

16. september 2011

## Kapitel 1. Sammenfatning

Ud over dette indledende kapitel indeholder 2011-rapporten fra Formandskabet et kapitel 2 om konjunkturudviklingen, et kapitel 3 om vurdering af finanspolitikken og et kapitel 4 om gæld og gældspolitik.

### Konjunkturudviklingen

Grønlands økonomi er kommet forholdsvis skånsomt igennem den globale økonomiske krise. De væsentligste indtægtskilder i Grønland er overførsler fra udlandet, værdien af fiskeproduktionen samt direkte og indirekte effekter af råstofeftersforskningen. Overførslerne fra udlandet er fastsat i aftaler og bliver ikke påvirket af de internationale konjunkturer, mens værdien af fiskeriet og råstofeftersforskningen påvirkes af den internationale konjunkturudvikling.

Tabellen nedenfor viser udviklingen i en række væsentlige konjunkturforhold. De seneste offentliggjorte nationalregnskabstal vedrører 2007. Derfor har Det Økonomiske Råds formandskab foretaget skøn, baseret på anden information om udviklingen i økonomien, herunder skatteindbetalinger, godsmængder, fiskepriser, ind- og udlån.

**Tabel 1.1 Økonomiske nøgletal (2005-2012)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Realvækst i BNP, pct.*	1,4	2,6	1,2	2,5*	-1,0*	2,0*	3,0*	0,0*
Medio ledige i byerne, antal	1.684	1.533	1.487	1.124	1.293	1.394	1.400*	1.400*
Berørte af ledighed i byerne, antal	2.556	2.357	2.179	1.762	2.181	2.420	2.420*	2.420*
Inflationen, pct.	1,5	2,6	2,8	6,8	1,7	2,0	2,8*	2,4*
DAU-saldoen, mio.kr.	274	40	-267	-318	-950	2	-200	-193

Anm.: De med stjerne markerede tal er formandskabets skøn. Inflationen er opgjort som stigningen i gennemsnittet af forbrugerprisindekset mellem to år.. Realvæksten i BNP er beregnet i 2007 priser ud fra udviklingen i forbrugerpriserne som beskrevet ovenfor. Begge angivelser af ledigheden er antal i gennemsnitlige pr. måned i det pågældende pr.

Den økonomiske vækst i BNP vurderes til at have været 2 pct. i 2010 og 3 pct. i 2011. De relativt høje vækstrater skyldes tre forhold. For det første har efterforskningsboringer efter olie og andre råstofaktiviteter bidraget til at øge aktiviteten. For det andet er der fortsat høj aktivitet på bygge- og anlægsområdet i Nuuk. For det tredje er priserne på fisk og rejer steget i løbet af 2010, og det er fortsat ind i 2011 med en forbedret indtjening i fiskeri og fiskeindustri til følge.

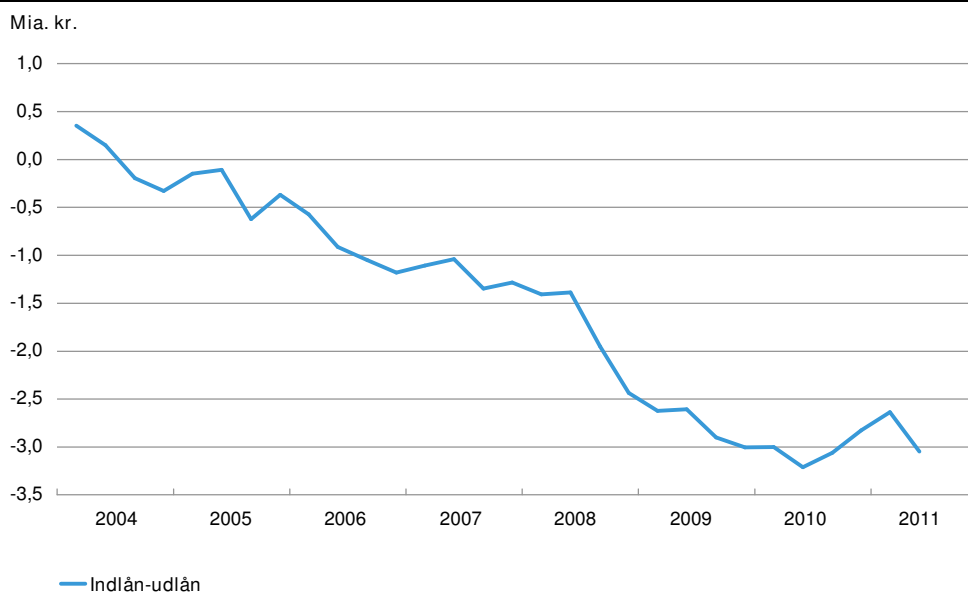
En stor del af den forholdsvis høje vækst i BNP i 2010 og 2011 skyldes øgede boreaktiviteter, som via øgede skatteindtægter kommer det hele samfundet til gode. selv om lønningerne kun i begrænset omfang tilfalder grønlandsk arbejdskraft, da boreaktiviteterne hovedsageligt foretages af importeret arbejdskraft med importeret udstyr.

Det vurderes, at den økonomiske aktivitet i 2012 vil ligge på niveau med aktiviteten i år. De tre forhold, der har trukket væksten op i 2010 og 2011, forventes ikke at kunne øge aktiviteten yderligere i 2012. Der er tale om et usikkert skøn, som i høj grad afhænger af udviklingen i efterforskningsaktiviteterne. Hvis der gøres kommercielle fund, kan der komme en stor stigning i aktiviteten, mens skuffelser i efterforskningen kan føre til et fald.

Der har været en markant stærkere stigning i udlånene fra penge- og realkreditinstitutterne i Grønland og Danmark end i indskuddene i pengeinstitutterne siden 2005, jf. figur 1.1. Den stigning, der var i BNP i årene 2005-2008, blev i høj grad drevet af denne låntagning. Låntagningen er aftaget de seneste år, og det samme er vækstbidraget herfra. På længere sigt kan lånefinansierede investeringer kun bidrage til vækst i økonomien, hvis det fører til rentable nye produktioner, som øger eksporten eller mindsker importen.

## INDLÅNSUNDERSKUD

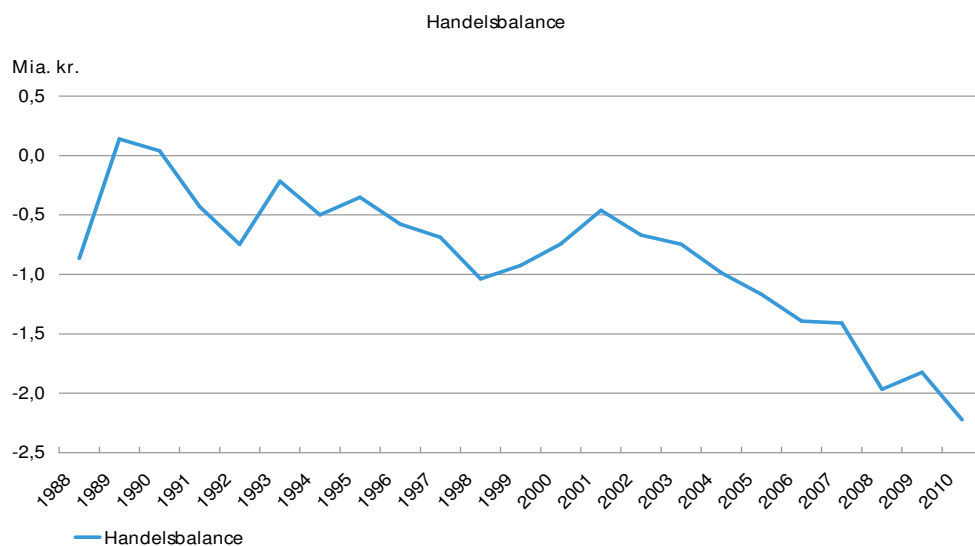
Figur 1.1



Anm.: Sidste observation er 2. kvartal 2011. Udlån omfatter både banker og realkredit.

Kilde: Danmarks Nationalbank og Finanstilsynet.

Handelsbalancen, dvs. forskellen mellem eksporten og importen af varer, viste et underskud på ca. 2,2 mia. kr. i 2010, jf. figur 1.2. Værdien af de importerede varer var dobbelt så stor som værdien af eksporten. Underskuddet har været voksende i en årrække, fordi eksporten har været nogenlunde uændret siden 2000, mens importen er steget støt. I 2010 steg eksporten, men stigningen var ikke stor nok til at udligne stigningen i importen. I 2011 ventes de højere priser på fisk og skaldyr at føre til en lille forbedring af handelsbalancen.



Anm.: Tallene for årene 2007 til 2010 er foreløbige.

Kilde: Grønlands Statistikbank.

## Finanspolitik på kort og langt sigt

I 2010 var der for første gang siden 2006 overskud på selvstyrets DAU-saldo (Drifts- Anlægs- og Udlånsaldoen), jf. tabel 1.2.

