

Kortsigtede økonomiske virkninger for Nanortalik ved en kommunesammenlægning

af Lars Lund

September 2006

1 Sammenfatning

Afsnit 2. I betænkningen om strukturreformen lægges op til en samfundsmæssig besparelse på længere sigt. Der er dog stor usikkerhed både med hensyn til hvornår besparelserne kommer og vedrørende den rationalisering som mere konkret skulle finde sted. På kortere sigt er der ikke udsigt til besparelser, og nærværende fremstilling antager at skattetrykket i Grønland og i de enkelte områder hvor kommuner lægges sammen ikke vil blive påvirket af reformen.

Det væsentligste træk ved reformen skal være at der overføres områder fra den centrale administration, Hjemmestyret, til centre hvor der fx vil komme et i Sydgrønland. Selv om det ikke er endeligt fastlagt hvilke af de nuværende kommuner der skal gå sammen, er det dog givet at den mere omfattende kommunale administration vil blive placeret i Qaqortoq.

Afsnit 3 er det centrale i notatet. Det undersøges hvad de økonomiske virkninger kan blive for Nanortalik i de år hvor kommunalreformen gennemføres, det vil sige fra 2009 og nogle år frem¹.

Underafsnit 3.1 har en kort beskrivelse af befolkningen og dens fordeling efter alder og bosted. Over tid har befolkningen været en ret konstant i byen og vigende i byggerne. Som nøgletal for det efterfølgende vælges det at antage at når en medarbejder ved administrationen i Nanortalik flytter til Qaqortoq, vil der flytte 1,5 voksne personer. For hver voksen vil der følge 0,76 børn med. Sådanne fraflytninger er negative chok for kommunen som lægger sig oveni den i forvejen svagt vigende befolkningsudvikling

Underafsnit 3.2 viser bruttoindkomster i Grønland under et, i Qaqortoq og i Nanortalik. Den store sydgrønlandske by ligger lidt under landsgennemsnittet og Nanortalik igen betydeligt lavere.

¹ Dette er fortolkningen af *kortsigtede* i notatets titel.

Tallene er fra 2004, og der er sikkert tale om en relativ forbedring for Nanortalik i dag på grund af bedre beskæftigelse i Alluitsup Paa og på grund af guldminen. 125.000 kr. vælges som nøgletal for indtjeningen af en skattepligtig i Nanortalik som følger med når administrationsmedarbejdere rejser til Qaqortoq.

Underafsnit 3.3 går konkret ind på hvem der flytter ved reformen. Helt overvejende drives forløbet af at 29 uddannede medarbejdere ved selve den kommunale administration skal rejse. Hertil kommer nogle elever og nogle få personer fra andre ansættelsesområder i kommunen. I overensstemmelse med Strukturkommissionens Betænkning skæres der ikke ned på administrationen i bygderne, så alle fraflytninger vedrører byen. Idet op mod 70 pct. af udgiften til administration er løn, anslås den gennemsnitlige løn for en uddannet medarbejder til 230.000 kr., og for en elev anslås den til 100.000 kr.

Underafsnit 3.4. Når en person flytter, er det umiddelbart vedkommendes løn som ikke længere indgår som en del af indtjeningen i Nanortalik. Hertil kommer imidlertid at den pågældendes efterspørgsel også skaber indkomst delt lokalt og dels udenfor kommunen. Denne afledte indkomst eller indkomstspredning drøftes ret detaljeret i underafsnittet. For at få talmæssige holdepunkter er der brug for i hvert fald to slags oplysninger: hvordan er forbruget sammensat på varer fra forskellige brancher, og hvor stor en del af omsætningen i brancherne bliver i lokalsamfundet som indkomster i form af løn og indtjening til virksomhedsejere? Naturligvis skal der tages hensyn til at der skal betales skat før man har den indkomst som kan forbruges. Vedrørende de første forhold er der ikke tilgængelige oplysninger for Grønland. Som baggrund for skøn over forbrugsandele og indkomstandele i omsætning (køb) bruges i mangel af bedre oplysninger fra Danmark. Køb af varer fra detailhandelen varierer omkring de 20 pct. af indkomsten efter skat, og for køb fra serviceerhverv er der en variation omkring 45 pct. Den gennemsnitlige skattekvote sættes til mellem 12 og 26 pct. af bruttoindkomsterne.

Ud fra disse antagelser beregnes der en høj og en lav værdi af den såkaldte multiplikator. Det direkte tab af bruttoindkomst skal ganges med denne for at få den samlede påvirkning af bruttoindkomsten, altså summen af årsag og afledte virkninger. Den høje værdi er 1,40 og den lave 1,13. Der er god grund til at formode at multiplikatoren i praksis vil ligge nogenlunde midt mellem disse yderpunkter, og i det følgende bruges udelukkende værdien 1,25. Mistes direkte en lønindtægt på 1 mill kr. ved fraflytning, vil indkomsterne i alt gå tilbage med 1.250.000 kr.

Underafsnit 3.5. Hele afsnit 3 er det centrale i notatet, og beregningerne i dette underafsnit er omdrejningspunktet for den kvantitative vurdering af det tab der kan blive tale om for Nanortalik.

Uddrag af tabel 4.

| Flytter | Antal | Indkomst | Tab |
|----------------------------|-------|----------|------------|
| Embedsmænd | 29 | 230.000 | 6.670.000 |
| Elever | 5 | 100.000 | 500.000 |
| Teknisk område, embedsmand | 1 | 230.000 | 230.000 |
| Sociale område, elever | 4 | 100.000 | 400.000 |
| Flytter med, voksne | 19,5 | 125.000 | 2.437.500 |
| Direkte tab i alt | | | 10.237.500 |
| Multiplikator og tab | 1,25 | | 12.796.875 |
| Tab for kommune, pct. | | | 5,2 |

Uddraget af tabel 4 viser et relativt tab af bruttoindkomst for Nanortalik på 5,2 pct. Nøgletallene som er omtalt i de tidligere underafsnit, er vist i kolonnen Indkomst. I kolonnen Antal ses udover de nævnte 29 medarbejdere i administrationen de voksne som yderligere kan forventes at rejse ved en fuld gennemførelse af reformen. Tabellen svarer til at rundt regnet to tredjedele af administrationen flyttes til Qaqortoq, model A. Skulle det vise sig at det kun er en tredjedel som skal overføres til centeret, halveres tabet til omkring 2,6 pct., model B.

Underafsnit 3.5 drøfter hvilke yderligere afledte virkninger der kan blive tale om. En ny fælles kommunalbestyrelse på 17 medlemmer vil betyde færre indtægter og honorarer til folkevalgte fra Nanortalik. Med udgangspunkt i tallene fra sidste kommunalvalg regnes der konkret på at der komme 3 medlemmer fra Nanortalik i den nye kommunalbestyrelse, og det giver et tab (før multiplikator) på omkring 1 mill kr.

Det er ikke kun løn som mistes når to tredjedele af administrationen flytter. Ved at vurdere hvilke udgifter til ikke-løn som kunne være efterspørgsel for serviceerhvervene i byen, anslås der et tab på 0,66 mill kr.

Idet fuld fraflytning efter model A betyder at der følger 45 børn med, er der tale om en nedgang på 10 pct. af børn og unge i byen. Det er usikkert hvordan dette kan omsættes til en besparelse da der ikke kan regnes med fuld proportionalitet mellem antallet af 0-19 årige og udgifter til skole mv. Der skæres igennem ved at bruge et skøn på 10 pct. af løn ved skolen og løn minus forældrebetaling ved integrerede institutioner, men ikke af andre udgifter. Det giver 1,6 mill kr. i mindre indkomst.

Efterspørgslen i kommunen vil falde når den samlede udskrivningsprocent stiger fra de gældende 43 pct. til 45 pct. som gælder i Qaqortoq og Narsaq. To procent af den skattepligtige indkomst er 4,4 mill kr., og af denne nedgang i indkomst efter skat kan der som beskrevet i underafsnit 3.4 afledes et tab i indkomst.

Underafsnit 3.7 samler beregningerne. Der gives en oversigt over tabet både ved model A og ved den mere reducerede udflytning under model B. Beløbene i tabel 6 er med multiplikatorvirkning, så de forskellige årsagers betydning er direkte sammenlignelige. Udflytningen af administrationen vejer tungest, men de fire yderligere kanaler giver tilsammen en forøgelse af tabet ved model A og model B med henholdsvis 30 og 32 pct. Når den procentvise forøgelse ikke er ens, skyldes det som tabellen viser at det kun er beløbene vedrørende administration som halveres. For så vidt skole og institutioner angår er det ved model B valgt at se bort fra en besparelse og tilhørende tab af indkomst (i hvert fald på kortere sigt) når børnetallet i byen kun reduceres med fem pct.

Tabel 6 Oversigt over indkomstab. Model A og B. Mill kr.

| Årsager | Model A | Model B |
|---------------------------------|---------|---------|
| Embedsmænd flytter (2004) | 12,75 | 6,38 |
| Folkevalgte (2006) | 1,25 | 1,25 |
| Administration, ikke-løn (2006) | 0,83 | 0,41 |
| Institution og skole (2006) | 2,00 | 0,00 |
| Højere skat (2004) | | |
| Ømindre efterspørgsel; detail | 0,22 | 0,22 |
| Ømindre efterspørgsel; service | 1,11 | 1,11 |
| Samlet virkning | 18,16 | 9,37 |
| Bruttoindkomst i Nanortalik | 244,48 | 244,48 |
| Tab for kommune i pct. | 7,4 | 3,8 |

Der har været en ret stor indkomststigning i Nanortalik i de seneste år. Der er lavet en korrektion af resultatet ifølge model A hvor bruttoindkomster og dermed også den højere skat er reguleret fra 2004 til 2006 med 16 pct. Lønnen i administrationen er kun reguleret med fire pct. Virkningen er et fald med en tiendedel af det relative tab: fra 7,4 pct. til 6,7 pct.

