller mindre feedback relationer i forbindelse med alle pile.

Hvorfor føres der regionalpolitik?

Regionalpolitik sigter mod at påvirke de strukturelle vilkår for udviklingen i forskellige dele af landet. Da det efter 2. verdenskrig i stigende grad blev tydeligt, at der var store forskelle mellem land og by og mellem Øst- og Vestdanmark, fandt mange, at der måtte gøres noget ved skævheden i beskæftigelse og levevilkår.

Et vigtigt resultatet blev ”Lov om Erhvervsudvikling” fra 1958. Loven gav mulighed for statsstøtte til oprettelse af industriarbejdspladser i de sydlige, vestlige og nordlige dele af Danmark. I 1972 afløstes den af en lov med flere virkemidler.

Der var imidlertid ikke enighed om egnsudviklingsstøttens muligheder for at begrænse ulighederne. I en artikel i tidsskriftet *Byplan* (1974) skrev en gruppe geografer en artikel med titlen ”Udligning af regionale forskelle – en umulighed under kapitalismen”. Der blev her lagt vægt på, at kapitalens og arbejdskraftens mere eller mindre frie bevægelighed umuliggør en egentlig regulering af den regionale udvikling. Pointen var, at de strukturelle markedsmæssige vilkår var umulige at ændre. Reguleringen af urbaniseringsprocessen er også vanskelig i andre samfundstyper, hvor der trods hårdhændede reguleringer er store befolkningsvandringer til de centrale byer.

I en status over effekten af egnsudviklingsstøtten (Maskell, 1983) konstateres det, at i perioden (1972-81) havde Egnsudviklingsloven medvirket til en vækst på 5.449 industriarbejdspladser i egnsudviklingsområderne. Dette på trods af, at antallet af industriarbejdspladser i hele landet faldt med 64.392 primært i hovedstadsområdet. Om det var egnsudviklingsstøttens gunstige finansieringsvilkår, der betød vækst i erhvervsudviklingsområderne, eller om det var strukturelle forhold, der betød decentral vækst, er det ikke muligt at dokumentere.

EU fører også regionalpolitik. Regionalfonden og Socialfonden har betydelige økonomiske midler, som anvendes til at begrænse regionale og sociale forskelle mellem og inden for medlemslandene. Det er kun få midler, der kanaliseres til Danmark fra disse fonde. Fondene har større betydning for den regionale udvikling i andre europæiske lande.

EU's landbrugspolitik distribuerer meget store økonomiske midler til landbrug og dermed naturligvis til landdistrikterne. Samtidig påvirker støtten produktionsmønstret i landbrug og samhandlen med landbrugsprodukter. I 2022 modtog 31.000 landbrugsbedrifter i Danmark 5,8 mia. kr. i direkte EU-støtte (Finansloven, 2022). Her er tale om erhvervsstøtte, men den har naturligvis stor betydning for udviklingen og levevilkårene i landdistrikterne. Landbrugsstøtten er i gennemsnit ca. 190.000 kr. pr. landbrugsbedrift eller ca. 8.500 kr. pr. indbygger i landdistrikter. Der er meget store forskelle mellem, hvor meget hver bedrift modtager, idet arealet er en afgørende faktor for støttens størrelse. EU's landdistriktsprogram bidrager herudover med ca. 0,7 mia. kr. til de miljø- og udviklingsinitiativer, som de enkelte landbrug gennemfører.

Centraliserings- og decentraliseringspolitik

En række statslige politikker har haft en betydelig indflydelse på centralisering og decentralisering af offentlige arbejdspladser. *Strukturreformen 2007* betød en reduktion af antallet af vigtige administrative kommunale centre fra 276 til 98. *Strukturreformen* betød også en reduktion fra 14 amtskommuner samt

Københavns- og Frederiksberg kommune til 5 regioner. Samme udvikling karakteriserede *retskreds-* og *politikredsreformerne*, hvor antallet af retskredse reduceredes fra 82 til 24, og antallet af politikredse reduceredes fra 54 til 12 med tilsvarende koncentrationer af regionale og statslige arbejdspladser.