**Tabel 1.2. Udviklingen i Landskassens hovedposter (2005-2012)**

	R	R	R	R	R	R	FL	FFL
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Realvækst i BNP	1,4	2,6	1,2	2,5	-1,0	2,0	3,0	0,0
1. Driftsudgifter	-2404	-2462	-2604	-2.789	-2.973	-3.078	-2.778	-2.862
2. Lovbundne udgifter	-740	-750	-789	-811	-850	-852	-890	-893
3. Tilskud	-1674	-1532	-1530	-1.588	-2.229	-1.534	-1.840	-1.846
4. Anlægsudgifter	-492	-700	-1003	-929	-807	-719	-937	-919
5. Indtægter	5584	5484	5659	5.800	5.910	6.185	6.245	6.327
6. Faktisk DAU-saldo (1)+(2)+(3)+(4)+(5)	274	40	-267	-317	-949	2	-200	-193
7. DA-saldo	304	65	-28	-94	-514	207	13	2
8. Nettoudlån til Nukissiorfiit	30	25	239	223	132	223	281	263
9. Stigning i uforbrugte midler i Anlægs- og renoveringsfonden	14	-19	148	95	60	-245	-100	-100
10. DAU-saldo, korrigeret (6)+(8)+(9)	318	46	120	1	-757	-20	-19	-30

Kilde: Landskassens Regnskaber, FL2011 og FFL2012.

Note: I 2011 blev kommunernes bloktilskud forhøjet med 302,6 mio. kr. som følge af udlægningen af handicapområdet. Dette beløb rykkes derfor fra Selvstyrets driftsudgifter til udgifter til tilskud.

Denne forbedring til et DAU-overskud på 2 mio.kr skyldes bl.a., at der i 2010 er bogført ekstraordinære indtægter på 145 mio. kr., som vedrører fra 2009 og tidligere år. Når der tages højde for disse poster er der underskud på DAU-saldoen i alle årene siden 2006.

Finansloven for 2011 og forslaget til finanslov for 2012 viser begge underskud på DAU-saldoen på ca. 200 mio. kr., mens DA-saldoen (Drifts- og Anlægssaldoen) viser beskedne overskud, som i 2012 forudsætter engangsindtægter fra salg af aktiver. I lyset af de forholdsvis gunstige konjunkturer giver det anledning til bekymring, at balance på DA-saldoen kun kan opnås gennem engangsindtægter fra salg af aktiver.

Udviklingen i DAU-saldoen – eller DA-saldoen – er et unuanceret finanspolitisk pejlemærke, som ikke bør stå alene. Der indgår udgifter af forskellig art heri, herunder engangsindtægter og –udgifter samt anlægsudgifter. Desuden er saldoen påvirket af mere eller mindre vilkårlige betalingsforskydninger. At sigte efter balance på DA-saldoen kan på kort sigt være en operationel målsætning, men bør ikke træde i stedet for en langsigtet finanspolitik. En sådan langsigtet tilrettelæggelse af finanspolitikken bør først og fremmest indeholde klare finans- og udgiftspolitiske målsætninger, der sikrer at finanspolitikken er holdbar på lang sigt.

Det er Formandskabets vurdering, at Selvstyret med fordel kunne undersøge mulighederne for at indføre flerårige budgetlofter, og anvende disse som det primære operationelle mål i finanspolitikken. Disse lofter skal indeholde alle driftsudgifter og udgifter til indkomstoverførsler. Også de kommunale serviceudgifter skal være omfattet. Sådanne budgetlofter indebærer blandt andet, at alle forslag om nye udgifter inden for et område skal ledsages af forslag til omprioriteringer. Det er ikke hensigtsmæssigt at lade anlægsudgifterne være omfattet af budgetlofter, da det kan medføre u hensigtsmæssig og fordyrende investeringsadfærd.

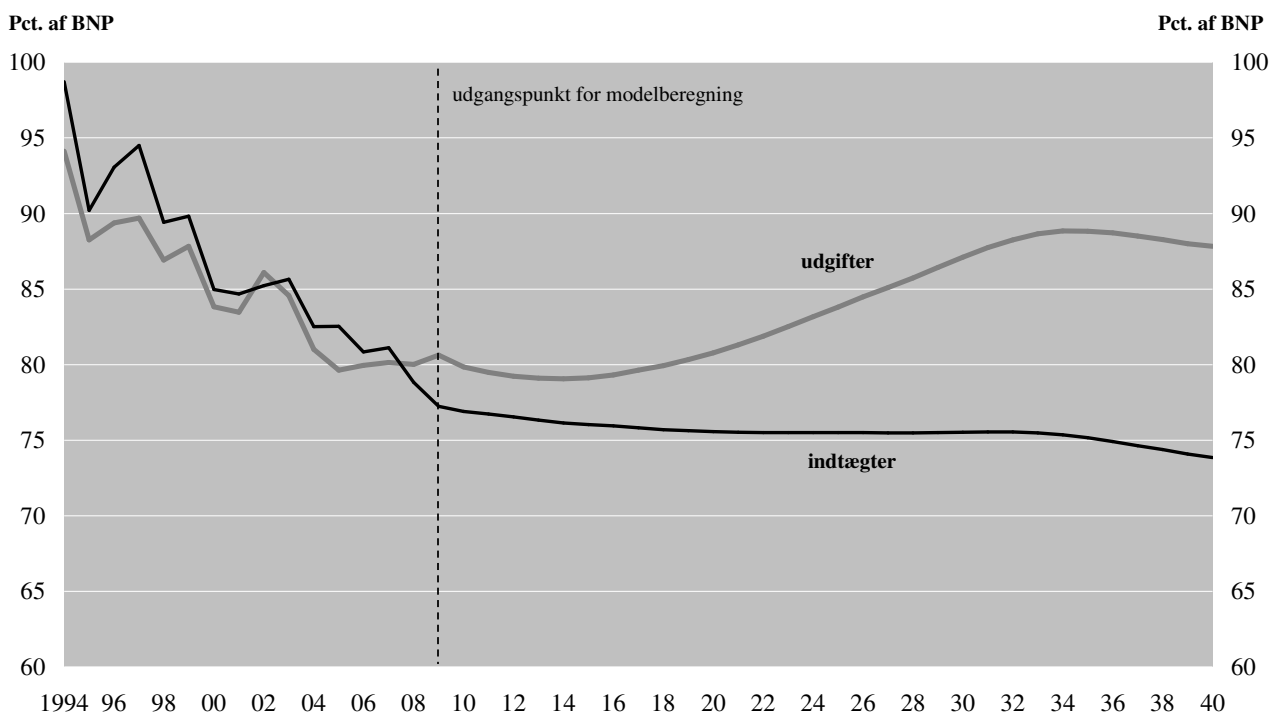
De finanspolitiske udfordringer frem mod 2040 blev første gang behandlet i 2010-rapporten fra Økonomisk Råd. I dette års rapport diskuteres både den finanspolitiske holdbarhed og hvilke typer af ændringer i den økonomiske politik, der skal til for at sikre en holdbar økonomisk udvikling.

En holdbar økonomisk udvikling er vigtig. Hvis finanspolitikken ikke er holdbar, kan de offentlige velfærdsydelser ikke vokse i samme takt som de almindelige indkomster i økonomien. Det betyder,

at skatterne skal sættes op, hvis velfærdssamfundet skal opretholdes. Hvis finanspolitikken ikke er holdbar, er det et faresignal om, at der skal ske ændringer i den økonomiske politik.

De langsigtede fremskrivninger af de offentlige indtægter og udgifter viser en tydelig forværring af den offentlige saldo i forhold til nu. Flere ældre og færre erhvervsaktive vil øge presset på de offentlige serviceudgifter, mens indtægterne til Landskassen vil udgøre en faldende andel af BNP. Disse to stærke tendenser skaber en langsigtet finanspolitisk "klemme" mellem indtægter og udgifter, som tilmed bliver større og større med tiden. Den langsigtede finanspolitiske "klemme" er vist i figur 1.3 nedenfor.

**Figur 1.3. Den finanspolitiske klemme: Offentlige udgifter og indtægter i grundforløbet**



Anm.: Ekskl. renter, tillagt salg af varer og tjenester. BNP skønnet i 2008-09. Fremskrivning fra grundscenariet i 2009-holdbarhedsmodellen.  
Kilde.: Grønlands Statistik, Departementet for finanser, Politisk-økonomisk beretning 2010, og egne beregninger.

Den beregnede finansindikator er et mål for de fastholdte budgetforbedringer, der er nødvendige for at sikre en langsigtet balance mellem indtægter og udgifter.

Finansindikatoren er i forbindelse med årets rapport blevet genberegnet på nyere tal, men konklusionerne for den økonomiske politik ændres ikke: Med de nuværende rammer for Landskassens udgifter og indtægter er der brug for fastholdte budgetforbedringer på næsten 1 mia. kr. i de næste årtier for at sikre balance mellem indtægter og udgifter. Der er behov for fremtidige opstramninger for at sikre finansieringen af velfærdssamfundet. Der bliver i de kommende år behov for en skarp prioritering af de offentlige udgifter, og jo længere tid den finanspolitiske tilpasning udskydes, jo større tilpasning bliver der behov for. "Status quo" for velfærdssamfundet er ikke en reel mulighed.

## Gæld og gældspolitik

Grønland er i den unikke situation, at den offentlige gæld er tæt på nul. Selvstyret har en finansiel nettoformue på knap 800 mio. kr. og næsten ingen bruttogæld, jf. tabel 1.3.