Afsnit 4 omtaler kort anlægssektoren i Nanortalik. Generelt er der ikke statistik vedrørende private investeringer i Grønland, og eventuelle virkninger her omtales ikke. For offentlig anlægsaktivitet kan der ikke nu peges på konkrete områder hvor indkomstab også kan betyde et mindre fremtidigt investeringsomfang. Imidlertid konstateres det at Nanortalik netop i de kommende år er oppe på et

relativt set meget højt investeringsniveau. Dette ser ud til at ville gælde til og med 2010, og for 2009 og 2010 skyldes det i høj grad anlægsarbejder finansieret af Hjemmestyret. Med inddragelse af multiplikatoren skønnes de relativt høje investeringer at have en effekt i 2009 på 37 pct. af indkomstnedgangen ved model A. Denne dæmpning af de tab som skyldes reformen vil imidlertid kun gælde i årene med investering. De negative virkninger fra udflytning af administration mv. vil derimod være permanente, altså gælde år efter år fremover.

Afsnit 5. Formuesituationen er forskellig i de tre sydgrønlandske kommuner. Nanortalik har i dag en rummelig likviditet med en beholdning på godt 20 mill kr., og de to andre kommuner har tilsammen en gæld på op mod 15 mill kr. hvoraf Qaqortoq tegner sig for de 8 mill kr. Tilsynsmyndigheden forlanger at likviditeten mindst skal være på fem pct. af det samlede budget, og det må formodes at alle tre kommuner vil være på omtrent dette mindste niveau ved starten på en reform i 2009. Imidlertid viser den aktuelle situation at medens likviditeten er god i Nanortalik, så er økonomien anstrengt i de to andre kommuner. Det underbygger formodningen om at det fælles skatteniveau i en ny stor kommune vil blive de 45 pct. der er regnet med og som indebærer en stigning på to pct. points for Nanortaliks skatteydere.

Afsnit 6. Fraflytning fra Nanortalik giver tilflytning i Qaqortoq. Ledig plads i Nanortalik betyder at der skal bygges i Qaqortoq hvor der ikke antages at være en overskudskapacitet på boligmarkedet, vedrørende lokaler til administration og i institutioner. Spørgsmålet er om det kan betragtes som en samfundsmæssig ekstraomkostning når der skal bygges i Qaqortoq. Under visse forudsætninger må det være berettiget at tale om en omkostning. Imidlertid er det vanskeligt at tage analysen uden for Nanortalik da mange andre flytninger rundt om på kysten som ville følge af en reform kunne inddrages.

Det er valgt meget konkret at give et skøn over de bolig- og anlægsudgifter i Qaqortoq som vil af flytningerne fra Nanortalik ved model A. På boligområdet antages der et behov for 40 m² pr person og en udgift pr m² på 16.000 kr. Det giver et investeringsbeløb på 73 mill kr. Hertil kommer godt 17 mill kr. til kontorbyggeri og godt et par mill kr. til skoleområdet. Det må bemærkes at hele denne investering i givet fald vil være fordelt over et antal år.

Afsnit 7. Baggrunden for dette notat er en henvendelse fra kommunaldirektøren i Nanortalik. Forfatteren præsenterer sig selv og forklarer sin motivation for at give sig i kast med opgaven.

Grundet i flere forhold, herunder den tidsmæssige ramme for projektet, er undersøgelsen afgrænset snævert til at omhandle mulige økonomiske virkninger for Nanortalik i de allerførste år efter reformens start.

2 Struktureformen

Der kan være mange indgange til rammen for forståelsen af en kommunalreform. Her er det den økonomiske tilgang som vælges. Det ligger i sagens natur at problemstillingen er regionaløkonomisk. Når der laves en ændring, er det naturligt at begrunde det med at der kan opnås nogle fordele. Ved den aktuelle danske kommunalreform er der især argumenteret for en forbedring af kvaliteten af den offentlige sektor. Noget tilsvarende ses i *Betænkning vedrørende en strukturreform af den offentlige sektor*, SB, fra 2005. Imidlertid følger SB op på Selvstyrekommissionens betænkning fra 2003 med en anbefaling eller målsætning om en reduktion af personalet i den offentlige sektor i Grønland, og der sigtes således mod en besparelse på makroniveau. Problemstillingen er kompliceret. SB når i kapitel 15 frem til årlige besparelser på 220 mill. kr. Udgiftsreduktionen vedrørende selve den offentlige administration vil dog først gøre sig fuldt gældende fra ca. 2012 medens reformen sættes i værk i 2009, og i de første år regnes der med forøgede udgifter under omstillingen, en slags investering i reformen. Der er meget usikkerhed, og i hvert fald på kortere sigt vil det være naturligt at regne med et uændret samlet niveau af de offentlige udgifter og dermed også af de samlede skatter.

For det enkelte lokalområde vil der være økonomiske virkninger. Hver ny stor kommune får et center, og der vil beskæftigelsen stige. I de mindre byer vil der tilsvarende ske en indskrænkning af beskæftigelsen. Netop for Grønland har dette et mere konkret indhold end tilfældet vil være i et land som Danmark. På Ærø fx behøver en person ikke at flytte fra Marstal til Ærøskøbing fordi arbejdspladsen flytter. Derimod kan en kommunalt ansat ikke blive boende i Nanortalik når arbejdspladsen flyttes til Qaqortoq. For Grønland vil flytninger af arbejdsplads derfor have meget direkte virkninger på indkomstdannelsen i lokalområderne.

Reformen i Grønland har to trin. Der overføres opgaver fra Hjemmestyre til kommuner, og indenfor de nye kommuner overføres der opgaver fra de små steder til det nye lokale center. En flytning af opgaver fra kommuner til hjemmestyre kan også forekomme, se SB p. 7 om skatte- og

inkassoområdet hvor overførsel den vej træder i kraft 1. januar 2007. Der er en nærmere omtale i SB kapitel 6.

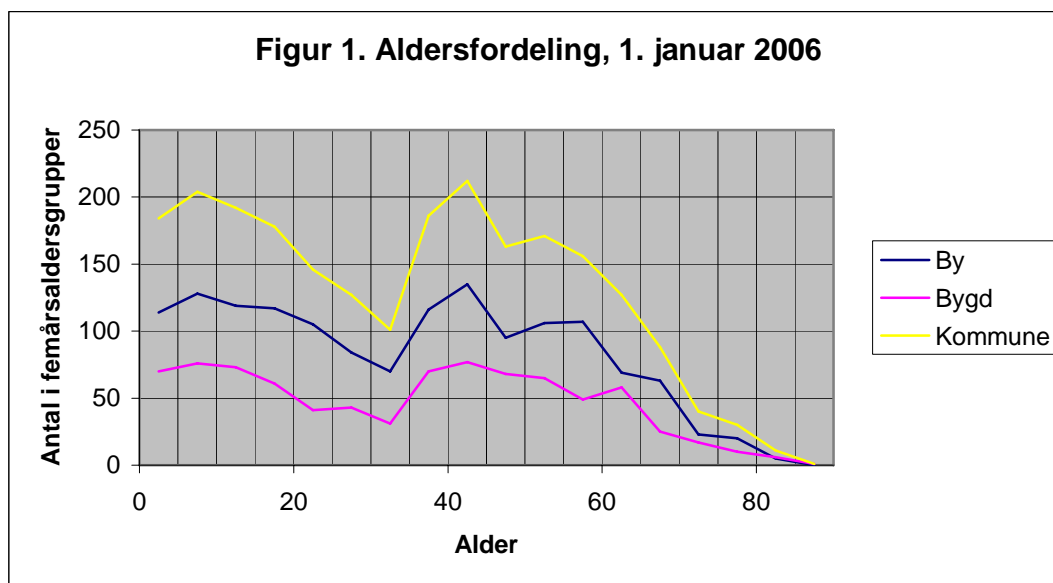
Fordelingen af opgaver mellem Hjemmestyre og kommuner kunne beskrives og analyseres mere indgående med udgangspunkt i SB hvor kapitel 1 har en oversigt over de anbefalede flytninger af ansvar. Imidlertid er det en meget omfattende opgave som nok i givet fald skulle gennemføres ved at gå detaljeret til værks inden for område efter område. Der vil på alle felter være et samspil mellem forvaltning, organisation og økonomi. Min fremstilling er langt mindre ambitiøs. Den koncentrerer sig om økonomiske problemstillinger som kan drøftes ud fra nogle ret simple forudsætninger om at en vis del af administrationen i Nanortalik flytter ud af byen.

Holdes der fast i forudsætningen om at reformen er udgiftsmæssig neutral på landsniveau, kan der forventes en samlet stigning i udgifterne til administration i Syd og i de andre kommuner uden for hovedstaden, SB side 9. Det bemærkes at SB mener at den offentlige tilstedeværelse i bygderne skal forblive uændret, en forudsætning som respekteres i dette notat. Modstykket til at der kommer nye centre, bliver en vis indskrænkning i Nuuk også selv om den skulle komme sammen med nogle mindre byer.

For Nanortalik vil der således være to modsatrettede tendenser. Netto skulle reformen give et tilskud til indkomstdannelsen i Syd. Samtidig vil centraliseringen i Qaqortoq trække indkomst bort fra Nanortaliks vedkommende. Det positive i den første virkning er ret teoretisk for Nanortalik. Mere indkomst i Qaqortoq vil næppe have mærkbar indflydelse på efterspørgsel og beskæftigelse i Nanortalik.