➤➤ **En række statslige politikker har haft en betydelig indflydelse på centralisering og decentralisering af offentlige arbejdspladser. Strukturreformen 2007 betød en reduktion af antallet af vigtige administrative kommunale centre fra 276 til 98**

På det *militære område* er der nedlagt en række kaserner. Dette har naturligvis også haft stor betydning for de kommuner, der har mistet den militære aktivitet.

Flytningen af *skatteligningen* og *-opkrævningen* fra kommunerne til staten i 2005 betød ligeledes en centralisering af skattearbejdspladserne til færre arbejdssteder, på forskellige lokaliteter i Danmark uden for København (Jensen o.a., 2020: 26-7).

Oprettelsen af de store regionale *superhospitalet* har betydet en koncentration af hospitalsvæsenet og dets arbejdspladser. Store enheder har været på den politiske dagsorden, også når det gælder *kommunal service* som folkeskoler, daginstitutioner og plejehjem.

Det er ønsket om at rationalisere og reducere omkostningerne ved offentlig service, der driver værket. Samtidig er der et ønske om at skabe grundlag for at have mange kompetencer, specialiseringer og valgmuligheder på den enkelte lokalitet, hvor der udbydes offentlig service. Det er ikke blot specialiseringer og kompetencer, det drejer sig om, når der centraliseres, men også om mulighed for hurtig tilpasning af udbuddet til efterspørgslen. Der er mange kræfter, der trækker i retning af koncentration inden for offentlig service.

I de seneste år har der imidlertid været ført en vis sprednings- og dekoncentrationspolitik med beslutninger om at *flytte dele af centraladministrationen* fra København ud i landet til større og mindre byer. De udflyttede statslige arbejdspladser etableres i en række provinsbyer, men kun i begrænset omfang i landkommunerne og ikke i landdistrikterne.

Forventningerne var store i de kommuner, som modtog de statslige arbejdspladser. Det gav beskæftigelse, men statslige regler (f.eks. regler for statslige indkøb) forhindrer en tættere integration i de provinsbyer, som de statslige arbejdspladser flyttes til (Larsen, 2022).

Folketinget vedtog i 2021 *udflytningsplan for videregående uddannelser* for at modvirke den koncentration og centralisering, der var sket i universitetsbyerne. Sigtet var, at det ikke længere skulle være nødvendigt for alle unge at flytte for at tage en videregående uddannelse. Det har givet anledning til

omfattende diskussioner, hvor uddannelsesinstitutionernes ønsker om specialiserings- og valgmuligheder har stået over for et ønske om større regional balance i udbuddet af uddannelser. Studiemiljøet og studenterjobs i de store byer bliver også fremhævet som vigtigt. Især unge studerende bliver ved med at søge mod de store byers liv.

Statslige infrastrukturinvesteringer har en tydelig regional dimension. Nogle af disse investeringer mindsker afstandsfriktionen og forbedrer vilkårene for at bo i og pendle fra landdistrikter.

Planloven regulerer arealanvendelsen i Danmark. Reguleringen af arealanvendelsen i landzone og kystnærhedszonen har tidligere været ret restriktiv, når det gælder byggeri og anvendelse af landbrugsbygninger til andre formål end landbrug. En række regler i planloven blev oprindeligt indført for landzonen for at sikre det åbne land mod bebyggelse, der ikke var begrundet i landbrug og følgeerhverv. Dette medvirkede til at forhindre trafikgenererende aktiviteter i landzonen og til at forhindre nye servicekrav til kommunerne fra aktiviteter i landzonen. I de seneste ændringer af planloven er der åbnet muligheder for at anvende bygningsmassen i landzone til andre erhverv end landbrug.



Planloven regulerer arealanvendelsen i Danmark. Reguleringen af arealanvendelsen i landzone og kystnærhedszonen har tidligere været ret restriktiv, når det gælder byggeri og anvendelse af landbrugsbygninger til andre formål end landbrug

Tilsvarende kan helårsboliger overgå til *flexboliger* (f.eks. sommerhusanvendelse), hvis der kan opnås kommunal tilladelse. Denne ændring i planloven sikrer bedre vedligeholdelse af bygningerne i landzonen og skaber dermed andre muligheder end nedrivning. Flexboligordningen sikrer derimod ikke mod afvandring fra landdistrikterne og de små byer, men ejerne er med til at fremme den lokale omsætning (Kristensen o. a., 2019).

