

**BETÆNKNING****afgivet af****Lovudvalget****vedrørende**

**FM 2016/126: Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at søge igangsat et samarbejde med samtlige kommuner om afdækning af mulige tiltag til opnåelse af øget lighed mellem kommunerne i henseende til den enkelte kommunes mulighed for økonomisk at løfte de opgaver, som påhviler den, samt med henblik på at afdække de økonomiske og administrative konsekvenser af disse tiltag. Afdækningen skal omfatte den økonomiske udligningsmodel, men skal ikke begrænse sig hertil.**

**Afgivet til forslagens 2. behandling**

Lovudvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Anders Olsen, Siumut, formand

Inatsisartutmedlem Iddimanngiu Bianco, Inuit Ataqatigiit, næstformand

Inatsisartutmedlem Michael Rosing, Demokraterne

Inatsisartutmedlem Laura Tåunâjik, Siumut

Inatsisartutmedlem Múte B. Egede, Inuit Ataqatigiit

**1. Om forslaget og dets baggrund**

Forslagsstiller ønsker Naalakkersuisut pålagt at søge igangsat et samarbejde med samtlige kommuner til afdækning af, hvordan der kan opnås en øget lighed mellem kommunerne i henseende til den enkelte kommunes mulighed for økonomisk at løfte de opgaver, som påhviler den. Det skal afdækkes, hvilke tiltag der eventuelt kunne overvejes, og hvilke økonomiske og administrative konsekvenser hvert enkelt af disse tiltag må forventes at have.

**2. Naalakkersuisuts ændringsforslag**

Naalakkersuisut oplyser i sit svarnotat, at en ny udligningsordning er under forberedelse, med det overordnede formål at skabe en højere grad af økonomisk lighed mellem kommunerne.

Naalakkersuisut oplyser, at det er hensigten, at den nye udligningsordning skal være enkel og gennemskuelig og samtidig så rimelig som muligt.

Naalakkersuisut henviser samtidig til, at landsplanredegørelsen, som forventes behandlet af Inatsisartut under EM 2016 også vil afdække forskelle mellem kommunerne på en række områder.

Naalakkersuisut finder derfor ikke, at der er behov for parallelt med det igangsatte arbejde at udarbejde en ressourcekrævende udredning.

Naalakkersuisut har på den baggrund fremsat følgende ændringsforslag:

” Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut i det løbende samarbejde med kommunerne pålægges at arbejde for at skabe en mere balanceret udvikling i landet med mulighed for vækst i samtlige kommuner. Herunder skal der arbejdes for at opnå øget lighed mellem kommunerne i henseende til den enkelte kommunes mulighed for økonomisk at løfte de opgaver, som påhviler den. Målet skal blandt andet opnås via reform af den økonomiske udligningsmodel, arbejdet med en koordineret sektorplanlægning, ved eventuelle justeringer i indretningen af den offentlige sektor og på andre relevante områder.”

### **3. Om kommunernes indtægtsgrundlag og om udligning mellem kommunerne**

Kommunerne har en udstrakt grad af selvstyre, det vil sige ret til inden for visse rammer selv at styre egne anliggender, selv at udskrive skatter og selv at bestemme, hvordan kommunens indtægter skal anvendes. Kommunerne er imidlertid ved lov pålagt en lang række opgaver.

Kommunerne finansieres dels gennem de kommunale skatter, dels gennem et kommunalt bloktilskud fra Landskassen.

#### De kommunale skatter

De kommunale skatteindtægter omfatter en kommuneskat, en fælles kommunalskat og en andel af selskabs- og udbytteskatten.

Kommuneskatten fastsættes af den enkelte kommune. Kommuneskatten skal mindst udgøre 20 procent og må højst udgøre 30 procent.

Den fælles kommunale skatteprocent fastsættes hvert år af Inatsisartut. Den har i de seneste år ligget på 6 %. Provenuet har siden 2009 været fordelt mellem kommunerne efter indbyggertal og den relative forsørgerbyrde kommunerne imellem. I 2016 fordeles godt 500 mio. kr. i fælleskommunal skat.

En del af provenuet fra selskabs- og udbytteskatten tilfalder kommunerne. Den kommunale andel udgør godt 75%. Kommunernes andel af provenuet fordeles mellem kommunerne på samme måde som den fælleskommunale skat, det vil sige efter indbyggertal og den relative forsørgerbyrde kommunerne imellem.

### Bloktilskuddet

Kommunerne modtager bloktilskud fra Selvstyret. Når Inatsisartut pålægger kommunerne en opgave, kompenseres kommunerne normalt herfor gennem en forhøjelse af det kommunale bloktilskud.