3 Indkomstdannelsen i Nanortalik på kort sigt

3.1 Befolkningen



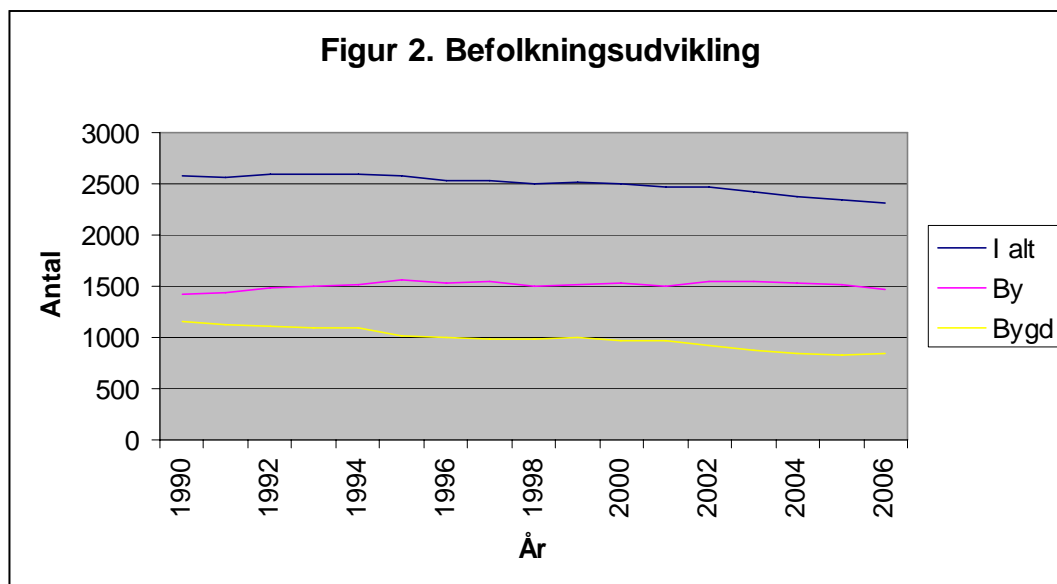
Ifølge Grønlands Statistik er befolkningstallet i kommunen 2317 den 1. januar 2006. Det er fordelt med 1476 i byen og 841 i bygderne. Figuren viser antallet i femårsaldersgrupper, 0-4 år, 5-9 år og så fremdeles. Der er ingen synlig forskel i alderssammensætningen i by og bygd. I tiåret 1965 til 1975 var det et meget voldsomt fald i fertiliteten (fødsler pr kvinde i den fødedygtige alder) i Grønland. Personer født i 1974 fylder 32 år i 2006, og figuren viser at dem er der få af. Nu kan der være mange andre forklaringer på det lave antal i aldersgruppen 30-34 år. Alligevel er det sandsynligt at der er en sammenhæng mellem at kurverne dykker omkring det nævnte aldersinterval og det nævnte drastiske fald i fødselstallet. De mange personer på godt 40 år er født før faldet i fertiliteten.

Aldersfordelingen skal bruges til at vurdere betydningen af at nogle flytter da det ikke kun berører den nøgleperson som skifter arbejdssted, men en familie. Ud fra tallene for Nanortalik by skønnes det hvor mange børn der er pr voksen i administrationen. Vælges børn som gruppen på 19 år og derunder og de ansatte som typisk 30 til 59 årige, er der 0,76 børn for hver ansat. Nogle af de offentligt ansatte har en ægtefælle eller kæreste der også er offentligt ansat.² Sættes hyppigheden herfor til en halv og ses der bort fra at nogle ansatte kan være enlige, vil det sige at der i gennemsnit flytter en og en halv voksne for hver ansat som flytter. Og hertil kommer at der halvanden gang

² Ræsonnementet forudsætter at begge berøres af udflytningen af administrationen.

følger 0,76 børn med. Resultatet er at når en person skifter arbejdssted til Qaqortoq, så flytter 1,5 voksne og 1,14 børn eller i alt 2,64 personer.

Sådanne flytninger er chok som der ikke umiddelbart er nogen kompensation for. Man kan spørge om det eventuelt kunne accelerere en negativ udvikling i befolkningen som allerede er i gang. Figur 2 viser at antal beboere i kommunen (uden stationer) er gået tilbage de sidste små 20 år, og at dette stort set afspejler en tilbagegang for bygderne under et. For byen har befolkningen ligget meget konstant tæt på 1.500. Der har dog fra 2002 været en tilbagegang på 68 personer eller på 4,4 pct. Tendensen er negativ hvilket alt andet lige vil gøre det mere alvorligt at modtage nye negative chok.



3.2 Indkomster

Tabel 1 Indkomst og befolkning for udvalgte områder

| 2004 | Bruttoindkomst (i 1000 kr.) | Antal skattepligtige | Befolkning | Bruttoindkomst pr skattepligtig | Bruttoindkomst pr indbygger |
|------------|--------------------------------|-------------------------|------------|------------------------------------|--------------------------------|
| Grønland | 8.440.826 | 48.638 | 56.912 | 173.544 | 148.315 |
| Nanortalik | 244.479 | 1.955 | 2.409 | 125.053 | 101.486 |
| Qaqortoq | 493.308 | 3.021 | 3.439 | 163.293 | 143.445 |

Anmærkning: Bruttoindkomst er fra tabel 2.1 og antal skattepligtige fra tabel 2.2 i Indkomststatistik 2005:2 fra GS

Tabel 1 giver nogle tal for indkomst³, skattepligtige og befolkning. Det ses at indkomstniveauet er lavt for Nanortalik. Qaqortoq ligger for skattepligtige 6 pct. under landsgennemsnittet, og Nanortalik ligger igen næsten en fjerdedel under Qaqortoq. Yderligere er der en større procentvis forskel mellem indkomsten pr skattepligtig og pr indbygger for Nanortalik, igen ved sammenligning med Qaqortoq, hvilket skyldes relativt flere børn i Nanortalik. De 125.000 kr. som indkomst pr skattepligtig bruges senere som nedgang i produktion og indkomst for hver voksen der flytter med embedsmænd til Qaqortoq.

Tabel 1 vedrører 2004 (befolkningen er et gennemsnit af tallene for 1. januar 2004 og 2005) og forholdene har ændret sig i positiv retning på grund af højere aktivitet ved guldminen og mere stabil beskæftigelse ved fabrikken i Alluitsup Paa, men det er givet at der ikke er sket en afgørende ændring i det billede som tegnes med tabel 1.

3.3 Flytninger og tilhørende udgifter/indtægter

I et notat fra borgmesteren (foråret 2006) er der opstillet en oversigt over det administrative personale, og det er anført hvor mange der vil være tilbage hvis kommunalreformen gennemføres fuldt ud. Fremstillingen her går som tidligere nævnt ikke ind i organisatoriske problemstillinger, så der skal ikke tages stilling om skønnet over hvor mange der skal flytte er for højt eller for lavt. Imidlertid vil beregningernes resultat være sådan at beløbene kan reguleres op eller ned proportionalt med det antal som flytter, og der gives et enkelt eksempel på en sådan variation. (Virkeligheden vil være mere kompliceret da det betyder noget hvordan den gruppe som flytter er sammensat).

³ "Bruttoindkomsten er summen af a-indkomst og b-indkomst, og er således udtryk for den samlede indtjening", GS, Statistisk Årbog 2005, side 243.

Tabel 2 Fraflytning i overensstemmelse med borgmesterens notat

| Område | Kvalifikationer | Antal | |
|--------------------------|-----------------|--------------|----------------|
| | | Før reformen | Efter reformen |
| Kommunale administration | Uddannet | 43 | 14 |
| | Elever | 7 | 2 |
| Teknisk | Uddannet | 10 | 9 |
| Sociale | Elever | 6 | 2 |

Anmærkning: Denne model for flytninger omtales senere i afsnit 3.7 som model A

Der skal skønnes over indkomsten for de personer som flytter. Jeg vil regne med 230.000 kr. som gennemsnit for uddannede embedsmænd og 40 pct. heraf som gennemsnit for lønnen til lærlinge. Der er brugt Kanukokas oversigt over de kommunale budgetter (2006). Administrationsudgiften er anført som 13,4 mill kr. (konto 1100). Hertil kommer 2,6 mill kr. under konto 1101 som antages at være fejlposteret så beløbet skulle have stået under konto 1100⁴. Hvis to tredjedele af udgiften er løn⁵ og hvis elever antages at tjene 100.000 kr.⁶, bliver den gennemsnitlige løn for en embedsmand ca. 230.000 kr. Inden for skatteområdet hvor centraliseringen fra kommuner til Hjemmestyre er i gang, regnes der med en gennemsnitsløn på 257.000⁷. Tallet virker højt og kan måske hænge sammen med at uddannelsesniveaueet i almindelighed er højere på skatteområdet end generelt indenfor administrationen.

De 230.000 kr. som nøgletal for løn til en heltidsansat er højt sammenlignet med den gennemsnitlige bruttoindkomst for en skattepligtig i tabel 1 på 125.000 kr. Som årsager til denne forskel kan angives i hvert fald følgende forhold: minimumslønnen for ikke faglærte og faglærte ligger i intervallet 125.000 kr. til 150.000 kr., mange er ikke beskæftigede hele året og der er en del personer på overførsel. Der er imidlertid en del skatteydere som tjener langt over gennemsnitsindkomsten. Ifølge Grønlands Statistik tjener en tiendedel af skatteyderne i Nanortalik

⁴ Antagelsen er at der er tale om udgiften ved administration i bygderne.

⁵ Der er en tekstanmærkning om denne andel i budgettet for Sisimiut, og Frank Hedegaard bekræfter at det er niveauet også for Nanortalik.

⁶ Et gennemsnit af oplyste tal fra kommunen for lønnen under et femårigt uddannelsesforløb med efteruddannelse er 103.000 kr.