**Tabel 1.3. Selvstyrets nettogæld, ultimo 2010, mio. kr.**

	Langfristet gæld	Likviditet	Nettogæld
Selvstyret	250	1.047	-797

*Kilde Landskassens Regnskab 2010.*

For kommunerne gælder, at likviditeten og den langsigtede gæld er i samme størrelsesorden. En offentlig sektor uden nettogæld er et gunstigt udgangspunkt, som meget få lande kan præstere. Det afspejler med enkelte års undtagelse en vedvarende ansvarlig finanspolitik

Når der alligevel er grund til drøfte gældspolitik, skal det ses på baggrund af:

- Grønland står efter al sandsynlighed over for store, kapitalkrævende investeringer i såvel uddannelsessystem som boligbyggeri og infrastruktur.
- En nødvendig fornyelse af erhvervsgrundlaget for at skabe større økonomisk vækst vil også kræve investeringer, som kan nødvendiggøre optagelse af lån.
- Den store offentlige gældsætning i en række lande risikerer let at føre til, at adgang til lån bliver vanskeligere, og at renteniveauet for offentlig gæld vil stige

- Selv om den egentlige offentlige sektor i Grønland ikke har nettogæld, har aktieselskaber ejet af selvstyret en stor og stigende gæld, og det har betydning for internationale långiveres vurdering af risikoen ved at investere i landet.
- Den grundlæggende demografiske udvikling, og især den store stigning i ældrebefolkningen i de kommende år betyder, at finanspolitikken i udgangspunktet ikke er langsigtet holdbar, og at der skal tages betydelige strukturelle og finanspolitiske initiativer for at sikre en holdbar udvikling.

Disse udviklingstræk betyder, at en egentlig gældspolitik fremover bliver nødvendig for Grønlands Selvstyre. Udgangspunktet er godt, og dermed er mulighederne for at styre gældsudviklingen på et planlagt og prioriteret grundlag langt bedre end i de fleste andre lande. Den nuværende gældskrise i en række europæiske lande viser vigtigheden af, at kreditorerne har tillid til et lands evne til at betale renter og afdrag på stiftet gæld.

I opgørelsen af den offentlige gæld indgår ikke, at Grønlands Selvstyre er eneaktionær i en række aktieselskaber, som har gæld.. Selvstyrets ejerskab og disse aktieselskabers samfundsmæssige betydning indebærer, at selvstyret har en særlig interesse i at følge og påvirke udviklingen i selskabernes gæld, så derfor må de gældspolitiske overvejelser også omfatte selskaberne.

Selskabernes samlede rentebærende gæld er på ca. 3,6 mia. kr. med Royal Greenland A/S som den klart største låntager. Over 60 pct. af de samlede lån i de helejede aktieselskaber er optaget af Royal Greenland A/S. Den nettorentebærende gæld er ca. 3 mia. kr.

**Tabel 1.4. Rentebærende gæld i de selvstyrejede selskaber**

<b>Rentebærende gæld</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Tele Greenland A/S	5	4	636	697	664
KNI A/S	579	557	640	510	472
Royal Greenland A/S	2.140	2.034	2.156	2.330	2.331
Royal Arctic Line A/S	180	128	103	75	65
A/S Boligselskabet INI	11	10	9	8	7
Great Greenland A/S	6	11	20	24	20
Illuut A/S	0	0	0	0	23
<b>Rentebærende gæld i alt</b>	<b>2.921</b>	<b>2.745</b>	<b>3.564</b>	<b>3.644</b>	<b>3.582</b>

*Kilde: Selskabernes årsrapporter*

*Note: I opgørelsen er der ikke korrigeret for finansielle afledte instrumenter. Det har betydning for den rentebærende gæld for TELE, KNI og Royal Greenland.*



I en række tilfælde har det i de senere år været nødvendigt at yde økonomisk støtte til nogle af de helejede aktieselskaber, hvilket understreger behovet for at inddrage selskabernes forhold i gældsovervejelserne.

I Grønland har der i de senere år fundet en betydelig låntagning sted til finansiering af bl.a. boligbyggeri. Samtidigt er de likvide beholdninger i Landskassen meget mindre end tidligere. Et første forsøg på at opgøre den samlede gældssituation viser, at privatpersoner, den offentlige sektor og virksomheder ekskl. Grønlandsbanken medio 2011 har en samlet finansiel nettogæld på 2,7 mia. kr., svarende til ca. 50.000 kr. pr. indbygger. Det er sammensat af gældsposter på 5,4 mia. kr. på den ene side og aktiver i form af indskud i pengeinstitutter og beholdninger af værdipapirer for andre 2,7 mia. kr. på den anden. Det skal understreges, at der ikke er tale om en opgørelse af Grønlands udlandsgæld, men af nogle vigtige byggeklodser hertil.

Det er vurderingen, at den nuværende og budgetterede gæld ikke umiddelbart begrænser landskassens lånemuligheder. Men et stigende udgiftspres, jf. Økonomisk Råds rapport fra 2010 og Skatte- og Velfærds Kommissionens betænkning fra 2011, lægger en begrænsning på, hvor store renteudgifter landskassen kan påtage sig. Derudover er der en lang række investeringsprojekter, som vil kunne bidrage til at øge Landskassens og samfundets samlede gæld til et faretruende højt niveau. Derfor skal der foretages en skarp prioritering, så man kan sikre en kontrolleret udvikling i gælden.

Naalakkersuisut planlægger at udarbejde en redegørelse om selvstyrets investerings- og gældspolitik til forårssamlingen 2012, hvor selskaberne skal involveres i forarbejderne. Formandskabet kan fuldt ud tilslutte sig dette initiativ.

Anvendelse af faste mål for underskud og gæld, f.eks. på henholdsvis 3 og 60 pct. af BNP, er ikke tilstrækkelige til at sikre stabile offentlige finanser. Det anbefales, at selvstyret, når der er gode konjunkturer, bevæger sig langt under disse mål for at være rustet til de konjunkturtilbageslag, der med stor sikkerhed indtræffer med mellemrum.

I en grønlandsk sammenhæng er konklusionen på den europæiske gældskrise, at man skal fastholde det gode udgangspunkt med en lav offentlig gæld. Det sikrer landet mod den situation, hvor

kreditorerne reelt bestemmer den økonomiske politik. I den forbindelse er det også vigtigt, at landet ikke via garantistillelse, direkte eller indirekte, risikerer at skulle stifte en stor gæld, fordi dele af erhvervslivet har foretaget uheldige dispositioner, som på den ene eller anden måde ender som et krav på Landskassen.

16. september 2011

## Kapitel 2. Konjunkturudviklingen

I 2010 og 2011 har de fleste økonomier i Europa og USA haft en lavere vækst end i perioden før finanskrisen satte ind i sommeren 2008. Det har i mange af landene ført til store underskud på de offentlige finanser, og flere lande har opbygget meget store gældsposter. Det har i mange lande ført til stor uro på de finansielle markeder med stærkt stigende renter til følge. Det gælder især de europæiske lande med den største gæld: Grækenland, Portugal og Irland, men også Spanien, Italien og Belgien har haft rentestigninger. Denne udvikling har udelukket, at landene har kunnet føre ekspansiv finanspolitik. Tværtimod har det været nødvendigt at føre en markant strammere politik, og væksten i de mest udviklede økonomier ser ud til at blive lav i den nærmeste fremtid. I de såkaldte vækstøkonomier, fx Kina, Indien og Brasilien har der fortsat været en stærk vækst.

Den internationale udvikling har ikke haft en stor effekt på udviklingen i den grønlandske økonomi. De væsentligste indtægtskilder i Grønland er overførsler fra udlandet, værdien af fiskeproduktionen samt direkte og indirekte effekter af råstofefterforskningen. Overførslerne fra udlandet bliver ikke påvirket af de internationale konjunkturer, da de er fastsat i aftaler. Både værdien af fiskeriet og råstofefterforskningen kan ændre sig hurtigt, og kan påvirkes af udsigterne til lav økonomisk vækst i omverdenen. Men udviklingen i det seneste år har været positiv; i form af stigende eksportpriser på rejer og hellefisk, den fortsatte efterforskningsaktivitet efter især olie og et betydeligt byggeri i Nuuk.

Den fortsatte boligmangel, samt behov for renovering og sanering i den eksisterende boligmasse har betydet, at aktiviteten i bygge- og anlægssektoren, især i Nuuk, fortsat ligger på et højt niveau. Langt størstedelen af denne aktivitet skyldes offentlige investeringer.

Tabellen nedenfor viser udviklingen i en række væsentlige konjunkturforhold. De seneste offentliggjorte nationalregnskabstal vedrører 2007. Derfor har Det Økonomiske Råds formandskab

foretaget nogle skøn, baseret på anden information om udviklingen i den økonomiske aktivitet, herunder skatteindbetalinger, godsmængder, fiskepriser, ind- og udlån og andet.

**Tabel 2.1. Økonomiske nøgletal (2005-2012)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Realvækst i BNP, pct.*	1,4	2,6	1,2	2,5*	-1,0*	2,0*	3,0*	0,0*
Medio ledige i byerne, antal	1.684	1.533	1.487	1.124	1.293	1.394	1.400*	1.400*
Berørte af ledighed i byerne, antal	2.556	2.357	2.179	1.762	2.181	2.420	2.420*	2.420*
Inflationen, pct.	1,5	2,6	2,8	6,8	1,7	2,0	2,8*	2,4*
DAU-saldoen, mio.kr.	274	40	-267	-318	-950	2	-200	-193

*Anm.: De med stjerne markerede tal er formandskabets skøn. Inflationen er opgjort som stigningen i gennemsnittet af forbrugerprisindekset mellem to år. Gennemsnittet for fx 2009 fastlægges som 0,25\*januar 09+0,5\*juli 09 + 0,25\*januar 10. Realvæksten i BNP er beregnet i 2007 priser ud fra udviklingen i forbrugerpriserne som beskrevet ovenfor. Begge angivelser af ledigheden er antal ledige i gennemsnit i det pågældende år.*

Den økonomiske vækst i BNP vurderes til at have været 2 pct. i 2010 og 3 pct. i 2011. De relativt høje vækstrater skyldes tre forhold, som har gjort sig gældende i det seneste år. For det første har efterforskningsboringer efter olie og andre råstofaktiviteter bidraget til at øge aktiviteten. For det andet er der fortsat høj aktivitet på bygge- og anlægsområdet i Nuuk. For det tredje er priserne på fisk og rejer steget i løbet af 2010, og det er fortsat ind i 2011 med en forbedret indtjening i fiskeri og fiskeindustri til følge.