Bloktilskuddet fastsættes gennem aftaler mellem Naalakkersuisut og kommunerne (repræsenteret ved kommunernes landsforening KANUKOKA). I aftalerne fastsættes størrelsen af bloktilskuddet, men ikke hvorledes bloktilskuddet fordeles mellem kommunerne. Hidtil har bloktilskuddet været fastsat ved årlige aftaler. I 2014 indgik kommunerne og Naalakkersuisut imidlertid en ny budgetsamarbejdsaftale, hvori blandt andet indgik en hensigtserklæring om at overgå til flerårige blokaftaler, med henblik på at lette langsigtet planlægning i kommunerne.

I 2016 udgør det samlede bloktilskud til kommunerne godt 1.325 mio. kr.

Hovedparten af bloktilskuddet<sup>1</sup> fordeles mellem kommunerne efter indbyggertal og den relative forsørgerbyrde kommunerne imellem. Altså på samme måde som provenuet fra den fælleskommunale skat og kommunernes andel af provenuet fra selskabs- og udbytteskatten.

Særlige fordelingsnøgler gælder dog for enkelte områder som kloakreovering, og for opgaver, som er overgået fra Selvstyret til kommunerne: handicapområdet, vidtgående specialundervisning (VSP) og pædagogisk, psykologisk rådgivning (PPR).<sup>2</sup> Hertil kommer, at der siden 2014 har været fastsat skiftende midlertidige udligningsordninger, som griber ind i fordelingen af bloktilskuddet til kommunerne.

---

<sup>1</sup> 850 mio. kr. ud af det samlede bloktilskud på 1.325 mio. kr. i 2016.

<sup>2</sup> Den del af bloktilskuddet, som ydes til varetagelse af opgaver, som er overdraget fra Selvstyret til kommunerne, fordeles med udgangspunkt i Selvstyrets faktiske udgifter i årene inden overdragelsen.

I 2016 fordeler bloktilskuddet til kommunerne sig således:

Qaasuitsup Kommunia	Kommuneqarfik Sermersooq	Qeqqata Kommunia	Kommune Kujalleq
480.077.000 kr.	377.880.000 kr.	249.387.000 kr.	215.764.000 kr.

#### Udligningen mellem kommunerne

Udligningen mellem kommunerne sker dels ved, at fordelingen af bloktilskuddet er søgt afpasset efter udgiftsbehov, og dels i form af udligning af de kommunale skatteindtægter.

Provenuet fra den kommunale personlige indkomstskat indgår i en udligningsordning kommunerne imellem. Der foretages udligning fra de kommuner, som har et skatteprovenu pr. indbygger (ved en skattesats på 20) på over 115 procent af landsgennemsnittet til de kommuner, som har et skatteprovenu på under 90 procent af landsgennemsnittet. I praksis betyder det, at der overføres penge fra Kommuneqarfik Sermersooq til Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia. Gennem denne udligningsordning har Kommuneqarfik Sermersooq i 2016 afgivet godt 86 mio. kr, hvoraf Kommune Kujalleq har modtaget godt 20 mio. kr. og Qaasuitsup Kommunia godt 66 mio. kr.

Også provenuet fra den kommunale andel af selskabs- og udbytteskatten indgår i en udligningsordning kommunerne imellem. Tidligere fik selskabets hjemkommune lov til at beholde 10 procent af det kommunale provenu, mens de resterende 90 procent fordeltes mellem kommunerne efter indbyggertal. Dette er ikke længere tilfældet: Nu fordeles det fulde beløb, og det fordeles efter indbyggertal og den relative forsørgerbyrde kommunerne imellem. I 2016 har Kommuneqarfik Sermersooq derved afgivet knap 61 mio. kr., mens Qeqqata Kommunia og Kommune Kujalleq begge har modtaget knap 15 mio. kr. Qaasuitsup Kommunia har modtaget knap 31,5 mio. kr.

Endelig indgår som tidligere nævnt provenuet fra den fælleskommunale skat i udligningen mellem kommunerne. Kommuneqarfik Sermersooq bidrog f.eks. i 2014 med ca. 237 mio. kr. til den samlede fælleskommunale skattepulje (på i alt 459 mio kr.), og modtog heraf selv ca. 168 mio. kr. Netto afgav Kommuneqarfik Sermersooq således omkring 69 mio. kr.