Endvidere er der i 2010'erne af to omgange givet tilladelse til i alt 20 *forsøgsprojekter* i kystnærhedszonen for bebyggelser til turistformål.

Alt i alt er der en del statslige initiativer, der centraliserer udbuddet af statslig service. Omvendt er der initiativer, der dels sigter mod at modvirke resultaterne af denne centralisering og koncentration, der resulterer i et befolkningsfald i landdistrikterne, og dels begrænser de reguleringer, der fremmer forfald og fraflytning.



Alt i alt er der en del statslige initiativer, der centraliserer udbuddet af statslig service. Omvendt er der initiativer, der dels sigter mod at modvirke resultaterne af denne centralisering og koncentration, der resulterer i et befolkningsfald i landdistrikterne

Statslige tilskud og kommunale udligningsordninger

Statslige tilskud til at fremme den kommunale service på prioriterede områder som f.eks. højt tilskud til eller refusion af lærerlønninger gjorde oprindelig kommunernes læreransættelser næsten uafhængig af kommunal økonomi. Ved kommunalreformen i 1970 ændredes dette forhold, i og med at mange tilskuds- og refusionsordninger blev erstattet af bloktilskud, der var relateret til beregnede udgiftsbehov frem for til de afholdte udgifter. (Andersen o.a., 1972).

Bloktilskuddet til kommunerne udbetales nu hovedsagelig som direkte afhængigt af befolkningstallet i kommunen. I 2022 udbetales i alt 85,6 mia. kr. i bloktilskud (Finansloven, 2022), heraf udbetales de 84,8 mia. kr. som direkte afhængig af befolkningstallet, mens 0,5 mia. udbetales til ø- og yderkommuner, og 0,3 mia. udbetales til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår, der hovedsagelig er landkommuner. (Indenrigs- og Boligministeriet, 2021) (disse to beløb – i alt 0,8 mia. kr. – indgår i beløbene i ”*De direkte statslige overførsler til landkommuner og landdistrikter*” se næste side). Rationalet bag udbetalingen af bloktilskuddet er at gøre kommunerne lidt mindre afhængig af det lokale beskatningsgrundlag, idet der udbetales et bestemt beløb pr. indbygger ca. 15.500 kr. uafhængig af kommunens skatteindtægter. Bloktilskuddet skaber således indirekte mere lige vilkår for velfærdsservice. Det er kun 0,8 mia. kr. eller 0,9 pct. af bloktilskuddet, der har en direkte landdistriktsdimension.

For *regionernes* vedkommende sker det meste af deres finansiering via *bloktilskud*, der samlet udgør 105 mia. kr. (finansloven 2022) primært bestemt af befolkningens størrelse og alderssammensætning i de enkelte regioner – af ”objektive” udgiftsbehov. Der allokeres herudover 2 mia. kr. til udviklingsopgaver. Hertil kommer et tilskud på omk. 28 mia. kr. der er bestemt af regionens sociale sammensætning, sundhedstilstand samt en mindre del på ca. 2 mia, der er bestemt af befolkningstæthed og antal beboere på øer. I alt udbetale 135 mia. kr. til regionerne (Indenrigs- og Boligministerier (2021). Tilskuddene finansierer regionernes aktiviteter inden for hospitaler, sygehuse og sundhed. Rationalet er at søge at skabe lige adgang til sundhedsydelser.

Den mellemkommunale udligning flytter store økonomiske midler 21,3 mia. kr. direkte fra højindkomstkommuner til kommuner med lav gennemsnitlig indkomst og med en befolkning, der er udgiftskrævende bl.a. på grund af alderssammensætningen. Der lægges her vægt på, at forskellene i de sociale velfærdssydelser ikke bliver for store i Danmark. Af de 21,3 mia. kr. omfordeles ca.

60 pct. på grundlag af beskatningsgrundlaget og ca. 40 pct. på grundlag af udgiftsbehovet. Selvom udgiftsbehovet kan have en landkommunedimension, må det konstateres, at den mellemkommunale udligning først og fremmest mindsker forskelle i kommunernes økonomi og sikrer mere lige vilkår for velfærdservice. Kommuner med et stærkt beskatningsgrundlag må betale til kommuner med et ringere beskatningsgrundlag. Ligesom kommuner med en mindre udgiftskrævende befolkning f.eks. på grund af alderssammensætning må betale til kommuner, hvor befolkningen har en udgiftskrævende alderssammensætning (for uddybning se N. Pedersens artikel i dette nr. af Økonomi & Politik).