Væksten i 2012 er afhængig af, om efterforskningsaktiviteterne fortsætter, reduceres eller udvides. Formandskabet har skønnet, at der bliver stagnation i økonomien i 2012. Skønnet er baseret på et scenarie, hvor niveauet for mineralefterforskning ikke øges i 2012, hvor reje- og fiskepriserne ikke stiger yderligere, og hvor anlægsaktiviteten fortsætter på samme niveau som i 2011. Det skal understreges, at mineralefterforskning og -udvinding har stor betydning for, om vækstraten bliver positiv eller negativ.

En stor del af den forholdsvis høje vækst i BNP i 2010 og 2011 kan tilskrives effekter fra boreaktiviteterne. Det er naturligvis positivt, og via øgede skatteindtægter kommer det hele samfundet til gode. Men der er to særlige karakteristika ved denne udvikling, som skal tillægges vægt, når det samlede billede gøres op. For det første tilfalder lønningerne kun i begrænset omfang grønlandsk arbejdskraft, og for det andet er der tale om en midlertidig produktionsstigning, som hurtigt kan forsvinde igen. Efterforskningsboringerne foretages hovedsageligt af importeret arbejdskraft med udstyr, der også er importeret. Indkomstskatteindtægter fra udenlandsk arbejdskraft giver et større provenu i det pågældende år. Men både den arbejdskraft og det

kapitalapparat, der aflønnes, kan forsvinde hurtigt ud af landet igen, og bidrager derfor kun til vækst på længere sigt, hvis efterforskningerne fører til egentlige udvindingsaktiviteter.

Der har været en markant stigning i den samlede låntagning siden 2005, og den økonomiske vækst i årene 2005-2008, er i høj grad drevet af denne låntagning. Låntagningen er aftaget de seneste år og det samme er vækstbidraget herfra. På længere sigt kan lånefinansierede investeringer kun bidrage til vækst i økonomien, hvis det fører til rentable nye produktioner, som øger eksporten eller mindsker importen.

Udviklingen i råstofefterforskningen kan hurtigt ændre sig. Hvis der gøres kommercielle fund kan der komme en stor stigning i aktiviteten, mens skuffelser i efterforskningen kan føre til et fald.

## Udenrigshandelen

Ligesom den generelle aktivitet i økonomien har været stigende i 2010/2011, så har der også været en stigning i handlen med udlandet. Efter et par år med store udsving er værdien af vareimporten steget i 2010. Udsvingene i værdien af import af olie har forstærket udsvingene, men importværdien uden olie har fulgt samme udvikling, dog med mindre udsving, jf. figur 2.1.

### IMPORT AF VARER

Figur 2.1



Anm.: Tallene for årene 2007 til 2011 er foreløbige.

Kilde: Grønlands Statistikbank.

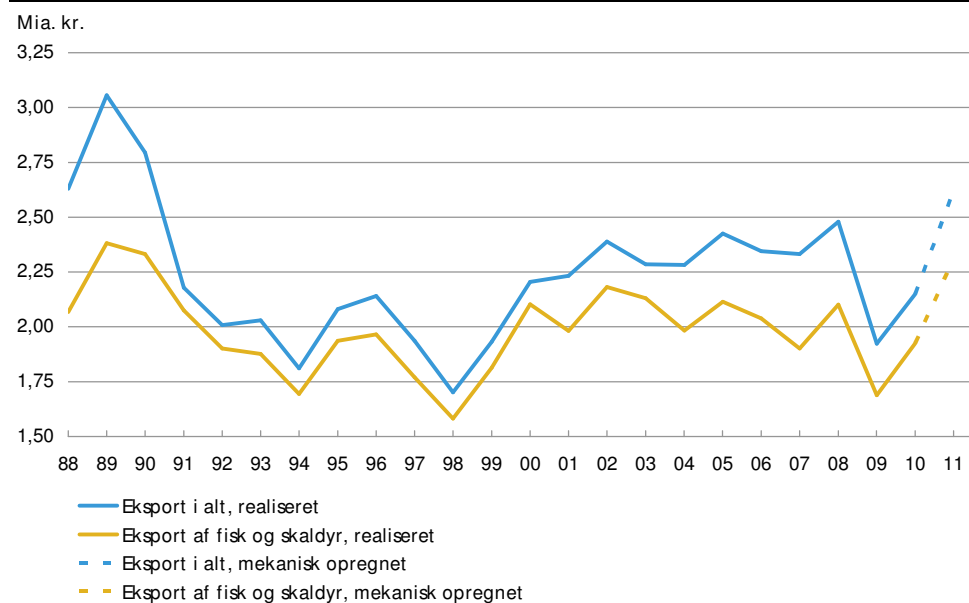
Der er lavet en mekanisk fremskrivning for 2011 baseret på udviklingen i 2010, 1. kvartal 2011 og den kendte stigning i oliepriserne.

Grønlands Statistik har offentliggjort, at der igennem længere tid har været en fejl i de danske oplysninger vedr. transitvarer til Grønland. De faktiske importværdier ligger således i størrelsesordenen 80-160 mio. kr. højere end ovenstående figur viser. Det ændrer ikke på de overordnede konklusioner.

Importen er høj sammenlignet med tidligere år. Det høje importniveau tyder på forholdsvis stor efterspørgsel og købevillighed i økonomien, men i vid udstrækning finansieret via øget gældsætning. Eksporten derimod har været stagnerende i løbende priser det seneste 10-år og ligger stadig under niveauet fra slutningen af 1980-erne, jf. figur 2.2.

## EKSPORT AF VARER

Figur 2.2



Anm.: Tallene for årene 2007 til 2011 er foreløbige.

Kilde: Grønlands Statistikbank.

Figuren viser, at eksportværdien også faldt i 2009, men at denne, ligesom importværdien, steg i 2010. Det største eksporterhverv er fiskeriet, og de opadgående globale konjunkturer i 2010 har haft en positiv afsmittende effekt på priserne på fisk og rejer.

Der er lavet en mekanisk fremskrivning for 2011 baseret på udviklingen i 2010 og en antagelse om en stigning i eksport af guld som følge af genåbningen af guldminen i Sydgrønland.

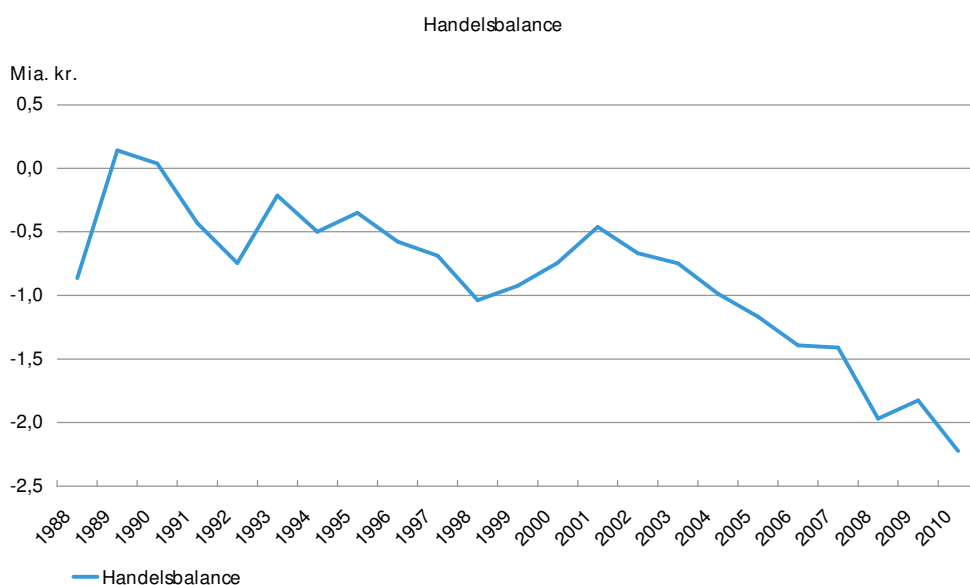
Handelsbalancen, dvs. forskellen mellem eksporten og importen af varer, viste et underskud på ca. 2,2 mia. kr. i 2010. Værdien af importerede varer var omtrent dobbelt så stor som værdien af eksporterede varer, jf. figur 2.3. Underskuddet har været voksende og afspejler, at importen er stigende, mens eksporten er stagneret på samme niveau som i 2000. Selvom der i 2010 har været en tydelig stigning i eksporten, så var den ikke stor nok til at udligne den større stigning i importen. I 2011 er der med de gjorte antagelser udsigt til en lille forbedring af handelsbalancen.

---

## HANDELSBALANCE

---

Figur 2.3



Anm.: Tallene for årene 2007 til 2010 er foreløbige.

Kilde: Grønlands Statistikbank.