⁷ Korrespondance fra Claus Stensgaard Jensen til Frank Hedegaard, 13. juni 2006.

eller små 200 personer mindst 243.000 kr. (2004), og i denne gruppe er gennemsnitsindkomsten 387.000 kr.⁸

3.4 Styrken af indkomstspredningen. Multiplikatoren.

Indkomstskabelse og indkomstspredning kan være positiv og negativ. Bliver en person ansat for offentlige midler eller anden udefra kommende finansiering stiger indkomsten, og den ansattes efterspørgsel vil yderligere forøge indkomsten i lokalsamfundet.⁹ Der vil ske en spredning gennem flere led. Rejser en person fra Nanortalik med sin indkomst fra det offentlige sker der på symmetrisk måde en spredning af indkomsttabet. Det næste trin er at kvantificere disse betragtninger. Det fører i det følgende til en temmelig lang historie som ender op med blot et enkelt tal, nemlig at der mistes omkring 1,25 kr. i bruttoindkomst i Nanortalik for hver kroners lønindkomst som mistes når en offentligt ansat må flytte på grund af reformen.

En del af indkomsten betales i skat, og denne del trækkes ud af indkomstspredningen. I et lokalsamfund som Nanortalik vil en stor del af anvendelsen af indkomsten efter skat, den såkaldte disponible indkomst, rette sig mod varer og tjenester som ikke produceres på stedet. Dette sker både direkte, fx ved køb når man er uden for kommunen, og indirekte ved at en del af det der købes på stedet er importeret. De data der er brug for vedrører skat, forbrugssammensætning og importandele af forskellige former for efterspørgsel. For Grønland foreligger der ikke forbrugsundersøgelser og regnskabsstatistik. Skal der alligevel laves beregninger, er valget enten at gætte frit på nogle tal eller at bruge data andre steder fra og så antage at forholdene i Grønland er nogenlunde de samme.

Jeg har valgt at tage udgangspunkt i nogle danske oplysninger.¹⁰ Køb hos detailhandel inklusive beklædning og fodtøj ligger tæt på 20 pct. af den disponible indkomst, YD. I tabel 3 er der rater på dels 25 pct. og dels på 15. pct. Den første giver en større indkomstspredning og den anden en mindre. For service ligger de danske tal tæt på 45 pct. Service omfatter udgifter vedrørende bolig og andre varer og tjenester. I tabellen er der valgt et ret stort spredningsinterval med 15 pct. på hver side. Den sidste udgiftsrate er bestemt residualt idet de tre rater tilsammen skal give 1.¹¹ Forskellen

⁸ Indkomststatistik 2005:2

⁹ Det er ganske realistisk forudsat at der på kortere sigt er ledig arbejdskraft.

¹⁰ Se bilagstabellerne 1 og 2.

¹¹ Ved beregningen af udgiftsrater ud fra de danske tal er der set bort fra opsparing, jf. bilagstabel 1, dvs. at det er antaget at forbrug og disponibel indkomst er det samme. Der vides mig bekendt så at sige intet om opsparingsadfærden i Grønland.

mellem de høje og de lave udgiftsrater kan (udover usikkerhed) afspejle forskellig forbrugsadfærd hos forskellige personer, men de kan også vise at der kan være en variation med hensyn til hvor stor en del af fx købene i detailhandel der faktisk finder sted i lokalsamfundet.

Danmarks Statistiks regnskabsstatistik er brugt for at få en ide om hvor stor en del af forbrugsudgiften der bliver i lokalsamfundet, anført som lokal indkomstandel i tabel 3. Lidt forenklet er omsætning minus de omkostninger som ikke er løn sat i forhold til omsætningen.¹² Denne beregning giver 20 pct. som den andel af forbruget hos detailhandel der skaber indkomst lokalt, og for service fås tilsvarende 45 pct.¹³ Disse tal er brugt uanset om der sigtes på den lave eller den høje ende af intervallet for indkomstspredningen. Det er uden nogen reference antaget at den resterende del af forbruget ikke har nogen eller kun en meget lille indkomstskabende virkning i Nanortalik, jf. 0 eller 10 pct. som lokal indkomstandel i tabel 3 for posten ”rest”.

Tabel 3 Forgrening af efterspørgsel

(Rater på nær i de sidste to linjer)

| Indkomstspredning | Lav | Høj |
|-------------------------------|------|------|
| Skat gennemsnitlig | 0,26 | 0,12 |
| Skat marginal | 0,45 | 0,20 |
| Udgiftsrate af YD til detail | 0,15 | 0,25 |
| Udgiftsrate af YD til service | 0,30 | 0,60 |
| Udgiftsrate af YD til rest | 0,55 | 0,15 |
| Lokal indkomstandel, detail | 0,20 | 0,20 |
| Lokal indkomstandel service | 0,45 | 0,45 |
| Lokal indkomstandel rest | 0,00 | 0,10 |
| Spredningsrate | 0,17 | 0,34 |
| Multiplikator minus 1 | 0,13 | 0,40 |
| Multiplikator | 1,13 | 1,40 |

¹² Umiddelbart giver denne definition værditilvækstprocenten, men ved fradraget af omkostninger er det valgt kun at trække halvdelen af den post som hedder *køb af lønarbejde og underentrepriser* fra, da der som navnet viser er indkomst (løn) i denne post, se bilagstabel 2

¹³ Det er et tilfælde at udgiftsandel hos forbrugeren og lokal indkomstandel i branchen er samme tal (som gennemsnit) for begge varegrupper/brancher.

I tabel 3 er der vist en spredningsrate som er produktet af hver udgiftsrate med den tilhørende avance idet de tre produkter er lagt sammen. (Altså 20 pct. af 0,15 plus 45 pct. af 0,30 plus 0 pct. af 0,55 giver 0,17). Fortolkningen er at for hver 100 kr. en person giver ud, vil der i anden omgang skabes en afledet indkomst i Nanortalik på et sted mellem 17 og 34 kr. Af disse indkomster vil der igen skabes afledte indkomster osv.

Som sagt skal der også betales skat. Når en person flytter til en anden by, tager vedkommende hele sin indkomst med sig. Det efterspørgselspotentiale der forsvinder, er indkomsten minus den samlede skat. Hvor stor en del af indkomsten udgør skatten? Grønlands Statistik har tal for bruttoindkomster og disponible indkomster delt op efter indkomstens størrelse. De seneste tal (2004) viser at den typiske husstand i Nanortalik betaler 12 pct. af bruttoindkomsten i (netto)skat.¹⁴ I den næstrigeste gruppe af i alt ti grupper betales 26 pct. i skat¹⁵. De der flytter vil givetvis ikke høre til de fattigste i byen, og nogle kan høre til de relativt rige. Lad os illustrere med et eksempel. Hvis nogle der betaler 26 pct. i skat flytter med en indkomst på 1 mill. kr. mistes en efterspørgsel på 740.000 kr., den ene million minus 26 pct. Holder vi os til kolonnen i tabel 3 med lav indkomstspredning, mistes der i Nanortalik et tilskud til indkomstdannelsen på 17 pct. af de 740.000 kr. eller 126.000 kr.

Ved den videre indkomstspredning vil de mistede beløb, mistet løn og mistet avance, fordele sig bredt over borgere i Nanortalik. Deres efterspørgsel vil falde meget hvis de betaler lidt i skat og lidt hvis de betaler meget i skat. For en person der betaler 45 pct. i marginalskat, skatten på den sidste del af indkomsten, vil den disponible indkomst kun falde med 550 kr. hvis bruttoindkomsten falder med 1000 kr. Og for en der slet ikke betaler skat vil faldet i disponibel indkomst være det samme som indkomstnedgangen. Ved denne del af processen er det således de marginale skattesatser der skal bruges. I øjeblikket er skattesatsen 43 pct. i Nanortalik, men 45 pct. i de andre to byer i Syd. Det er valgt at bruge 45 pct. i beregningen som et udtryk for uændret niveau af skatten i Syd og for at alle skal betale efter samme skala ved en sammenlægning. Det er klart at forskellen i skattesatser betyder noget. I netop beregningen her vil der dog ikke være nogen mærkbar virkning selv om der i kolonnen med lav indkomstspredning bruges 43 pct. Der er også anført en lavere marginal skattesats nemlig 20 pct. Det er et gæt som blot skal illustrere den realitet at lavere skat kan opvejes noget af at der modtages sociale tilskud: en person går 100 kr. ned i indkomst og slipper for

¹⁴ Skat netto vil sige skat minus sociale tilskud.

¹⁵ Udregnet fra største tal i 9. decil.

at betale 45 kr. i skat, så den disponible indkomst falder umiddelbart med 55 kr. Modtages der 35 kr. i tilskud er den disponible indkomst imidlertid kun faldet med 20 kr.

Det der ligger i de to sidste linjer i tabel 3 er ren matematik. Selve spredningsraten reduceres noget da den er beregnet ud fra den disponible indkomst og altså ikke i sig selv tager hensyn til at der skal betales skat, men derefter føjes der indkomstilvækst til fordi der er flere led i indkomstspredningen. Slutresultatet bliver en samlet indkomstspredning på mellem 0,13 og 0,40. Tages eksemplet med at der mistes en mill kr. i indkomst, giver spredningen yderligere et tab på mellem 130.000 kr. og 400.000 kr. i Nanortalik. Lægges hertil den ene million som mistes til begynde med, fås en samlet nedgang på mellem 1.130.000 kr. og 1.400.000 kr. Det svarer til de 1,13 og 1,40 i sidste linje som med et teknisk udtryk kaldes en multiplikator¹⁶. Det er samtidig forklaringen på at den næstsidste linje er kaldt multiplikator minus en.