Andre udligningsordninger mellem kommuner vedrører *selskabsskat, døkningsafgift samt antallet af indvandrere, flygtninge og efterkommere*. Disse ordninger flytter ca. 4,5 mia. kr. mellem kommunerne. Her er rationalet igen, at de kommuner, der har store indtægter, bidrager til de kommuner, der har små indtægter, ligesom kommuner, der modtager mange indvandrere, får bidrag fra de kommuner, der modtager få.

Andre generelle statslige tilskudsordninger betyder en overførsel på ca. 10,5 mia. kr. til kommunerne (finansloven 2022). Dette er hovedsagelig til særligt højt politisk prioriterede velfærdsområder, som Folketinget ønsker at fremme. Tilskuddene gives bl.a. efter alderssammensætning.

Statslige tilskud fra enkelte ministerier. Ud over de ovenfor omtalte generelle tilskud er der nogle særlige tilskud fra enkelte ressortministerier. F.eks. overføres ca. 1 mia. kr. til fremme af minimumsnormeringer i daginstitutioner fra Børne- og Ungeministeriet til kommunerne. Folketinget har bedre normeringer som højtprioriteret område, derfor er der krav om indberetninger fra kommunerne og tilbagebetaling, hvis ikke kommunerne kan dokumentere, at der er afholdt udgifter svarende til formålet med tilskuddet. Herved tangerer tilskudsformen refusion.

Den statslige finansiering af overførselsindkomster som folkepension, kontanthjælp, Arne-pension, dagpenge, efterløn mv. betyder en nettooverførsel af skattefinansierede midler til ældre og borgere med forskellige sociale problemer. Der er relativt mange af disse borgere i en del landkommuner. Omvendt betyder statens uddannelsesstøtte en overførsel af skattefinansierede midler til de store uddannelsesbyer. Førtidspension og flexydelse skal kommunerne nu finansiere af bloktilskuddet, altså af egne midler.

De direkte statslige overførsler til landkommuner og landdistrikter mv. udgør ca. 2,1 mia. kr. Heraf anvendes 1,5 mia. kr. til at støtte 32 udsatte ø- og yderkommuner med en høj landdistriktsgrad (landdistrikter og byer med mindre end 1.000 indbyggere) og mange ældre. Endvidere allokeres ca. 0,3 mia. kr. til kommuner med mindre øer og til ø-kommuner samt ca. 0,1 mia. kr. til færge-drift. Til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår udbetales 0,3 mia. kr. Disse kommuner er hovedsagelig landkommuner.

Hertil kommer landsbyfornyelsespuljen på 0,2 mia. kr. til nedrivningsstøtte. Puljen er et statsligt tilskud til godt halvdelen af landets kommuner, der har problemer med tomme utidssvarende boliger og driftsbygninger på landet og i landsbyer.

I 2022 er der etableret en pulje, der gør det muligt at få *statsgaranti* til lån ved boligkøb i landdistrikter. Rationalet bag denne pulje er, at det kan være vanskeligt at få bank- og kreditforeningslån til boliger i landdistrikter.

Der er en række mindre EU og statslige *puljer til borgerdrevne initiativer i landdistrikter*. Disse puljer kan medvirke til at kompensere for nogle af de ulemper, der er en følge af rationaliseringstiltag, kompetencekoncentration og stordrift. Fælles for disse særlige puljer er, at de kan søges af organisationer, ildsjæle samt små erhverv i landdistrikterne.

Ministeriet og 26 Lokale Aktions Grupper (LAG) forvalter en EU-pulje på 93 mio. kr. til udvikling af landdistrikterne. Følgende typer af projekter kan støttes: Udvikling af små virksomheder, erhvervssamarbejde, innovation og basale servicefaciliteter.

FAG, Fiskeriets Aktionsgrupper, fordeler 16 mio. kr. til havne og fiskeriformål.