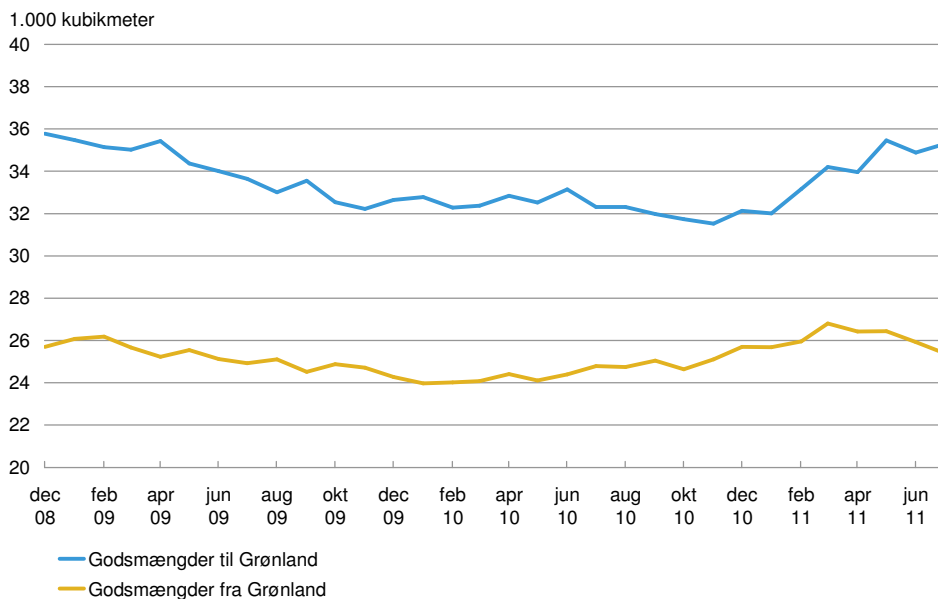
## Transporterede godsmængder

Mængden af gods, der fragtes til og fra Grønland af Royal Arctic Line A/S, underbygger indtrykket af en stigende import af varer, jf. figur 2.4. Der bemærkes, at der også transporteres varer med specialskibe, f.eks. import af olie og eksport af malm. Flyfragt tæller også med i den samlede import, men optræder i sagens natur ikke i denne statistik.

---

**GODSMÆNGDER I FORM AF SKIBSFRAGT TIL OG FRA GRØNLAND, 12 MÅNEDERS GENNEMSIT**

---

**Figur 2.4**

Anm.: Sidste observation er juli 2011.

Kilde: Royal Arctic Line.

---

Figuren indikerer en betydelig vækst i de importerede mængder i 2011. En del af stigningen kan tilskrives import af byggeelementer som følge af enkelte, store projekter især i Nuuk<sup>1</sup>.

## Det private forbrug

Provenuet fra indførselsafgifter giver en indikation på udviklingen i det private forbrug. Siden 2007 har afgiftssatserne været uændrede, og derfor afspejler ændringer i provenuet ændringer i forbruget af de afgiftsbelagte varegrupper.

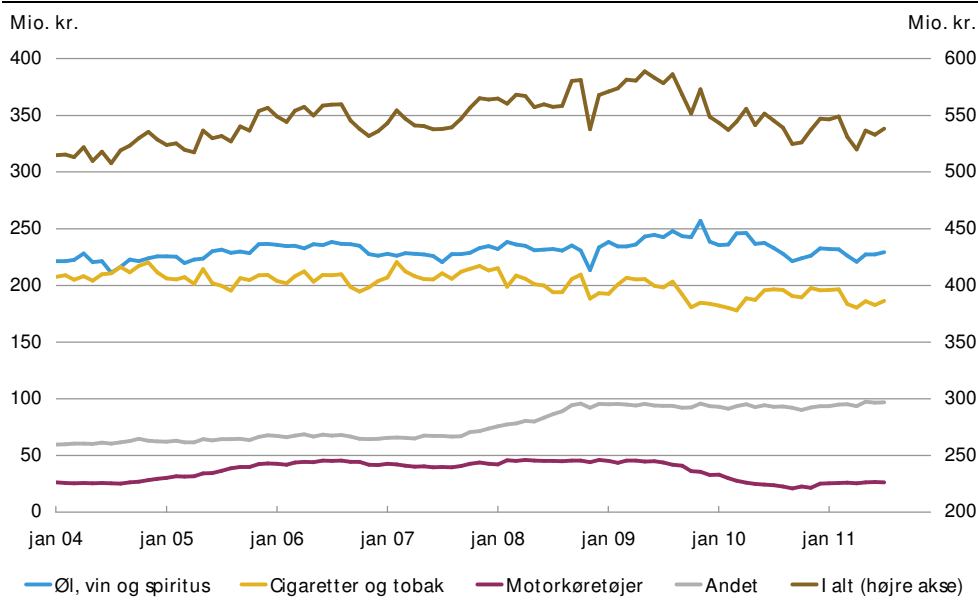
---

<sup>1</sup> Det nye forretningscenter i Nuuk opføres i høj grad af færdige elementer, som produceres i udlandet og transporteres på flatracks til Grønland.



## INDFØRSELSAFGIFTER FORDELT PÅ AFGIFTSGRUPPER, SUM FOR SENESTE 12 MÅNEDER

Figur 2.5



Anm.: Sidste observation er juli 2011.

Kilde: Grønlands Selvstyre.

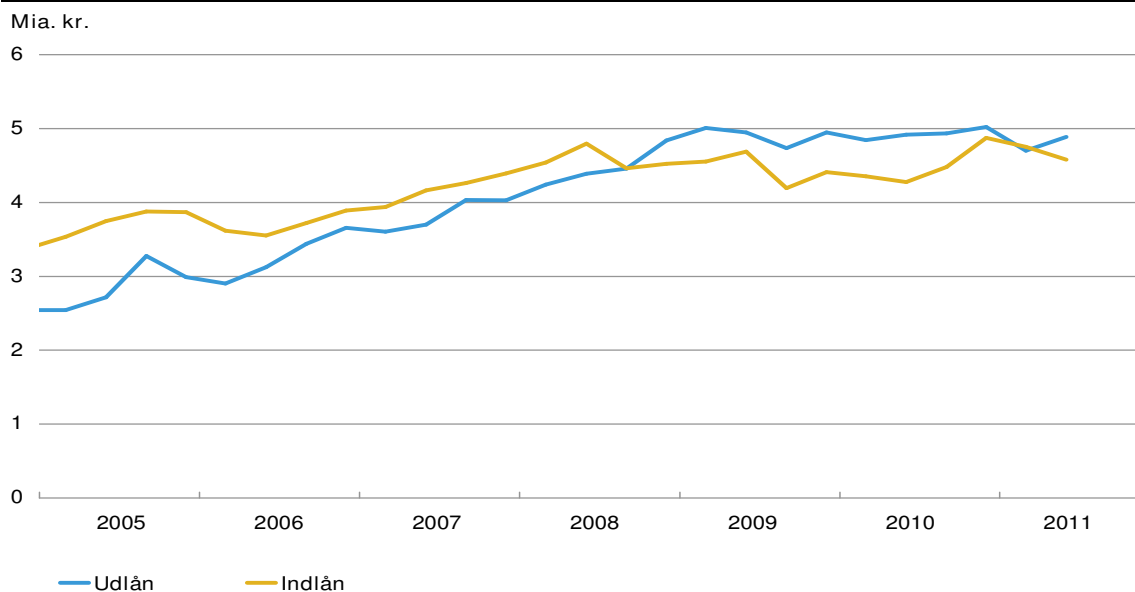
Provenuet fra indførselsafgifterne svinger nu omkring 530 mio. kr., hvor provenuet før 2010 varierede omkring 570 mio. kr. Det er især et fald i salget af øl, vin og spiritus samt cigaretter og tobak, der ligger bag den nedadgående trend. De seneste år har et fald i provenuet fra motorkøretøjer også bidraget til faldet i det samlede provenu.

### Lån og bankindeståender

I Økonomisk Råds rapport fra 2010 blev det fremhævet, at der i de forudgående år var sket et omslag, så grønlandske kunder gik fra at have et nettoindlån til at have nettoudlån i rigsfællesskabets pengeinstitutter, jf. figur 2.6.

## GRØNLANDSKE, FÆRØSKE OG DANSKE PENGEINSTITUTTERS UDLÅN TIL OG INDLÅN FRA GRØNLAND

Figur 2.6



Anm.: Tallene er opgjort ekskl. udlån og indlån med MF'er. Sidste observation er 2. kvartal 2011.  
Kilde: Danmarks Nationalbank.

Figuren viser også, at forskellen mellem indlån og udlån blev mindre i 2010 og derefter er udvidet lidt i 1. halvår 2011. Indlånene steg fra midten af 2010 og skyldes blandt andet, at selvstyret øgede sine bankindeståender efter optagelse af lån på 250 mio. kr. hos Den Nordiske Investeringsbank (NIB). Dette lån indgår ikke i tallene i figur 2.6.

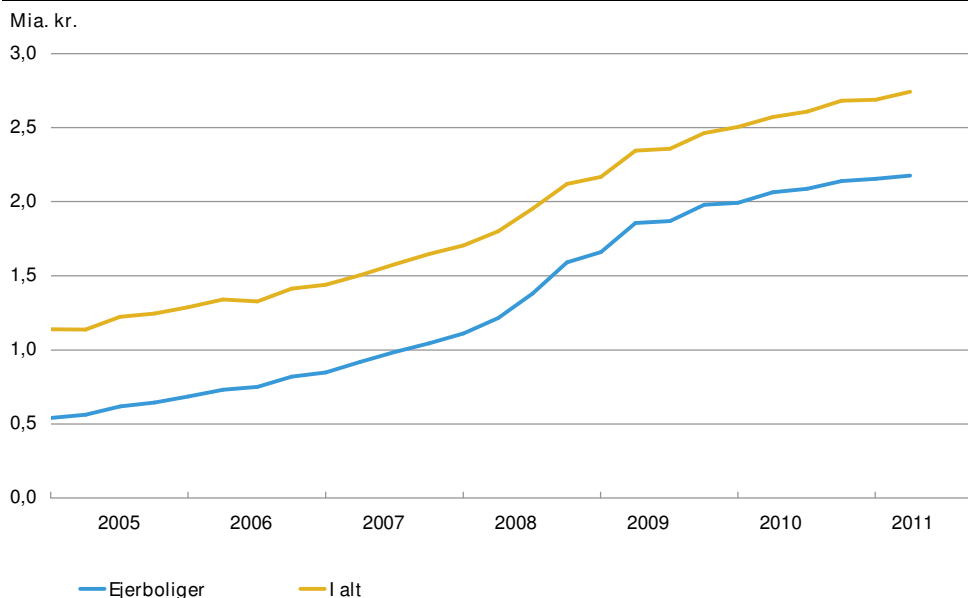
### Realkreditlån

Realkreditinstitutionernes udlån i Grønland stiger fortsat, jf. figur 2.7, men stigningen har dog været mindre i 2009 og 10 end i de foregående år, fordi de private byggeaktiviteter er faldet fra et meget højt niveau. Den stigende realkreditbelåning er en naturlig konsekvens af, at selvstyret finansierer en mindre andel af boligbyggeriet end tidligere, og af et relativt højt aktivitetsniveau i økonomien. Så længe boligejerne kan betale ydelserne og som modstykke hertil har værdifulde aktiver, er det en forsvarlig udvikling.