Umiddelbart kan forskellen på 1,13 og 1,40 forekomme stor og hele resultatet tilsvarende utilfredsstillende. På den ene side afspejler det at usikkerheden er stor, men på den anden side giver den anvendte metode en baggrund for at antage at det virkelige resultat vil ligge så nogenlunde midt mellem yderpunkterne hvis ellers de rater som er brugt i tabel 3 ikke er helt ved siden af for Nanortalik. De der rejser vil have forskellige indkomster, nogle større og nogle mindre, og der vil gælde tilsvarende forskellige gennemsnitlige skattesatser. Måske især begrundet i indkomstforskelle vil husstandene have forskellige udgiftsrater, nogle bruger relativt meget til mad og beklædning og andre noget mindre. Tilsvarende vil indkomstspredningen berøre velhavende og mindre velhavende personer. De to søjler i tabel 3 dækker derfor ikke realistiske forløb. Kolonnen med lav indkomstspredning forudsætter at alle der rejser er rige, at de alle bruger lidt på de to udvalgte varegrupper, detail og service, at alle der i Nanortalik berøres af indkomstspredningen også er rige og i øvrigt vedrørende efterspørgsel opfører sig som dem der er rejst. Der kan laves en tilsvarende karakteristik af kolonnen med stor multiplikator: alle er fattige osv. Men da både de som rejser og de der berøres af indkomstspredningen fordeler sig over et bredt felt hvad angår indkomst og andre karakteristika, taler det for et ”midt i mellem resultat”. Så beregningerne tyder på en multiplikator på omkring 1,25.

¹⁶ Det tal den oprindelige nedgang skal ganges med for at få den samlede nedgang.

3.5 Tab af indkomst i Nanortalik

I de foregående afsnit er der gjort antagelser om hvor mange der skal flytte, hvor mange der flytter med, hvilke indkomster de har, om deres forbrug og om indhold af løn og avance i den lokale produktion eller det lokale salg. Sættes disse oplysninger og skøn sammen, kan der fås et første bud på den samlede virkning ved fraflytning af personale i forbindelse med en kommunesammenlægning. Tabel 4 har i første kolonne og i den øverste del det antal som flytter fordi arbejdspladsen flytter, se tabel 2. Det er også anført hvor mange voksne der flytter med hvilket er omtalt i afsnit 3.1. For de første er indkomsterne pr person taget fra afsnit 3.3. For de der flytter med er der brugt gennemsnitsindkomsten for Nanortalik i tabel 1.

Tabel 4 Indkomsttab

| Flytter | Antal | Indkomst | Tab |
|--------------------------------|-------|----------|-------------|
| Embedsmænd | 29 | 230.000 | 6.670.000 |
| Elever | 5 | 100.000 | 500.000 |
| Teknisk område, embedsmand | 1 | 230.000 | 230.000 |
| Sociale område, elever | 4 | 100.000 | 400.000 |
| Flytter med, voksne | 19,5 | 125.000 | 2.437.500 |
| Samlet tab | | | 10.237.500 |
| Direkte og afledet tab | | | |
| Multiplikator, høj | 1,40 | | 14.332.500 |
| Multiplikator, lav | 1,13 | | 11.568.375 |
| Multiplikator, middel | 1,25 | | 12.796.875 |
| Bruttoindkomst i Nanortalik | | | 244.479.000 |
| Tab for kommune, middel i pct. | | | 5,2 |

Med disse forudsætninger er det beregnet at det direkte tab vil være godt 10 mill kr. Tages de afledede virkninger med, fås som en slags gennemsnitligt resultat en nedgang i bruttoindkomst på små 13 mill kr. eller et tab for kommunen på omkring 5,2 pct. af dens indkomstmasse.

Resultaterne i tabel 4 må tages som et allerførste skøn. Der er stor usikkerhed med hensyn til hvor mange kommunalt ansatte der faktisk skal flytte ved en kommunesammenlægning. De brugte tal svarer til at godt to tredjedele af administrationen flytter. Er (eller bliver realiteten at) det snarere er

en tredjedel, vil virkningen rundt regnet blive halvdelen af det tabellen viser, altså en relativ tilbagegang i bruttoindkomster på omkring 2,5 pct. Der er ingen grund til på fri hånd at lave en mere detaljeret opstilling af et reduceret scenarie da det ikke vil kunne give nogen nævneværdig afvigelse fra halveringen af tabet ifølge tabellen. Antagelsen om at en tredjedel flytter eller om man vil et halvt scenarie i forhold til tabel 4 omtales i afsnit 3.7 som model B.

Der vil være flere afledte virkninger end dem som er med i tabel 4. De offentlige udgifter er ikke kun til løn, så det må overvejes hvad kontorhold og udgifter som måske på kortere sigt er antaget at være faste omkostninger kan betyde. Som tidligere omtalt flytter der også børn med. Hvilke tab medfører det? I næste afsnit ses der på denne anden runde af afledede virkninger.

Når en arbejdsplads flytter er det antaget at den person som har jobbet følger med, og det svarer til anbefalingen i SB kapitel 5. Et forslag om ansættelsesgaranti skal ses på den baggrund idet garantien ikke omfatter den geografiske placering. I det omfang tjenestemænd i henhold til loven vælger rådighedsløn (i op til tre år) vil det ændre de økonomiske virkninger. Bliver en tjenestemand hvis arbejdsplads er flyttet, i Nanortalik, falder indkomsterne tilsvarende mindre. Samtidig bliver udgifterne ved reformen større for Grønland under et.

3.6 Flere afledte virkninger for Nanortalik

Ved kommunesammenlægning vil kommunalbestyrelsen blive ændret. Der er flere modeller og forslag til sammenlægning. For at illustrere den mulige virkning ses der på en storkommune med Narsaq, Qaqortoq og Nanortalik. Der er 9 medlemmer af kommunalbestyrelsen i Nanortalik. Den nye store kommunalbestyrelse skal efter planen bestå af 17 personer. Kommunaldirektøren har på baggrund af tallene fra det sidste kommunevalg beregnet at stemmeafgivningen ville have givet tre beboere fra Nanortalik i denne bestyrelse.

Med baggrund i Budget År 2006 for Nanortalik vil løn og honorarer til borgmester, 1. viceborgmester, seks medlemmer af kommunalbestyrelsen og 5 personer med diverse udvalgsposter beløbe sig til rundt regnet 1 mill. kr. eller omkring to tredjedele af den samlede regulære løn (månedsløn) til de folkevalgte. Ved denne beregning er der ikke taget hensyn til en udgift hovedsageligt til transport og tjenesterejser på omkring 400.000 kr. da det er meget usikkert hvordan denne post vil udvikle sig. Udgiften vil efter en gennemførelse af reformen formentlig

komme til at berøre et mindre antal personer, men til gengæld kan beløbet vedrørende den enkelte udmærket blive større, fx ved flere rejser til Qaqortoq. Hertil kommer at det både uden og med en reform er uklart i hvilket omfang disse beløb i det hele taget bidrager til efterspørgsel og indkomstdannelse i Nanortalik. Med kommunalreformen sigtes der ikke mod mindre offentlig betjening i bygderne, og der regnes derfor ikke på ændringer i udgifterne til bygdebestyrelser med videre.

I afsnit 3.5 er der kun set på selve lønnen til den del af det administrative personale som antages at flytte. Udover løn og personaleomkostninger er der administrationsudgifter på ca. 3,5 mill kr. I udgifterne til tjenesterejser, kursusudgifter, teleudgifter (med porto) og annoncer må det anslås at importindholdet er tæt på 100 pct. Det reducerer de 3,5 mill kr. til omkring 2,2 mill kr., et beløb som yderligere skal reduceres til to tredjedele svarende til den del af administrationen som flytter. Heraf regnes der med en indkomstkabelse på 45 pct., se tabel 3 om indkomstandel i service¹⁷. Det vil sige at det direkte tab før multiplikatorvirkning bliver omkring 0,66 mill kr.

I afsnit 3.1 antages det at der flytter 1,14 børn med for hver embedsmand og elev i administrationen som flytter. Det bliver til 45 børn og unge eller små 10 pct. af de 0-19 årige i byen. Selv om det er et åbent spørgsmål hvor meget der vil blive sparet eller kan spares på institutioner og på skoleområdet, er en tilbagegang på 10 pct. alligevel så stor at der i princippet bør tages hensyn til den. Konkret kan der også være tale om ubesatte stillinger og underbemanding således at der set i forhold til den tilstræbte standard ikke er nogen grund til at skære ned eller i hvert fald ikke i fuldt omfang. En proportional besparelse kan heller ikke forventes da det så at sige ville forudsatte at der var ti institutioner og ti skoler så at der kunne lukkes en af hver. Der er således nogle ledelses- og enhedsomkostninger som ikke vil blive berørt af det faldende antal børn. For at være forsigtig ses der kun på de rene lønudgifter, men ikke på de øvrige omkostninger i institutionerne. For Nanortalik by er der på integrerede institutioner lønudgifter minus forældrebetaling på 4 mill kr. Ved byens skolevæsen er der tilsvarende en udgift til løn på 12 mill kr. Det giver tilsammen 16 mill kr., og et indkomsttab på 10 pct. vil således være 1,6 mill kr.

¹⁷ Det er altså antaget at alle de køb der tages hensyn til retter sig mod de virksomheder som sælger service og at derfor ingen efterspørgsel retter sig mod detailhandel som tilfældet ville være hvis der var tale om en del af efterspørgslen fra en almindelig forbruger.

Som omtalt i afsnit 3.4 er det forudsat at den marginale skattesats bliver 45 pct. i en sammenlagt kommune. Den skattepligtige indkomst i Nanortalik i 2004 var ifølge Grønlands Statistik 219 mill kr. Når skattesatsen er 43 i Nanortalik i dag, og den stiger med 2 pct. points, giver det en øget skattebetaling på 4,4 mill kr. Dette er ikke i sig selv et tab af indkomst i Nanortalik, men den afledede virkning heraf vil sænke byens indkomster.