En landdistriktpulje på 32,7 mio.kr. forvaltes af Ø-sekretariatet og skal dække en lang række formål som tilskud til erhverv, forskning og information i landdistrikter og på små øer.

Der er afsat en særlig pulje på 6 mio. kr. til etablering og udvikling af borgerdrevne dagligvarebutikker.

I alt er der afsat i alt ca. 0,150 mia. kr. til særlige borgerdrevne aktiviteter i landdistrikter og på småøer (Finanslovsforslag, 2022, par. 13.71.01).

Tabel 1: Overførelser fra stat og mellem kommunaludligning til kommuner og landdistrikter, 2022, kroner.

Bloktilskud fra stat til kommunerne	Mellem kommunal omfordeling	Andre generelle statslige tilskud til kommuner	Direkte tilskud til kommuner samt ø- og landdistriktsudvikling m.v.
85,6 mia. (84,8 mia. fordeles efter kommuners befolkningstal, og 0,8 mia. flyttes til øer mv.).	21,3 mia. på baggrund af skattegrundlag og udgiftsbehov	Ca. 10,5 mia.	2,1 mia. til land- og økommuner + 0,3 mia. kr. til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår.
	4,5 mia. på baggrund af forskel i virksomhedskat, flygtninge mv.	1 mia. fra Børne- og Ungministeriet. Betinget af forbrug.	0,15 mia. direkte til borgerinitiativer i landdistrikter/ landsbyer og øer.(LAG mv.)

Der omfordeles i alt ca. 125 mia. kr. fra stat og kommuner til kommuner. Heraf er ca. 2,1 mia. øremærket til land- og økommuner til landdistriktsudvikling, 0,3 mia. til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår samt 0,15 mia. kr. til lokale initiativer i landdistrikter, landsbyer og på øer (Finansloven, 2022). Det er ca. 2 pct. af den samlede omfordeling, der er direkte begrundet i steds-

politik, landdistriktsrationaler og udvikling i landkommuner, landdistrikter og på øer.



Der omfordeles i alt ca. 125 mia. kr. fra stat og kommuner til kommuner. Heraf er ca. 2,1 mia. øremærket til land- og økommuner til landdistriktsudvikling, 0,3 mia. til kommuner med vanskelige økonomiske vilkår samt 0,15 mia. kr. til lokale initiativer i landdistrikter, landsbyer og på øer

Bloktilskud, kommunal udligning og andre statslige overførsler flytter skatteindtægter fra hovedstads- og storbykommuner til land- og oplandskommuner, samt til forstadskommuner med lav indkomst. Denne distribution af økonomiske ressourcer er med til at sikre den kommunale opgavevaretagelse i kommuner med svagt skattegrundlag.

Levevilkår og velfærdsydelser i land-og yderkommuner er meget betinget af bloktilskud og udligning

De kommunale nøgletal (Indenrigs- og Boligministeriet, 2022) viser, at det i gennemsnit kun er omkring 2/3 af omkostningerne i landkommunerne, som dækkes af landkommunernes skat mv., mens bloktilskud, mellemkommunal udligning og andre tilskud dækker resten.

Bloktilskud og udligningsordninger sikrer meget store indtægter til landkommuner, der får mellem 18.000 og 50.000 kr. i tilskud pr indbygger. Lavindkomstkommuner i storbyer med sociale problemer som Brøndby, Ishøj og Albertslund får tilskud på op til 43.000 kr. pr. indbygger. Bloktilskud og udligningsordninger dækker for nogle lavindkomstkommuner op til halvdelen af deres udgifter.

Udgiftsbehovet pr. indbygger opgøres i de kommunale nøgletal, det svinger fra 62.000 kr. i Egedal Kommune til 89.000 i Lolland og 88.000 i Brøndby. Udgiftsbehovet er meget domineret af alderssammensætning og socioøkonomisk struktur bl.a. i landkommuner (defineret af DS 2018) og i nogle københavnske forstadskommuner.

Den kommunale udligningsordning støder på modstand fra hovedstads- og storbykommuner med høj gennemsnitsindkomst. Omvendt peger landkommunerne på, at der sker en "eksport" af personer på offentlig forsørgelse fra de store bykommuner til landkommunerne. Enten som direkte kommunalt genereret "eksport" eller som flytninger. Flytninger kan være den eneste løsning for familier med lave indkomster, fordi de billige boliger findes i landkommunerne. "Eksporten" til landkommunerne belaster disse budgetter, især hvis det er førtidspensionister.