### Midlertidige udligningsordninger – på vejen mod en ny ordning

I forbindelse med kommunalreformen (kommunesammenlægningen) nedsatte Naalakersuisut en arbejdsgruppe, som skulle udarbejde forslag til en ny model for kommunalt bloktilskud og herunder en ny udligningsordning. Kommunerne var repræsenteret i arbejdsgruppen gennem Kanukoka. I denne arbejdsgruppe blev den nuværende model for udligning og for fordeling af bloktilskuddet udformet.

I de følgende år pressede de økonomisk dårligst stillede kommuner på for at opnå mere i udligning, under henvisning til, at disse kommuner havde en ringere vækst i skatteprovenuet, og at der pågik en stadig udflytning fra disse kommuner til Kommuneqarfik Sermersooq. Imidlertid viste det sig vanskeligt at opnå enighed mellem kommunerne herom, og i efteråret 2012 opfordrede Kanukoka i en pressemeddelelse Naalackersuisut til selv at fremlægge et bud på en fremtidig udligningsordning, som kommunerne så kunne forholde sig til.

Under efterårssamlingen 2013 fremsatte Naalackersuisut derfor et ændringsforslag til finanslovsforslaget for 2014, hvorved fordelingen af bloktilskuddet blev ændret til fordel for Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia. Bloktilskuddet til Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia blev forhøjet med henholdsvis 8 og 12 mio. kr., mens bloktilskuddet til Kommuneqarfik Sermersooq blev reduceret med 20 mio. kr.

Denne midlertidige udligningsordning blev opretholdt i 2015, hvor det ekstraordinære bidrag fra Kommuneqarfik Sermersooq dog var forhøjet til 45 mio. kr., hvoraf Qaasuitsup Kommunia modtog de 27 mio. kr., mens Kommune Kujalleq modtog de restende 18 mio. kr.

Den midlertidige udligningsordning for 2015 blev fastsat, uden at der blev opnået enighed herom mellem kommunerne.

I 2015 traf Naalackersuisut beslutning om en midlertidig udligningsordning, som skal gælde frem til en ny udligningsmodel kan træde i kraft. Den midlertidige udligningsordning indebærer, at Kommuneqarfik Sermersooq ved fordelingen af det kommunale bloktilskud yder et bidrag på 90 millioner i ekstraordinær udligning. Disse 90 mio. kr. fordeles mellem de øvrige kommuner, med en forhøjelse af bloktilskudsandelen på 5 mio. kr. til Qeqqata Kommunia, 33 mio. kr. til Kommune Kujalleq og 52 mio. kr. til Qaasuitsup Kommunia.

Samlet betyder dette, at Kommuneqarfik Sermersooq (inkl. udligning af kommuneskatten, den fælleskommunale skat og den kommunale andel af selskabsskatten) i dag afgiver mere end 300 mio. kr om året i udligning, til fordel for Qaasuitsup Kommunia og Kommune Kujalleq.

Der er imidlertid fortsat ganske stor forskel på de kommunale indtægter efter udligning. Dette må dog også ses i forhold til forskellene i kommunernes indbyggertal og udgiftsbehov:

	Sermersooq	Qaasuitsup	Qeqqata	Kujalleq
Indtægter 2016	1.691 mio.	1.272 mio.	687 mio.	462 mio.
Indbyggertal	21.868	17.498	9.620	7.151
Indtægter pr. indbygger	77.327	72.694	71.414	64.606

Naalakkersuisut forventer, at en ny udligningsordning vil kunne træde i kraft i 2019. Modellen skal skabe en højere grad af økonomisk lighed mellem kommunerne. Den skal være enkel og gennemskuelig og samtidig så rimelig som muligt.

Blandt kommunerne (og i den offentlige debat) har der været meget forskellige holdninger til, hvilke kriterier, der bør indgå i en ny udligningsordning. Nogle har f.eks. fremhævet den fordel, Kommuneqarfik har af, at Selvstyrets centraladministration, en række selvstyrejede selskaber og en række offentlige institutioner under Selvstyret er placeret i Nuuk. Det har været fremført, at der her er tale om *hele* landets centraladministration, selskaber og institutioner, og at en enkelt kommune ikke bør høste hele fordelene ved beskæftigelsen og skatteindtægterne herfra. Omvendt har andre peget på at også f.eks. hellefiske-ressourcerne er *hele* landets ressourcer, men ulige geografisk fordelt. Ligesom f.eks. mineralerne i Kvanefjeldet er *hele* landets ressource. Bør fordelene ved beskæftigelsen og skatteindtægterne fra hellefiske-fiskeriet og fra en eventuel mine i Kvanefjeldet så også fordeles mellem kommunerne?