3.7 Opsummering af beregninger

Tabel 5 Oversigt over indkomstab ved model A. Mill kr.

| Årsager | Fald i efterspørgslen | Primært indkomstab | Afledet tab | Tab i alt |
|---------------------------------|-----------------------|--------------------|-------------|-----------|
| Embedsmænd flytter (2006 og 04) | - | 10,20 | 2,55 | 12,75 |
| Folkevalgte (2006) | - | 1,00 | 0,25 | 1,25 |
| Administration, ikke-løn (2006) | 1,47 | 0,66 | 0,17 | 0,83 |
| Institution og skole (2006) | - | 1,60 | 0,40 | 2,00 |
| Højere skat (2004) | 4,40 | - | - | - |
| Ømindre efterspørgsel; detail | - | 0,18 | 0,04 | 0,22 |
| Ømindre efterspørgsel; service | - | 0,89 | 0,22 | 1,11 |
| Samlet virkning | - | - | - | 18,16 |
| Bruttoindk. i Nanortalik (2004) | - | - | - | 244,48 |
| Tab for kommunen i pct. | - | - | - | 7,4 |

Anmærkninger. Multiplikator er lig 1,25. Ved de enkelte poster anføres det (de) år data refererer til.

Afsnit 3.6 har inddraget flere mulige virkninger af en kommunesammenlægning, og det kan gøre det vanskeligt at overskue det samlede tab som Nanortalik kan blive udsat for. I dette afsnit skal det forsøges at lave en overskuelig opstilling af resultaterne. Den mest tungtvejende begivenhed er stadig udflytningen af administration til Qaqortoq. Da der som nævnt er betydelig usikkerhed med hensyn til hvor meget administration der skal flytte, ses der i det følgende dels på en model A med udgangspunkt i tabel 2 (borgmesterens notat) og dels på en model B hvor det antages at kun en tredjedel af administrationen flytter, se slutningen af afsnit 3.5.

Tabel 5 viser det skønnede indkomstab med udgangspunkt i model A. Den første linje er resultatet fra afsnit 3.5 med 10,2 mill kr. som mistet lønindtægt, 2,55 mill kr. som resultat af indkomstspredningen og 12,75 mill kr. som den samlede tilbagegang. Beregningen af tabet på grund af mistet løn til folkevalgte sker på helt samme måde. Nedgangen i andre driftsudgifter indenfor administrationen er ikke i sig selv en indkomstnedgang, men idet det forudsættes at en

efterspørgsel på 1,47 mill kr. retter sig mod serviceerhverv, er der et afledt fald i indkomst på 0,66 mill kr. For institution og skole er der igen tale om en mistet løn. Skattestigningen på 4,4 mill kr. fører til et primært fald i indkomst på små 1,1 mill kr. fordelt på detailhandel og serviceerhverv. Tilsammen og med fuld virkning af multiplikatoren bliver tabet af indkomst godt 18 mill kr. hvilket er over 40 pct. mere end det tab der beregnedes i tabel 4. Det er ikke uvæsentligt at inddrage virkningerne af en udflytning mere bredt.

Tabel 6 Oversigt over indkomstab. Model A og B. Mill kr.

| Årsager | Model A | Model B |
|---------------------------------|---------|---------|
| Embedsmænd flytter (2006 og 04) | 12,75 | 6,38 |
| Folkevalgte (2006) | 1,25 | 1,25 |
| Administration, ikke-løn (2006) | 0,83 | 0,41 |
| Institution og skole (2006) | 2,00 | 0,00 |
| Højere skat (2004) | | |
| Ømindre efterspørgsel; detail | 0,22 | 0,22 |
| Ømindre efterspørgsel; service | 1,11 | 1,11 |
| Samlet virkning | 18,16 | 9,37 |
| Bruttoindkomst i Nanortalik | 244,48 | 244,48 |
| Tab for kommune i pct. | 7,4 | 3,8 |

I afsnit 3.5 blev det nævnt at tabet ved model B måtte være meget tæt på det halve af tabet ved model A. Dette resultat holder stor set stadig når flere årsager til tab inddrages, men sammenligningen i tabel 6 viser at noget vil give en relativt større tilbagegang og noget en relativt mindre. Hverken nedgangen i løn til folkevalgte eller den større skat er forskellig i de to modeller. Det trækker imod at tabet ikke bliver halveret. Til gengæld er det antaget at tabet som følge af lavere udgifter til institution og skole helt forsvinder ved model B, og det trækker mod mere end en halvering. Begrundelsen for at fjerne besparelsen er at man ved mindre nedgange i antal børn og unge slet ikke kan regne med en proportional besparelse til personale. Denne pointe er sat lidt på spidsen ved at antage at når der kun er 5 pct. færre børn, vil der ikke være nogen (nævneværdig) nedgang i omkostningerne.

Begge de to sidste tabeller anfører ved den enkelte post det år som tallet gælder for. Tallene om indkomster fra Grønlands Statistik er for 2004 medens de benyttede budgettal skulle være i 2006 niveau. Det er nævnt i afsnit 3.2 at der har været en god udvikling for indkomsterne i den seneste tid

i Nanortalik kommune. Der tales om en vækst 16 pct. Antages denne at gælde for udviklingen fra 2004 til 2006 vil det reducere det relative tab noget.

Tabel 7 Oversigt over indkomsttab ved prisregulering til 2006 niveau. Model A. Mill kr.

| Årsager | Fald i efterspørgslen | Primært indkomsttab | Afledet tab | Tab i alt |
|-------------------------------------|-----------------------|---------------------|-------------|-----------|
| Embedsmænd flytter (2006 og 4), 1 % | - | 10,30 | 2,58 | 12,88 |
| Folkevalgte (2006) | - | 1,00 | 0,25 | 1,25 |
| Administration, ikke-løn (2006) | 1,47 | 0,66 | 0,17 | 0,83 |
| Institution og skole (2006) | - | 1,60 | 0,40 | 2,00 |
| Højere skat (2004), 16% | 5,10 | - | - | - |
| Ømindre efterspørgsel; detail | - | 0,20 | 0,05 | 0,26 |
| Ømindre efterspørgsel; service | - | 1,03 | 0,26 | 1,29 |
| Samlet virkning | - | - | - | 18,50 |
| Bruttoindkomst i Nanortalik, 16 % | - | - | - | 283,60 |
| Tab for kommune i pct. | - | - | - | 6,5 |

Tabel 7 er en gentagelse af tabel 5 med en opregning af nogle af posterne. Skatten er som anført reguleret med 16 pct., et tab, og bruttoindkomsten er ligeledes reguleret med denne procent, en gevinst. Den første post er reguleret med 1 pct. Lønnen til embedsmænd er skønnet ud fra oplysninger for 2006 medens indkomsten for dem som flytter med er baseret på 2004 tal. De sidste vejer ca. en fjerdedel i det samlede tab, se tabel 4, så en almindelig inflation på 2 pct.¹⁸ giver 4 pct. for en fjerdedel af beløbet eller 1 pct. Det ses at det procentvise indkomsttab for Nanortalik bliver 6,5 pct. i stedet for 7,4 pct. i tabel 5, en ikke uvæsentlig ændring.

4 Anlægssektoren i Nanortalik kommune

Det er naturligt at overveje om en sammenlægning af kommuner kunne få virkninger på anlægsområdet. Ifølge Budget år 2006 er der planlagt store arbejder for den nærmeste fremtid (inklusive 2007). I Alluitsup Paa opføres boliger idet der i forståelse med fiskefabrikkens ejere forventes en udvidelse af beskæftigelsen. Ligeledes skal der opføres rækkehuse i Nanortalik by. Alle boliger er finansieret efter 60/40 reglen. Incitamentet til privat boligbyggeri er minimalt i en kommune som Nanortalik hvor der ikke er adgang til finansiering med almindelig realkredit

¹⁸ Jf. generelle bemærkninger i Budget år 2006 for Nanortalik.

(kreditforeningslån). Af de forestående anlægsarbejder kan endvidere nævnes renovering af en skole, opførelse af bygning til ungdomsklub og renoveringsarbejde på kloaksystemer.

Kommunale investeringer og anlæg finansieret af Hjemmestyret spiller sammen i indflydelse på den lokale beskæftigelse og indkomstdannelse. I *Forslag til Landstingsfinanslov 2007* er der budgetteret med store hjemmestyrefinansierede investeringer. De vigtigste beløb er 6 mill kr. til et kajanlæg i Alluitsup Paa i 2008 og godt 40 mill kr. til en ny skole i Nanortalik i årene 2009 og 2010. Der er ikke nogle af de nævnte investeringer som skulle blive påvirket af en eventuel kommunesammenlægning fra 2009. Og afsmitning på investeringsområdet fra 2009 og frem når kommunalreformen skulle træde i kraft, kan der næppe siges noget om på indeværende tidspunkt.

Tabel 8 Anlægsudgifter (hovedtal), budget. 1000 kr.

| År | Kommunen | HJ skole | HJ kaj | HJ refusion | Sum |
|------|----------|----------|--------|-------------|--------|
| 2006 | 11.578 | | | 5.918 | 17.496 |
| 2007 | 13.658 | | 400 | 5.918 | 19.976 |
| 2008 | 4.600 | 2.000 | 5.600 | | 12.200 |
| 2009 | 4.500 | 24.000 | | | 28.500 |
| 2010 | | 18.400 | | | |

Kilder: Budget år 2006 for Nanortalik og Forslag til Landstingsfinanslov 2007, side 568 og 602

Tabel 8 viser hovedforløbet på anlægsområdet for årene 2006 til 2009 samt Hjemmestyrets finansiering ved færdiggørelsen af skolen i 2010. Søjlen refusion fra Hjemmestyret (HJ) er 60 pct. af de nævnte boliginvesteringer. Det ses at der er en betydelig konjunkturudligning hvor høje kommunale udgifter i 2006 og 2007 efterfølges af større udgifter for Hjemmestyret fra 2009. Den sidste søjle med summen af anlægsudgifter viser dog at der synes at blive en midlertidig nedgang i de offentlige investeringer i 2008.