Uanset udligning og overførsler er der en lang række sociale og sundhedsmæssige vilkår i landdistrikterne, der er ringere end i det øvrige land, herun-

der især hurtig adgang til sundhedsydelser, uddannelser, arbejdsmæssige og andre levevilkårmæssige forhold. Det er tydeligt i den offentlige debat, at der er fokus på en række af disse forhold.

Perspektiver for landdistrikter i fremtidens Danmark

På trods af de relativt små regionale forskelle i Danmark er der som nævnt politisk opmærksomhed omkring forskellene mellem land og by og mellem hovedstad og provins. Kåre Dybvad peger f.eks. på, at provinsen og dermed også en del landdistrikter understøtter den danske industrielle udvikling og eksport. Derfor argumenterer han for, at provinsen skal understøttes endnu mere målrettet fra centralt politisk hold for sikre relevant eksportvigtig lokal industri. (Dybvad, 2015).

Kun hvis Folketinget mere grundlæggende søger at modvirke de strukturelle mekanismer (se figur 1), som ”Hvorfor vokser steder” peger på, vil der være muligheder for ny udvikling i de mere perifere landdistrikter og landkommuner. Indtil da er det kun mindre hjælpeprogrammer som LAG-midler, landdistriktpuljen mv., der sammen med landkommunernes politik kan modificere/bremse den strukturelle nedgang for landdistrikter.

Derfor er det interessant at se på de muligheder, som aktive personer og kommuner kan arbejde med. Dels for at skabe mere fællesskab i de små landsbyer og landdistrikter, dels for at bremse affolkningen.

Ud fra cases fra Fur, Gedser, Rødding, Stadil, Vestervig og fem andre små byer har Hanne W. Tanvig lavet en model for udvikling af lokal strategisk kapacitet for vækst i små byer. Opgaven er udført for Indenrigsministeriet (Tanvig, 2008). Her er der samlet erfaringer fra landdistrikter, der har skabt initiativer for udvikling og måder at organisere sig på. Succeskriteriet er ikke befolkningsvækst, men mere spørgsmålet, om de lokale synes, det går bedre, så afvandring mindskes.

I ”Udkantsdanmark Myte eller realitet” er der beskrevet en række initiativer og opstillet lister over forskellige handlemuligheder for stat, regioner og kommuner inden for givne strukturelle vilkår. Der lægges særlig vægt på den mangfoldighed af initiativer, som kommuner og ildsjæle kan iværksætte, hvis de rigtige lokale vilkår er til stede (Jensen o.a. 2020: 59-68).

I mange kommuner er det et brændende spørgsmål, om der skal arbejdes for en koncentration af befolkningen i et vist antal byer, der er store nok til at have handelsliv, skole mv., eller om den nuværende spredte bosætningsstruktur skal fortsættes.

Der kan forsat forventes en afvandring fra mange landkommuner især fra de små landsbyer og landdistrikterne. I takt med denne afvandring nedlægges en del landbrugsbygninger. Såfremt der ikke sker radikale omlægninger i landbruget, vil udviklingen betyde, at kulturlandskabet gradvist ændres

til kæmpe marker med standardafgrøder samt meget store stalde og andre driftsbygninger.

Det er karakteristisk, at landdistrikterne har ”plads”. Denne plads kan være en vigtig ressource, den kan rumme vindmøller, solceller og andre store anlæg på de store åbne landområder. Dette skaber imidlertid kun få lokale arbejdspladser. En udvikling der synes oplagt for en del af bybefolkningen, men støder på ganske kraftig modstand i landdistrikterne fra beboere og sommerhusgæster. Hvis de pladskrævende energiinvesteringer skal placeres i landdistrikterne uden kraftige konflikter, er det nødvendigt at inddrage alle interessenter i planlægningen. Herunder de mange, der lægger vægt på, at landdistrikterne også fremover rummer natur, som vådområder, skove og åbent land samt egentlige naturparker og naturområder, der dels kan danne ramme om fritidsaktiviteter for bybefolkningen og dels være attraktive for den befolkning, der bor der.