Der er sket en opbremsning af private boligbyggerier i Nuuk, hvor der fortsat er en meget stor boligmangel. Derfor har selvstyret øget sine boligbyggeaktiviteter gennem selskabet Illuut A/S.

## DANSKE REALKREDITINSTITUTTERS UDLÅN TIL GRØNLAND FORDELT PÅ EJENDOMSKATEGORI

Figur 2.7



Anm.: Sidste observation er 2. kvartal 2011.

Kilde: Finanstilsynet.

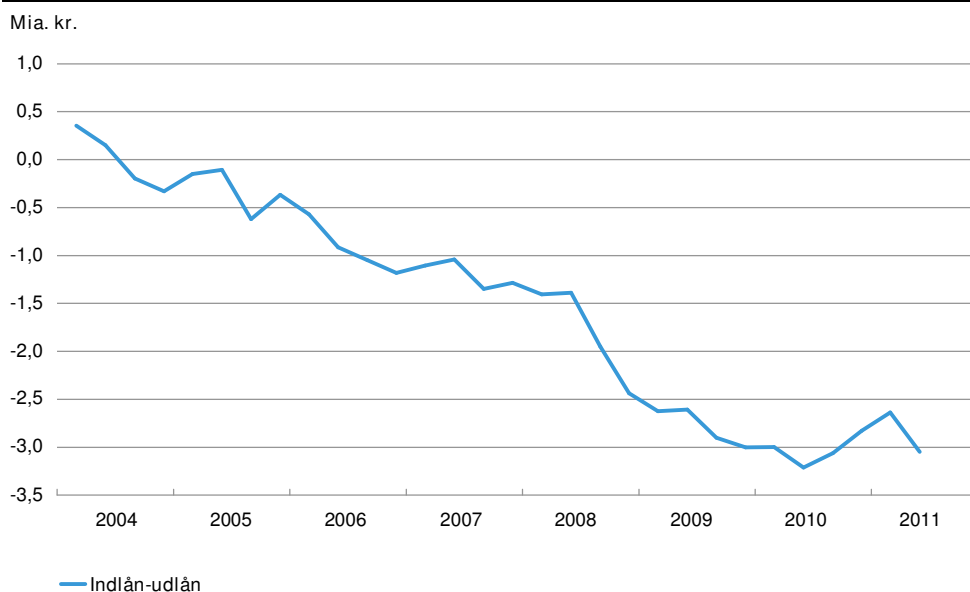
Illuut A/S er oprettet som et finansieringsinstrument for Selvstyret til at optage realkreditlån til boligbyggeri. Derfor forventes det, at de samlede realkreditudlån til Grønland vil stige markant i de kommende år. Illuut A/S er på nuværende tidspunkt involveret i projekter, der har en værdi af et trecifret millionbeløb, og inden for en 5-årig periode er det realistisk, at Illuut har realkredit lån for omkring 1 mia. kr. Allerede i 2011 og 2012 vil det bidrage til en stigning i realkreditlånene.

### Sammenfatning af realkredit- og bankvirksomhed.

Der er i de seneste 7 år sket en mærkbar forværring af Grønlands finansielle position i forhold til banker og realkreditinstitutter. I 2004 var borgernes, virksomhedernes og det offentlige indlån i banker ca. 1 mia. kr. større end udlånene, og realkreditbelåningen var under 1,5 mia. kr. Siden da er realkreditlånene blevet mere end fordoblet, og indlånsoverskuddet i bankerne er blevet vendt til et underskud. Den samlede nettolåntagning hos banker og realkreditinstitutter er blevet forøget med over 3 mia. kr. over en 7-årig periode, det vil sige med over 400 mio. kr. om året i gennemsnit. Udviklingstendensen er vist nedenfor i figur 8. Selv om der er sket en afdæmpning af denne gældsætning i de sidste par år, er det forventningen, at låntagningen i banker og realkreditinstitutter vil fortsætte i de kommende år, især på grund af boligbyggeri og erhvervsbyggeri i Nuuk.

## INDLÅNSUNDERSKUD

Figur 2.8



Anm.: Sidste observation er 2. kvartal 2011. Udlån omfatter både banker og realkredit.  
Kilde: Danmarks Nationalbank og Finanstilsynet.

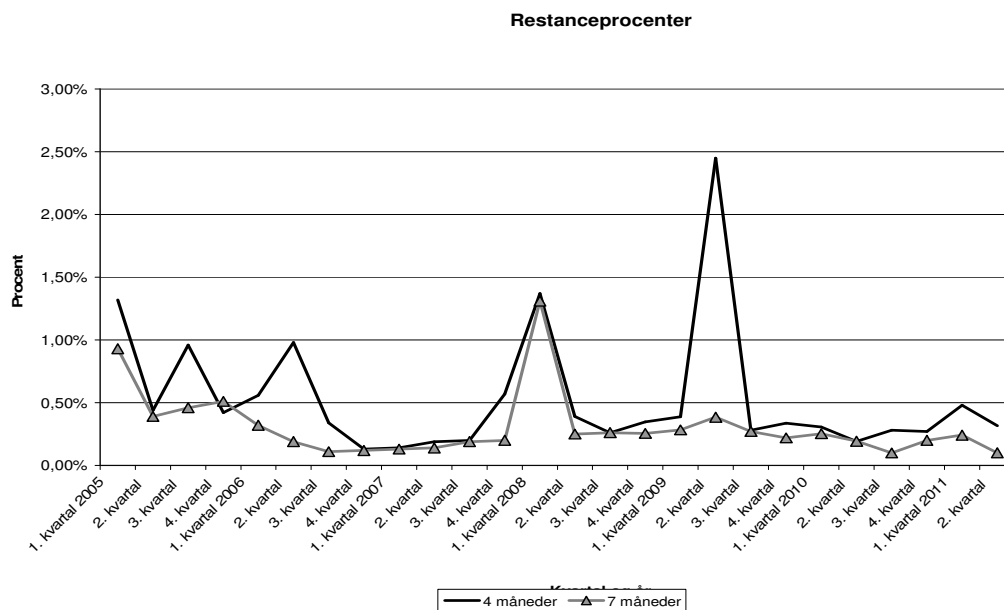
Låntagningen har finansieret en stor del af den vækst, der har været i de senere år.

Realkreditbelåningen er givet til opbygning af en boligmasse, som har et investeringsmæssigt perspektiv. Derved modsvares den del af långivningen af en værdiforøgelse, men det betyder også, at en stigende del af nationalindkomsten skal anvendes til at betale renter og afdrag på gælden.

Den stigende gæld har ikke betydet, at låntagerne har haft svært ved at betale ydelserne på lånene. Restancer og tab på udlånene har således været meget begrænsede. Bankernes tab på fordringer i Grønland har været små, og der har ikke været en stigning i restancerne hos realkreditinstitutterne.

## REALKREDITINSTITUTTERNES RESTANCEPROCENTER FOR UDLÅN, 4 OG 7 MÅNEDER EFTER FORFALD

Figur 2.9



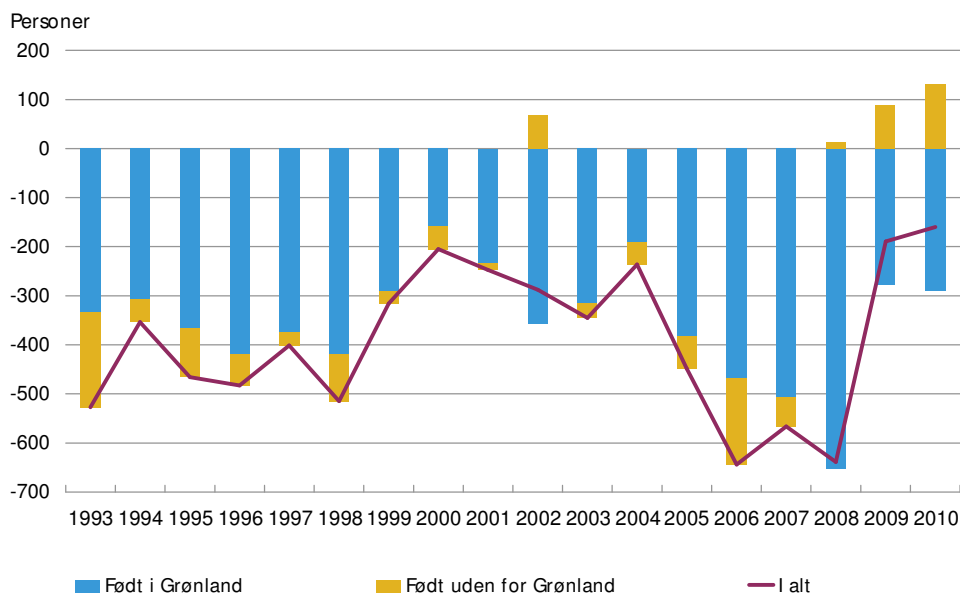
Anm.: Sidste observation er 2. kvartal 2011.