I forbindelse med bestræbelserne på at tilvejebringe en ny model for kommunal udligning og bloktilskud, er der også blevet peget på, at den eksisterende krydssubsidiering i selvstyrets virksomheder bør indgå i overvejelserne om, i hvilket omfang der er behov for yderligere omfordeling. Tilsvarende gælder selvstyrets tilskud til opretholdelse af underskudsgivende aktiviteter på blandt andet infrastruktur- og forsyningsområdet (servicekontrakter).

#### Fordelingen af anlægsarbejder

Også andre forhold har betydning for den enkelte kommunes mulighed for økonomisk at løfte sine opgaver. Det gælder f.eks. fordelingen af selvstyrets anlægsmidler. Kritiske røster har i de senere år efterlyst en mere ligelig fordeling af anlægsopgaverne. Men her ligger et paradoks, for hvad er en ligelig fordeling? Tag for eksempel byggeri af offentligt ejede

udlejningsboliger. Her kunne en opfattelse være, at lighed opnås ved at give kommunerne lige mange penge til boligbyggeri. Men hvad nu, hvis bolig manglen er langt større i nogle kommuner end i andre? Eller hvis indbyggertallet er langt større i nogle kommuner end i andre? Ja, så vil i hvert fald de mest udfordrede kommuner jo nok mene, at lighed er, at der tildeles lige mange penge *set i forhold til boligbehovet*.

Problemet er bare det, at byggeri af boliger (ligesom byggeri af institutioner, anlæggelse af lufthavne, udvidelse af landingsbaner og havneanlæg o.s.v.) giver arbejde og skatteindtægter i anlægsfasen. Hvis man hovedsageligt lægger boligbyggeriet der, hvor bolig manglen (og de deraf følgende sociale problemer) er størst, vil de øvrige kommuner føle sig snydt, fordi de går glip af de arbejdspladser og skatteindtægter, som følger med byggeriet.

Et spørgsmål kunne her være, om det kommunale bloktilskud måske kunne indrettes således, at en kommune, som tildeles anlægsmidler, samtidig trækkes for den økonomiske fordel, som kommunen opnår gennem anlægsbyggeriet i form af arbejdspladser og skatteindtægter. Kunne dette være et redskab til at opnå øget lighed i kommunernes økonomiske vilkår? Og samtidig – i hvert fald til dels - undgå en incitamentsstruktur, hvor kommuner kæmper for anlægsprojekter, hvis placering i samfundsøkonomisk perspektiv ikke giver mening?

Dette skal dog alene ses som en overvejelse. Lovudvalget har ikke på det foreliggende grundlag mulighed for at vurdere, hvorvidt en sådan model er praktisabel og hensigtsmæssig.

#### Placeringen af offentlige arbejdspladser

Også placeringen af offentlige arbejdspladser påvirker naturligvis kommunernes beskæftigelse og skattegrundlag.

Skemaet her viser, hvordan selvstyre-arbejdspladserne i dag er fordelt mellem landets kommuner:

	Sermersooq	Qeqqata	Kujalleq	Qaasuitsup
Antal selvstyre-arbejdspladser pr. 1.000 indbyggere	162,4	138,4	113,9	110,4

Tallene omfatter alle kategorier af ansatte i selvstyret. Dette inkluderer departementer, styrelser, m.m., nettostyrede virksomheder, selvstyrejede selskaber og datterselskaber.

I starten året præsenterede tre af landets borgmestre et debatoplæg<sup>3</sup>, hvori de opfordrede Selvstyret til at flytte 600 offentlige stillinger fra landets hovedstad til andre byer. Oplægget fik betydelig opmærksomhed og skabte en del debat.

En udflytning / omfordeling af offentlige arbejdspladser kan have økonomiske fordele, særligt for de kommuner, som modtager arbejdspladserne og derved opnår øgede skatteindtægter og øget beskæftigelse. Men med arbejdspladserne følger også et øget behov for boliger, børnepasning, skolepladser o.s.v.

Den kommune, som afgiver arbejdspladser, vil omvendt miste skatteindtægter og beskæftigelse, mens presset på boliger og institutionspladser med videre til gengæld vil lettes.

Det er imidlertid væsentligt at sikre, at konsekvenserne er belyst, inden beslutninger træffes.

BDO Grønland har for Finansdepartementet foretaget beregninger af omkostningerne ved en udflytning af 600 arbejdspladser fra Nuuk til andre byer (således som foreslået af 3 borgmestre). BDO Grønland vurderer, at en sådan udflytning vil indebære overgangsomkostninger på minimum 523,9 mio. kr. (hertil kommer forøgede rejseudgifter på knap 6 mio. kr. årligt). Der er i dette tal ikke medtaget eventuelle udgifter til anlægsinvesteringer, ligesom omkostninger forbundet med rekruttering og oplæring af nye medarbejdere ikke er medtaget. (Analysen er vedlagt betænkningen som bilag).