Kommunalreformen og udflytning af især administration kan fra 2009 give de negative chok til indkomstudviklingen som er beskrevet i de foregående afsnit. Efter tabel 8 ligger den offentlige investering i 2009 næsten 12 mill kr. over gennemsnittet for de tre foregående år. Bruges metoden fra tidligere skulle virkningen af dette løft i efterspørgslen kunne vurderes ved at kombinere den øgede efterspørgsel indenfor servicesektoren med den almindelige multiplikatorvirkning: 45 pct. af 12 mill kr. gange 1,25 lig med 6,75 mill kr. Ved en gennemsnitsindkomst på 125.000 kr. reguleret

til 2009 niveau svarer det til 49 arbejdspladser. Disse tal er ganske høje. Tallet 6,75 mill kr. udgør 36 pct. af de samlede tab ifølge tabel 7.

Dette tal skal fortolkes med forsigtighed, og der er ikke tale om at de positive virkninger på investeringsområdet kan opveje de anslåede tab i indkomst på kort sigt ved kommunalreformen. Fordelen ved de budgetterede investeringer er engangsfordele. Bruges den hjemmestyrefinansierede skole som et eksempel, så er der positive virkninger i 2009 og i 2010, men ingenting derefter. De tab kommunalreformen medfører efter fx model A er derimod permanente, det vil sige de giver en varig sænkning af indkomsterne. Medens der således ikke er tale om at de modsatrettede virkninger fra anlægsområdet og fra udflytningen af en del af administrationen opvejer hinanden, vil der netop i de to første år med indførelse af reformen (fra 2009) være tale om en vis afbødende effekt fra offentligt finansieret investeringsaktivitet.

5 Formuesituationen

Ved den danske kommunalreform var det et problem at Farum kommune var forgældet, og hvem ville acceptere at gå sammen med den kommune? Resultatet blev at der skulle noget kompensation på bordet for at få en sammenlægning med Værløse til at gå igennem. Ved en sammenlægning af de tre kommuner i Syd kunne der være ikke helt små økonomiske interesser på spil. Nanortalik forventer at komme ud af 2006 med en likviditet på godt 20 mill kr. hvilket kan svare til mellem 7 og 8 pct. af den skattepligtige indkomst i kommunen. Ses der bort fra formelle regler om likviditetskrav kan situationen anskueliggøres ved at kommunen kunne nedsætte den kommunale udskrivningsprocent fra de nuværende 26 pct. til 19 pct. i et år eller skatten kunne nedsættes til 25 pct. i 7 til 8 år. Det skal understreges at der ikke her anbefales eller tages stilling til en nedsættelse af skatten. Tallene skal illustrere størrelsesordenen af kommunens formue. Fra tilsynsrapporten fra indenrigskontoret juni 2006 kan citeres, ”Fra 2001 til 2005 steg kommunes indtægter, der hovedsagelig stammer fra personlig indkomstskat, hjemmestyrets bloktilskud og udligningsskat fra i alt 94,4 mio. kr. til 115,5 mio. kr. Kommunes kassebeholdning steg i samme periode fra 6,7 mio. kr. til 22,4 mio. kr. I de næste par år 2007 og 2008 er kassebeholdningen planlagt formindsket til 13,9 mio. kr. og til 6,6 mio. kr. ved udgangen af 2008. Kassebeholdningen i procent af de samlede drifts- og anlægsudgifter har Tilsynsrådet fastlagt skal være minimum 5% og Kanukoka tilråder

10%. Kassebeholdningen steg fra 6,7% i 2002 til 21,1% primo 2006. Kassebeholdningen er planlagt i løbet af 2006 at falde til 11,4% og det efterfølgende år igen at falde nu til 5,5%.”

Ses der dernæst på Qaqortoq og Narsaq, har de en gæld på 8 mill kr. og små 6 mill. kr. Fra budgettet 2006 for Qaqortoq kan citeres at kommunen, ”... er forpligtet til at overføre boligafdelingens midler ... og hvor beløbet er omkring kr. 10 mio., og da kommunen ikke har midlerne i kassen, har man været nødsaget at ansøge en kassekredit på kr. 8 mio.” Det fremgår endvidere at gælden skal være tilbagebetalt før 2009. Naturligvis kan det ikke vides præcis hvordan forløbet frem til 2009 vil være, men der tegner sig et billede, hvor de to byer måske kun med besvær kan leve op til Hjemmestyrets krav om likviditet, medens den finansielle situation i Nanortalik ikke vil være anstrengt.

Der er ikke med baggrund i denne gennemgang af formueforholdene i kommunerne i Syd belæg for at sige at skatteyderne i Nanortalik kommer til at forære formue bort eller overtage andres gæld. Men det anførte kan støtte antagelsen om at den samlede udskrivningsprocent ved en sammenlægning hæves op til de 45 pct. som er gældende i de andre kommuner.

6 Anlægsudgifter i Qaqortoq

Fremstillingen har indtil nu holdt sig næsten udelukkende til det lokale, dvs. direkte til forholdene i Nanortalik. Udgangspunktet har været en reduktion af administrationen. Da fraflytningen vil give tilflytning (helt overvejende) i Qaqortoq skal der skaffes boliger og kontorer samt plads på institutioner. Det antages at der ikke er reservekapacitet, så der skal bygges for at imødekomme det nye behov.

Selv om problemstillingen kan synes simpel, er det ikke denne undersøgelses formål så at sige at gå udenfor Nanortalik. Reformen medfører flytning af personale ved alle kommunesammenlægninger i Grønland, og hertil hørende nyt byggeri kan siges at være en omkostning ved reformen. Det vil nogle mene, men for andre er det et led i hele udviklingen af samfundet med en ændret center-periferi-struktur hvor der er knyttet fordele til skabelsen af større centre.¹⁹ For at undgå at komme

¹⁹ Spørgsmålet om udgifterne er en samfundsmæssig omkostning eller ej eller med andre ord om der er tale om rentable investeringer, afhænger af om reformen på langt sigt har tilstrækkelige positive virkninger. Se betragtninger om spørgsmålet i det afsluttende afsnit 7.

ind i en diskussion af nogle forhold vedrørende hele Grønland, skal der her til en illustration af problemstillingen blot ses på anlægsomkostninger der kan følge af at personer flytter fra Nanortalik til Qaqortoq. En eventuel tilsvarende flytning fra Narsaq tages ikke med da den principielt ikke adskiller sig en flytning fra Qeqertarsuaq til Ilulissat, for at tage et eksempel.

I tabel 9 tages udgangspunkt i model A svarende til flytninger indenfor administrationen ifølge notatet fra borgmesteren. Den store anlægsudgift er på boligområdet. I dag er det gennemsnitlige antal m² pr indbygger i Qaqortoq ca. 30.²⁰ Med dagens standard skal der givetvis bygges større. Antages det at der bygges 40 m² i stedet for, vil investeringsudgiften løbe op over 70 mill kr. Det anslåede behov for boligbyggeri kan ses i forhold til ca. 200 boliger som blev færdige i 2005 i hele Grønland. Antages de i gennemsnit at være på 100 m² blev der bygget i alt 20.000 m² boligareal. Arealet i tabel 9 udgør næsten en fjerdedel af dette tal. Til boliginvesteringerne kommer omkring 20 mill kr. til administrationsbygninger og skole. Udgiften på det sidste område er muligvis sat lavt.

Tabel 9 Anslåede anlægsudgifter i Qaqortoq

| | | m2 behov | | |
|---------------------|-----|-------------|------------|-----------|
| | | Bolig | Kontor | Skole mv. |
| Personer | 114 | 40 | | |
| Voksne | 69 | | | |
| Heraf: | | | | |
| Embedsmænd | 30 | | 25 | |
| Elever | 9 | | 12,5 | |
| Medflyttere | 20 | | | |
| Børn | 45 | | | 5 |
| Arealbehov | | 4560 | 862,5 | 225 |
| Pris pr m2, kr. | | 16.000 | 20.000 | 10.000 |
| Anlægsudgifter | | 72.960.000 | 17.250.000 | 2.250.000 |
| Samlet anlægsudgift | | 92 mill kr. | | |

Det må anføres at et byggeri svarende til behovene i tabel 9 vil blive fordelt over flere år. Endelig skal det gentages at omfanget af flytninger ikke er kendt. Der er ovenfor flere gange brugt den alternative model B hvor en tredjedel af administrationen i Nanortalik flytter. Model B kan med god tilnærmelse siges at være i halv format, og det vil også gælde for det direkte afledede behov på anlægsområdet i Qaqortoq.

²⁰ GS, Boliger 2006:1

7 Baggrund for nærværende fremstilling

I foråret 2006 blev jeg kontaktet af kommunaldirektør Frank Hedegaard Jørgensen som spurgte om jeg kunne være interesseret i at se på mulige virkninger for Nanortalik af den kommunalreform som er på vej i Grønland. Nanortalik kommune var interesseret i at skabe kontakt til en neutral økonom med kendskab til Grønland. Forud for denne henvendelse havde jeg ikke været i kontakt med kommunaldirektøren eller i øvrigt med kommunen.