Kilde: Finanstilsynet.

Der har det seneste år, jf. figur 2.9, været meget lave restanceprocenter i realkreditudlån. Med restanceprocenter på under 0,5 pct. både 4 og 7 måneder efter forfaldsdag, kan man betegne betalingsevnen som værende høj. Boniteten i lånemassen illustreres også af, at der siden 2004 ikke har været konstateret tab for realkreditselskaberne i Grønland. Det skal yderligere bemærkes, at der ikke ydes afdragsfrie lån, og at realkreditlånene ydet i Grønland udelukkende er med fast rente. Låntagerne vil derfor ikke være direkte sårbare i tilfælde af en rentestigning.

### Befolkningsudvikling

Siden 1993 har der været en nettoafvandring fra Grønland på 7.000 personer. Det svarer til, at der hvert år er netto 400 personer eller knap halvdelen af en fødselsårgang, der forlader landet.

**NETTOINDVANDRING****Figur 2.10**

Kilde: Grønlands Statistikbank

I 2010 var der, ligesom i 2009, et fald i nettoudvandringen, og der har været nettoindvandring af personer født uden for Grønland, jf. figur 2.10. Det kan skyldes, at det er blevet sværere at finde beskæftigelse i Danmark. Det betyder, at det er sværere at komme ind på arbejdsmarkedet i Danmark for personer bosiddende i Grønland, og samtidig giver det en større søgning mod Grønland fra personer, der ikke kan finde beskæftigelse i Danmark. Ovenstående tabel viser nettovandringerne fra 1. januar til 1. januar, men ikke midlertidige flytninger ind imellem. Derfor er udviklingen i de seneste år ikke et resultat af import af udenlandsk arbejdskraft i forbindelse med de øgede efterforskningsaktiviteter.

Det fremgår af tabel 2.2 nedenfor, at nettoudvandringen sker i næsten alle aldersgrupper.

**Tabel 2.2. Nettoindvandring i 2007-2010 fordelt efter alder**

	Født i Grønland				Født uden for Grønland				I alt			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
0-5	-113	-106	-87	-70	29	57	33	72	-84	-49	-54	2
6-10	-24	-59	-22	-15	0	-23	-8	-6	-24	-82	-30	-21
11-15	-56	-115	-90	-120	-19	-38	-24	-24	-75	-153	-114	-144
16-20	-60	-175	144	22	-2	2	19	23	-62	-173	163	45
21-25	-75	-24	-46	-5	28	54	62	59	-47	30	16	54
26-30	-23	-12	-31	34	21	46	57	75	-2	34	26	109
31-35	-20	-27	-22	3	-32	-7	23	14	-52	-34	1	17
36-40	-30	-30	-18	-29	-18	1	6	-11	-48	-29	-12	-40
41-45	-39	-30	-40	-23	-11	21	14	-3	-50	-9	-26	-26
46-50	-20	-40	-25	-33	4	9	-7	12	-16	-31	-32	-21
51-55	-19	-19	-17	-30	-16	-22	9	4	-35	-41	-8	-26
56-60	-12	-6	-17	-11	3	-28	-28	-2	-9	-34	-45	-13
61-65	-16	-11	-5	-13	-37	-38	-51	-52	-53	-49	-56	-65
70+	2	0	0	1	-5	-3	-5	-7	-3	-3	-5	-6
<b>I ALT</b>	<b>-505</b>	<b>-654</b>	<b>-276</b>	<b>-289</b>	<b>-55</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>154</b>	<b>-560</b>	<b>-623</b>	<b>-176</b>	<b>-135</b>

Kilde: Grønlands Statistik

Der er en gennemgående tendens til nettoudvandring af personer i den arbejdsdygtige alder, dog med en indvandring af personer i 20'erne født uden for Grønland. Det er typisk personer med en færdiggjort uddannelse. For personer født i Grønland er der normalt tale om en nettoudvandring i alle aldersgrupper. For de unge i alderen 15-24 år er formålet med flytningen antageligt ønsket om at tage en uddannelse i udlandet. Det kan ikke anses for et problem, så længe en stor andel vender hjem efter færdiggjort uddannelse.

Det er især problematisk, at der for de erhvervsaktive aldersklasser er en vedvarende og relativt høj udvandring blandt personer født i Grønland. Især i intervallet 30-60 år bidrager personerne til samfundsøkonomien, idet de har afsluttet uddannelse og fortsat er så unge, at de ikke er gået på pension og heller ikke trækker væsentligt på offentlige pensioner og sundhedsvæsenet. Der er den samme tendens, dog mindre udtalt, for personer født udenfor Grønland.

En stor del af de helt unge under 14 år flytter med deres forældre tilbage til forældrenes oprindelsesland, som i de fleste tilfælde er Danmark. Derfor er vandringerne for denne gruppe tæt korreleret med forældrenes vandring, det vil sige aldersgruppen 30-60-årige.

Også blandt de ældre er der en nettoudvandring, som kan skyldes årsager, der spænder over personlige relationer, krav til offentlig service og økonomiske incitament.

## Ledigheden

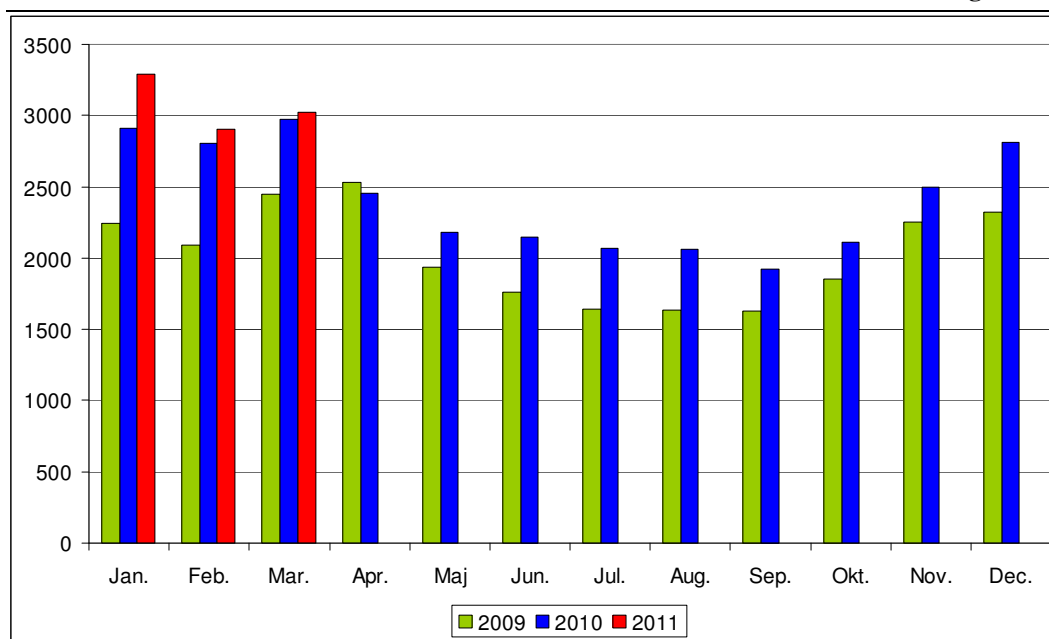
Udviklingen i ledigheden viser, at der i 1. kvartal 2011 var lidt flere, som blev berørt af ledighed end i samme periode 2010. Samtidig er der dog en tendens til, at stigningen i ledigheden er aftagende.

Det er naturligt, at selvom der er kommet vækst i økonomien, så giver det først udslag i faldende ledighed på et lidt senere tidspunkt. Det skyldes den generelle træghed, der er på arbejdsmarkedet, hvor fyringer og ansættelser ikke sker på baggrund af et enkelt kvartals resultater.

En stor del af væksten i BNP er drevet af den fortsatte olieeftersforskning, som foregår i sommerhalvåret og derfor ikke har stor indflydelse på beskæftigelsen i 1. kvartal.

BERØRTE AF LEDIGHED EFTER TID OG MÅNED, I ALT

Figur 2.11



Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, ARBLED1

Note: Berørt af ledighed fortæller direkte, hvor mange personer der i løbet af en måned mindst en gang har henvendt sig til arbejdsmarkedskontoret som arbejdssøgende. På grund af manglende indberetninger kan tallene ikke uden forbehold sammenlignes over tid, da der ikke er justeret for manglende indberetninger.

Figuren ovenfor viser antallet af berørte af ledighed fordelt på årets måneder. Der er tydelige sæsonsvingninger, og ledigheden er mindst i sommermånederne, og størst i vintermånederne. I samtlige måneder i 2010 blev der registreret flere ledige end i 2009. I 2011 er der de første tre



måneder registreret lidt flere ledige end i de tre første måneder af 2010. Det er et tegn på, at stigningen i ledigheden er aftaget.