Hertil kommer, at det naturligvis må vurderes, hvorvidt man ved en udflytning vil være i stand til at fastholde eller rekruttere et tilstrækkeligt antal kvalificerede medarbejdere til de pågældende opgaver. I forbindelse med den forestående flytning af Kanukoka's fra Nuuk til Maniitsoq har samtlige medarbejdere f.eks. takket nej til at flytte. Nævnes kan også, at netop vanskeligheder med at besætte stillinger visse steder i landet har nødvendiggjort (eller i hvert fald haft væsentlig betydning for) en regionalisering af sundhedsvæsenet og kredsretterne.

En udflytning / omfordeling af offentlige arbejdspladser vil også kunne ske ved at overdrage opgaver, som i dag varetages af centraladministrationen, til kommunerne. I 2005 afgav Strukturudvalget den betænkning<sup>4</sup>, som ligger til grund for den seneste kommunalreform. Strukturudvalget anbefalede, at de daværende 18 kommuner blev sammenlagt til 4 kommuner, hvilket da også skete i 2009. Strukturudvalget anbefalede endvidere, at en række

<sup>3</sup> ”En ligeværdig fremtid”, januar 2016

<sup>4</sup> Betænkning vedrørende en strukturreform af den offentlige sektor



ansvarsområder skulle overgå fra hjemmestyret til de nye storkommuner. Det gjaldt blandt andet døgninstitutionerne, handicapområdet, offentlige pensioner, barselsdagpenge, boligsikring, børnetilskud og underholdsbidrag, anlæg af folkeskoler, drift og anlæg af kollegier, el-varme- og vandforsyning, havne, boligområdet og anlægsområdet. Naalackersuisut tilsluttede sig udlægning af størstedelen af de anbefalede ansvarsområder, men fandt det nødvendigt at foretage nærmere undersøgelser for så vidt angår visse af ansvarsområderne.

Enkelte af de foreslåede ansvarsområder er efterfølgende udlagt til kommunerne. Særligt kan nævnes handicapområdet (i 2011). Men overdragelsen af ansvarsområder er ikke sket i det tempo og omfang, som Strukturudvalget, Naalackersuisut og Inatsisartut forud for kommunalreformen forestillede sig.

Kritiske røster i kommunerne har på det seneste efterlyst fremdrift i overdragelsen af ansvarsområder til kommunerne.

Ligesom ved udflytning af offentlige arbejdspladser i centraladministrationen og i institutioner under Selvstyret er det dog nødvendigt også at forholde sig til, hvorvidt kommunerne vil være i stand til at rekruttere og fastholde et tilstrækkeligt antal kvalificerede medarbejdere til de pågældende opgaver.

#### **4. Lovudvalgets overvejelser**

Lovudvalget konstaterer, at der netop i disse år er et betydeligt fokus på forskelle i kommunernes mulighed for økonomisk at løfte de opgaver, som påhviler dem. Der synes at være et ganske udbredt ønske om at opnå en højere grad af økonomisk lighed mellem kommunerne, men også uenighed om, hvilke redskaber der skal bringes i anvendelse, og i hvilket omfang. Spørgsmålet har væsentlig interesse – også for Inatsisartut.

Lovudvalget har noteret sig, at beslutningsforslaget og Naalackersuisuts ændringsforslag ikke adskiller sig væsentligt fra hinanden.

Udvalget har dog noteret sig, at forslagsstiller betoner nødvendigheden af at få afdækket ikke blot hvilke tiltag, der kan bringes i anvendelse, men også konsekvenserne af de enkelte tiltag – mens Naalackersuisut betoner det uhensigtsmæssige i at iværksætte en ressourcekrævende udredning parallelt med allerede igangsatte tiltag.

#### **5. Lovudvalgets indstilling**

Et udvalgsflertal bestående af Siumut og Demokraterne indstiller ændringsforslaget til vedtagelse.

Et udvalgsmindretal bestående af Inuit Ataqatigiit indstiller beslutningsforslaget til vedtagelse.

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

---

Anders Olsen  
Formand  
*Siumut*

---

Laura Tàunâjik  
*Siumut*

---

Michael Rosing  
*Demokraterne*

---

Múte B. Egede  
*Inuit Ataqatigiit*

---

Iddimangiiu Bianco  
*Inuit Ataqatigiit*