Andre pladskrævende aktiviteter som vognmandsforretninger, lagerhoteller eller datalagre vil ofte blive placeret i landdistrikter, der grænser op til motorveje eller bebyggelser.

De senere års udvikling peger i retning af, at der i fremtiden hovedsagelig vil være fem befolkningssegmenter, der er bosat i landdistrikterne: (i) Landbrugerne (fra storbønder til deltidslandmænd) og deres ansatte inkl. importeret arbejdskraft; (ii) et segment af personer med langvarig og stærk tilknytning til steder i landdistrikterne. Dette segment vil formentlig mindskes i de kommende år; (iii) et segment af håndværkere og andre, der kan anvende tidligere landbrugsbygninger til erhverv; (iv) et segment, der har penge nok til at vælge gode landhuse eller nybygninger, der ligger smukt i landskabet. Huse som de bruger til fjernarbejde eller som udgangspunkt for pendling og (v) et segment, der primært består af personer, der rent økonomisk er tvunget til eller har valgt at flytte til billige huse i landdistrikterne og i de mindre landsbyer. Her er den offentlige service vigtig, men den er også dyrere at opretholde end i byerne.

Hvordan balancen mellem disse segmenter i øvrigt udvikler sig i landkommunernes landdistrikter, afhænger af afstand til byer og arbejdspladser, af lokale naturkvaliteter og eventuelle politiske indgreb.

Lighedsrationale eller landdistriktsrationale?

Konkluderende kan det konstateres, at overførslerne fra stat til kommuner og den mellemkommunale udligning hovedsagelig bygger på et velfærds- og lighedsrationale. Overførslerne skaber mere ensartede økonomiske rammebetingelser for kommunernes varetagelse af kommunal service

Statslige overførselsindkomster, der ofte er store beløb til den enkelte borger, er ligeledes uafhængige af, hvor den pågældende bor.

De samlede statslige og mellemkommunale overførsler til kommuner og borgere betyder store overførsler til befolkningen i landdistrikter, da der her er en koncentration af lavt beskatningsgrundlag, en udgiftskrævende befolkning og mange modtagere af overførselsindkomster. Det samme er tilfældet for en del forstadskommuner med lavt beskatningsgrundlag.

Overførslerne er ikke begrundet i befolkningens geografiske placering, men i et ønske om at skabe mere lige økonomiske vilkår for velfærdsservice uafhængig af beskatningsgrundlaget i de enkelte kommuner. Selvom landdistrikterne nyder godt af overførslerne, er de ikke i fokus for disse, det er derimod ligheds- og velfærdshensyn og ikke regional- og landdistriktspolitik. Det er kun ca. 2 pct. af de statslige overførsler, der er begrundet i regionale- og landdistriktshensyn.

Regionale politikker og landdistriktspolitik anvender i stedet andre værktøjer som udflytninger af statslige arbejdspladser og uddannelsesmuligheder samt infrastrukturinvesteringer mv. Disse skaber sammen med de statslige lighedsfremmende overførsler vilkår, der modificerer de strukturelle centraliseringstendenser. De regionale politikker modificerer dog kun den centraliseringspolitik, der har været ført, og som stadig føres. Lempelser i planlovens landzonebestemmelser er et andet politikområde, der har direkte betydning for udviklingen i landområderne. Her er det vigtigt at finde den rette balance mellem hensynet til udviklingsmulighederne i landzonen og overordnede planlægningshensyn, der søger at sikre, at landområdernes kvaliteter ikke destrueres, og at behovene for service til befolkningen ikke spredes så meget, så det bliver for omkostningsfuldt at sikre den.