I 2002 kom jeg til Grønland for i et år at være tilknyttet administrationsuddannelsen ved Ilisimatusarfik, Grønlands Universitet. Det udviklede sig til en tilknytning over fire år frem til juli 2006 hvor de sidste tre år blev på 50 pct. Den resterende arbejdsindsats er lagt i min stilling som docent i nationaløkonomi ved Handelshøjskolen i København som jeg nu er fuldt ud tilbage i. I Grønland har jeg prøvet at kombinere undervisning og studieadministration med også at skrive på faglig baggrund om problemstillinger i den grønlandske økonomi. Derfor syntes jeg at den opgave Frank Hedegaard skitserede var interessant selvom jeg må erkende at det konkrete emne er vanskeligt og ikke et hvor jeg umiddelbart har kunnet støtte mig på erfaringer fra tidligere arbejde. Emnet kommunalreform hører i høj grad ind under forvaltning og forvaltningslære som er store fag ved uddannelserne statskundskab og administration ved danske universiteter. Vedrørende forholdet mellem mit fag og emnet har de økonomiske virkninger spillet en måske forbavsende lille rolle i debatten om den reform som aktuelt gennemføres i Danmark.²¹

Jeg er vejet udenom generelt at tage stilling til de økonomiske virkninger af den planlagte reform i Grønland, og det gælder også selv om der ses på et lokalområde som Nanortalik. En sådan bedømmelse må nødvendigvis have et langt perspektiv. Det er givetvis relevant at spørge om en kommunalreform kan forøge væksten. Straks spørgsmålet er stillet, møder man empiriske vanskeligheder. Ved en gennemført reform kender man ikke vækstforløbet som det ville have været uden reform. Derfor er det ikke så ligetil at skønne over den betydning reformen har haft. Naturligvis vil forskellige reformer (forskellig tid og forskellige lande) ikke have den samme indflydelse på væksten, og reformer i Grønland eller Arktis skal virke på en helt anden baggrund vedrørende almindelig infrastruktur end en reform i et vesteuropæisk land. Disse få betragtninger

²¹ At der aktuelt er slagsmål mellem kommuner og regering om økonomien er en anden sag.

viser at det er let at pege på spørgsmål og også spørgsmål som kan behandles med en forskningsmæssig tilgang. For at tage disse op vil der imidlertid blive tale om et eller flere projekter af et helt andet omfang end min begrænsede undersøgelse, begrænset både hvad angår tid og emne.

Bilagstabel 1 Danmarks Statistik, Statistikbanken

| Årligt forbrug (kr. pr. husstand) efter indkomstinterval, forbrugsart og tid | | 2002:2004 | pct. |
|--|--|-----------|------------|
| Under 150.000 kr. | Nettoopsparing | -39661,3 | |
| | Forbrug | 118161,1 | |
| | A Fødevarer | 13491 | |
| | B Drikkevarer og tobak | 7455,2 | |
| | C Beklædning og fodtøj | 5100 | 0,22 A+B+C |
| | D Boligbenyttelse | 33277 | |
| | E Elektricitet, opvarmning | 11299,2 | |
| | F Boligudstyr, husholdningstjenester o.lign. | 5352 | |
| | G Medicin og lægeudgifter | 3086,1 | |
| | H Køb af transportmidler | 1167,4 | |
| | I Anden transport og kommunikation | 11806,9 | |
| | J Fritidsudstyr, underholdning og rejser | 12349 | |
| | K Andre varer og tjenester | 13777,3 | 0,44 D+F+K |
| 150.000-299.999 kr | Nettoopsparing | -17888,7 | |
| | Forbrug | 163416,5 | |
| | A Fødevarer | 18441,3 | |
| | B Drikkevarer og tobak | 8490,3 | |
| | C Beklædning og fodtøj | 7096,2 | 0,21 A+B+C |
| | D Boligbenyttelse | 45200,6 | |
| | E Elektricitet, opvarmning | 14346,1 | |
| | F Boligudstyr, husholdningstjenester o.lign. | 9068,8 | |
| | G Medicin og lægeudgifter | 5557,5 | |
| | H Køb af transportmidler | 2255,3 | |
| | I Anden transport og kommunikation | 16409,5 | |
| | J Fritidsudstyr, underholdning og rejser | 17407,8 | |
| | K Andre varer og tjenester | 19143 | 0,45 D+F+K |
| 300.000-499.999 kr. | Nettoopsparing | 16648,8 | |
| | Forbrug | 228645 | |
| | A Fødevarer | 25736,3 | |
| | B Drikkevarer og tobak | 10137 | |
| | C Beklædning og fodtøj | 9944,6 | 0,20 A+B+C |
| | D Boligbenyttelse | 51678,2 | |
| | E Elektricitet, opvarmning | 17260,5 | |
| | F Boligudstyr, husholdningstjenester o.lign. | 13008,3 | |
| | G Medicin og lægeudgifter | 7190,2 | |
| | H Køb af transportmidler | 9304,7 | |
| | I Anden transport og kommunikation | 26859,2 | |
| | J Fritidsudstyr, underholdning og rejser | 26716,5 | |
| | K Andre varer og tjenester | 30809,7 | 0,42 D+F+K |

Regnskabsstatistik for private byerhverv efter
regnskabsposter, branche og tid

| | |
|--|-------|
| <u>OMSÆTNING (mio. kr.)</u> | 2004 |
| 452109 Entreprenørvirksomhed | 68249 |
| 452510 Murervirksomhed | 10539 |
| 453100 El-installationsvirksomhed | 20025 |
| 453300 VVS-virksomhed | 15950 |
| 454200 Tømrervirksomhed | 27057 |
| 454400 Maler- og glarmestervirksomhed | 7350 |
| 454509 Anden bygge- og anlægsvirksomhed | 10766 |
| 502000 Autoreparation | 16815 |
| 521100 Supermarkeder, kolonialhandel | 98990 |
| 522909 Varehuse og stormagasiner | 25131 |
| 524109 Detailh. m. beklædning, fodtøj | 20140 |
| 527000 Reparation af husholdningsapparater | 2064 |
| <u>Andre driftsindtægter (mio. kr.)</u> | |
| 452109 Entreprenørvirksomhed | 443 |
| 452510 Murervirksomhed | 95 |
| 453100 El-installationsvirksomhed | 129 |
| 453300 VVS-virksomhed | 283 |
| 454200 Tømrervirksomhed | 229 |
| 454400 Maler- og glarmestervirksomhed | 179 |
| 454509 Anden bygge- og anlægsvirksomhed | 223 |
| 502000 Autoreparation | 133 |
| 521100 Supermarkeder, kolonialhandel | 572 |
| 522909 Varehuse og stormagasiner | 276 |
| 524109 Detailh. m. beklædning, fodtøj | 267 |
| 527000 Reparation af husholdningsapparater | 7 |
| <u>Vareforbrug (mio. kr.)</u> | |
| 452109 Entreprenørvirksomhed | 25074 |
| 452510 Murervirksomhed | 3367 |
| 453100 El-installationsvirksomhed | 7741 |
| 453300 VVS-virksomhed | 6699 |
| 454200 Tømrervirksomhed | 11482 |
| 454400 Maler- og glarmestervirksomhed | 1354 |
| 454509 Anden bygge- og anlægsvirksomhed | 2819 |
| 502000 Autoreparation | 10013 |
| 521100 Supermarkeder, kolonialhandel | 80332 |
| 522909 Varehuse og stormagasiner | 17829 |
| 524109 Detailh. m. beklædning, fodtøj | 10742 |
| 527000 Reparation af husholdningsapparater | 868 |

Bilagstabel 2 (fortsat)

| | |
|---|-------|
| <u>Køb af lønarbejde, underentrepriser (mio. kr.)</u> | |
| 452109 Entreprenørvirksomhed | 13645 |
| 452510 Murervirksomhed | 1429 |
| 453100 El-installationsvirksomhed | 500 |
| 453300 VVS-virksomhed | 545 |
| 454200 Tømrervirksomhed | 3014 |
| 454400 Maler- og glarmestervirksomhed | 548 |
| 454509 Anden bygge- og anlægsvirksomhed | 305 |
| 502000 Autoreparation | 146 |
| 521100 Supermarkeder, kolonialhandel | 0 |
| 522909 Varehuse og stormagasiner | 116 |
| 524109 Detailh. m. beklædning, fodtøj | 10 |
| 527000 Reparation af husholdningsapparater | 41 |
| <u>Øvrige ordinære omkostninger (mio. kr.)</u> | |
| 452109 Entreprenørvirksomhed | 10589 |
| 452510 Murervirksomhed | 1158 |
| 453100 El-installationsvirksomhed | 2531 |
| 453300 VVS-virksomhed | 2303 |
| 454200 Tømrervirksomhed | 2725 |
| 454400 Maler- og glarmestervirksomhed | 1199 |
| 454509 Anden bygge- og anlægsvirksomhed | 2826 |
| 502000 Autoreparation | 2003 |
| 521100 Supermarkeder, kolonialhandel | 6956 |
| 522909 Varehuse og stormagasiner | 2959 |
| 524109 Detailh. m. beklædning, fodtøj | 3993 |
| 527000 Reparation af husholdningsapparater | 337 |

Bilagstabel 2 (fortsat)

| Eget skøn | Skønnet andel som lokal indkomstkategori |
|--|---|
| 452109 Entreprenørvirksomhed | 38 |
| 452510 Murervirksomhed | 51 |
| 453100 El-installationsvirksomhed | 48 |
| 453300 VVS-virksomhed | 44 |
| 454200 Tømrervirksomhed | 43 |
| 454400 Maler- og glarmestervirksomhed | 64 |
| 454509 Anden bygge- og anlægsvirksomhed | 48 |
| 502000 Autoreparation | 29 |
| 521100 Supermarkeder, kolonialhandel | 12 |
| 522909 Varehuse og stormagasiner | 18 |
| 524109 Detailh. m. beklædning, fodtøj | 28 |
| 527000 Reparation af husholdningsapparater | 41 |
| % detail (gennemsnit) | 20 |
| % service (gennemsnit) | 45 |