Referencer

- Andersen, H.T. og H. Nørgaard (2018), ”Bosætning og flyttemønstre i Danmark – en oversigt. Økonomi & Politik, 91(4): 7-19.
- Andersen, H.T. og H. Nørgaard (2018), ”To myter om den regionale befolkningsudvikling”, i Gunnar L.H. Svendsen, Jens F.L. Sørensen, Egon B. Noe, red. Vækst og vilkår på landet: Viden, Visioner og Virkemidler, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 153-64.
- Andersen, L.B., H.T. Jensen, V. Plum og S. Villadsen (1971), Lokalsamfund og landspolitiserings, Kommuneundersøgelsen.
- Christensen M., H.T. Jensen, M Kock og V. Plum (2010), Industrien, Job og krise i og industribeskæftigelsen i Region Sjælland, Research Paper RUC.
- Danmarks Statistik (2018) ”Inddelingen af danske kommuner”.
- Det økonomiske råd (2015), ”Yderområder i Danmark”. Dansk Økonomi, foråret.
- DST Analyse (2022), ”Tilskud og udligning fylder mere i næsten alle kommuner i 2021 end i 2020”.
- Dybvad K. (2015), Udkantsmyten. Hvordan centraliseringen af Danmark ødelægger vores økonomi og sociale sammenhængskraft, Peoples Press.
- Erhvervsministeriet (2020), ”Regional- og landdistriktspolitisk redegørelse. 2020”.
- Erhvervsstyrelsen (2020), ”Nationalt program for EU’s Regionalfond- Danmark”.
- Erhvervsstyrelsen, KL og Realdanmark. (2017), ”Kommuner på forkant”, 25 lokale strategier viser nye veje.
- Fagligt Forums Danmarksgruppe (1974), ”Udjævning af regionale forskelle – en umulighed under kapitalismen”, Byplan nr. 150.
- Finansministeriet (2022), ”Finanslov 2022”.
- Hansen, E. og B. Jensen (2018), Lokal ledelse og lokal vækst. Når steder og mennesker skaber forandring og udvikling, København: Gyldendal.
- Hens, M.F., H.T. Jensen, K.H. Møller og V. Plum (2010), ”10 debatpunkter om erhvervsudvikling i yderområder”, REGLAB.

- Illeris, S. (2010), *Regional udvikling: Regionplanlægning og regionalpolitik i Danmark og Europa.*, Bogværket.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2021), "Regional- og landdistriktspolitiskredogørelse".
- Indenrigs og Boligministeriet (2021a), "Kommunal udlig- ning og gennerelle tilskud 2022".
- Indenrigs- og boligministeriet (2021b), "Gennerelle tilskud til regionerne 2022"
- Indenrigs- og boligministeriets Kommunale nøgletal (<https://www.noegletal.dk>).
- Jensen, H.T., V. Plum og P. Skriver (2020), "Udkantsdan- mark myte eller realitet", Research Paper, RUC.
- Jensen, H.T., V. Plum og P. Skriver P. (2018), "Nye tenden- ser i befolkningens flyttemønstre i Danmark", Research Paper, RUC.
- Kristensen, N., N.J. Nielsen og C. Kolodziejczyk (2020), *Fleksboliger og ophævelse af bopælspligt*, VIVE.
- Larsen B.R (2022), "Mellem decentralisering og centralise- ring. En statslig arbejdsplads flyttes fra København til Nakskov", *Dansk Sociologi*, 33(2): 55-77.
- Madsen, M. (2019), "Social eksport", *Information*, 26. juli.
- Maskell, P. (1988), "Att forklara industriens regionale om- fordelning", i R. Anderson og A. Malmberg, red. "Re- gional Struktur och industriella Strategier i Norden" NordREFO/Nordisk Samhellsgeografisk Tidskrift, Up- psala.
- Miljøministeriet (2003), "Et Danmark i balance. Lands- planredegørelse 2003".
- REGLAB (2021), "Hvorfor vokser steder"? En analyse af hvad der kendetegner succesfulde regionale og lokale udviklingstiltag. Udført af Oxford Research.
- Søndergård, K.L.K (2017), *Samspil om udvikling og vel- færd i landdistrikterne: Den socio-spatiale investerings- stat og landdistriktsudvikling i danske yder- og land- kommuner*, Ph.d. RUC.
- Tanvig, H.W. (2012), *Projekter og lokal udvikling i yderom- råder? En analyse af ti projekter med succes*, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.
- Tanvig, H.W. og L.B. Herslund (2020), "Levedygtige lands- byer"? Lokal udviklingskapacitet, LNG rapport. Kbh. Universitet.
- Vareide, K. (2018), *Hvorfor vokser steder*, Telemarks Forskningsinstitut.