**Tabel 2.3. Berørte af ledighed**

	Hele året	1. kvartal
2009	2.029	2.263
2010	2.412	2.897
2011	-	3.073

*Note: tallene viser gennemsnit for hele landet efter tid.*

*Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, ARBLED1 og egne beregninger*

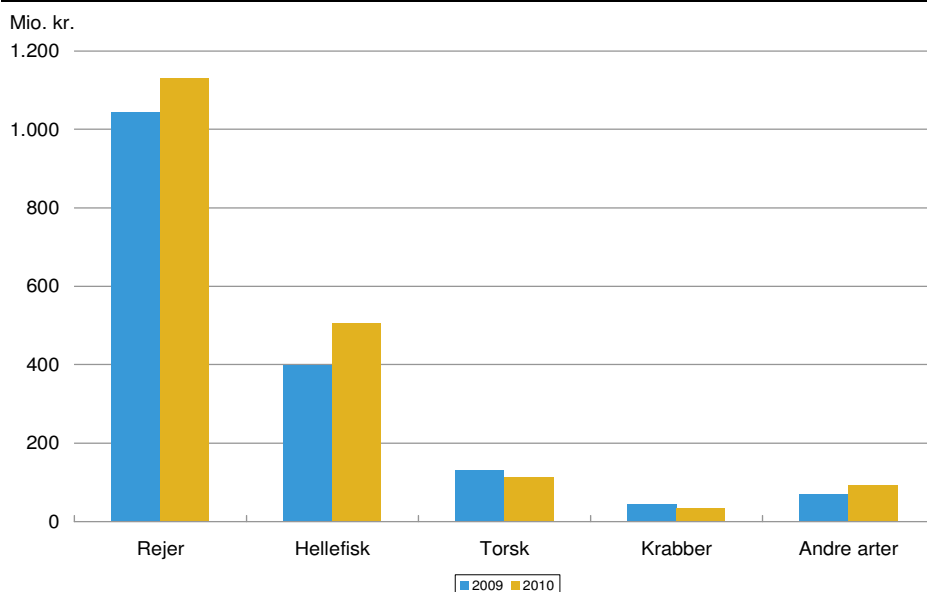
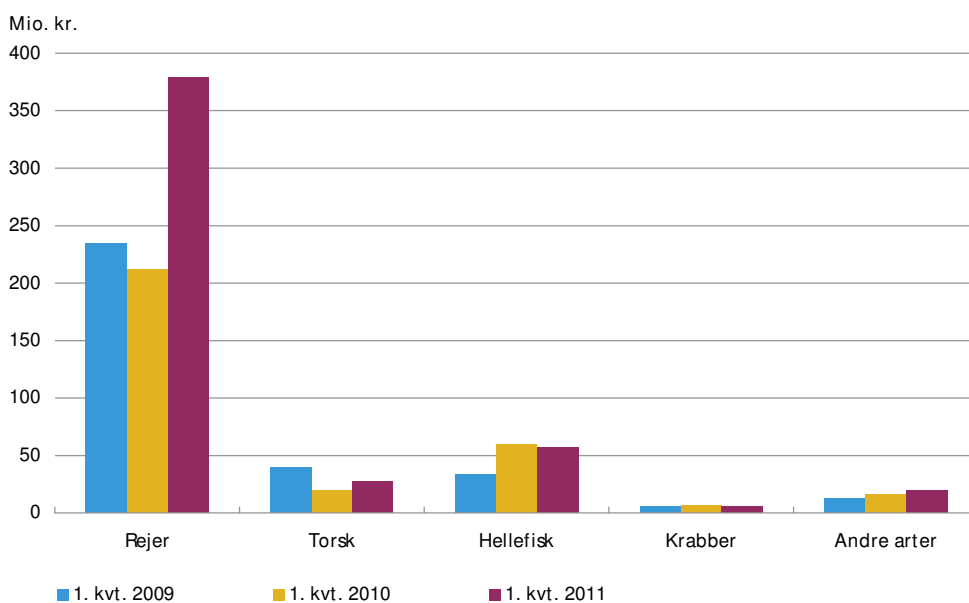
Til statistikken over antal personer berørt af ledighed skal det bemærkes, at tallene umiddelbart overvurderer ledigheden. Det, der måles, er antallet af personer, der meldte sig ledige i perioder i den pågældende måned. Dermed medregnes også personer, som var i beskæftigelse i en del af den pågældende måned, hvilket gør det vanskeligt at drage håndfaste konklusioner på baggrund af disse data.

Grønlands Statistik har til og med december 2010 også opgjort ledigheden medio måneden. Men denne ledighedsstatistik er ophørt, fordi kommunernes registreringer ikke længere muliggør udarbejdelse af denne statistik.

## **Fiskeriet**

I løbet af 2010 steg priserne på eksporterede rejer og fisk, og derfor steg eksportværdien af især rejer og hellefisk. Derudover har der været en stigning i mængden af eksporterede hellefisk, som har bidraget til at øge eksportværdierne.

Figureerne nedenfor viser, at der ud over pæne stigninger i eksportværdien af rejer og hellefisk fra 2009 til 2010. Der var i første kvartal 2011 en stor stigning i eksportværdien i forhold til samme periode i 2010 og 2009 som følge af, at eksportpriserne på rejer og hellefisk er steget mærkbart.

**EKSPORTVÆRDI AF FISK OG SKALDDYR, ÅR****Figur 2.12 A****EKSPORTVÆRDI AF FISK OG SKALDDYR, 1. KVARTAL****Figur 2.12 B**

Anm.: Foreløbige tal.  
Kilde: Grønlands Statistik.

Prisudviklingen er vist nedenfor i tabel 2.4. Det skal understreges, at eksportpriserne i tabellen er gennemsnitlige enhedspriser i eksporten, og kan dermed være påvirket af koncerninterne afregningsforhold.

Eksportpriserne på skalrejer er steget med 70 pct. i første kvartal 2011 sammenlignet med første kvartal 2010. Kiloprisen på hellefisk er også steget markant med 35 pct. i denne periode, ligesom der har været en stigning i kiloprisen på pillede rejer på 12 pct.

**Tabel 2.4. Udviklingen i gennemsnitlig kilopris på eksporterede mængder, kr. (1. kvartal 2009 til 1. kvartal 2011)**

År		Frosne skalrejer	Rejer, pillede og frosne	Hellefisk, frosset hel
2009	K1	11,69	26,54	19,26
	K2	10,98	26,73	17,66
	K3	10,17	28,18	16,66
	K4	10,94	26,56	18,72
2010	K1	9,99	25,92	19,13
	K2	10,42	26,84	16,06
	K3	10,23	26,52	17,79
	K4	15,80	27,14	21,64
2011	K1	17,00	29,13	25,76

Kilde: Grønlands Statistik, Udenrigshandel, samt egne beregninger.

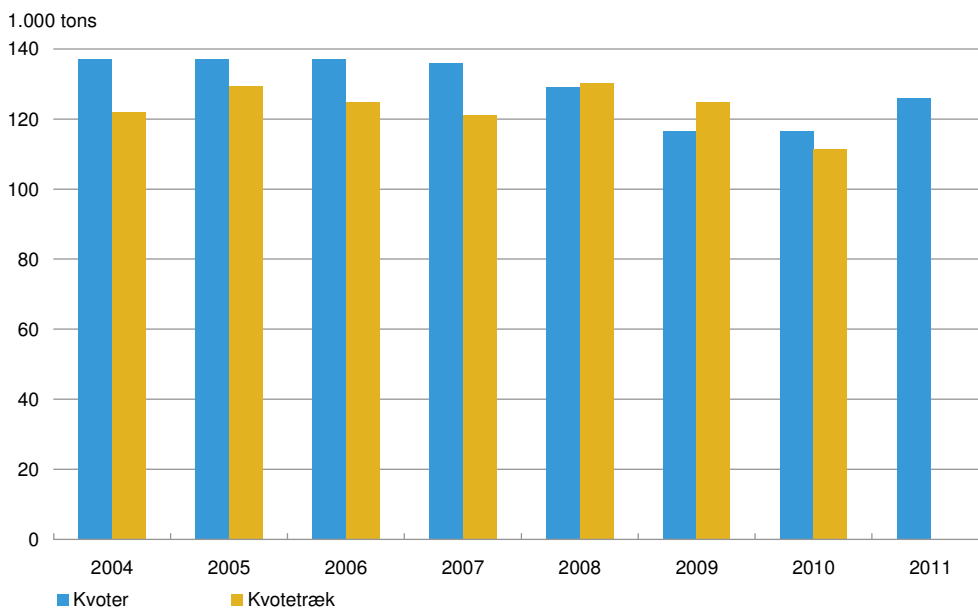
Overordnet set har indtjeningen i fiskeriet i 2010 været højere end året før. Det er positivt når landets største eksportsektor har gode indtjeningsmuligheder, og det smitter af på andre dele af økonomien. De høje fiskepriser har bidraget til at øge skatteindtægterne, og de har også bidraget væsentligt til den forbedring af resultatet i Royal Greenland A/S, der er sket i regnskabet for 1. halvdel af regnskabsåret 2010/11.

Denne positive udvikling i fiskeriet er primært drevet af stigende eksportpriser. Det betyder også, at forbedringerne i indtjeningen er midlertidige, hvis eksportpriserne igen falder til det niveau, der var gældende i begyndelsen af 2010.

De fiskede mængder kan svinge en del fra år til år, dels som følge af ændrede kvoter, dels som følge af variationer i udnyttelsesgraden. Der er i de seneste år sket et fald i rejekvoterne på grundlag af den biologiske rådgivning med henblik på at sikre et biologisk bæredygtigt fiskeri. Selvom kvoten er forhøjet i 2011 er det næppe muligt at øge fiskeriet, hvis det skal være bæredygtigt, jf. også den forholdsvis konstante værdi af eksporten af fisk og skaldyr i de seneste 20 år. Da fiskeindsatsen således næppe kan øges, er det så meget desto vigtigere, at fiskeriet er så økonomisk effektivt som muligt.

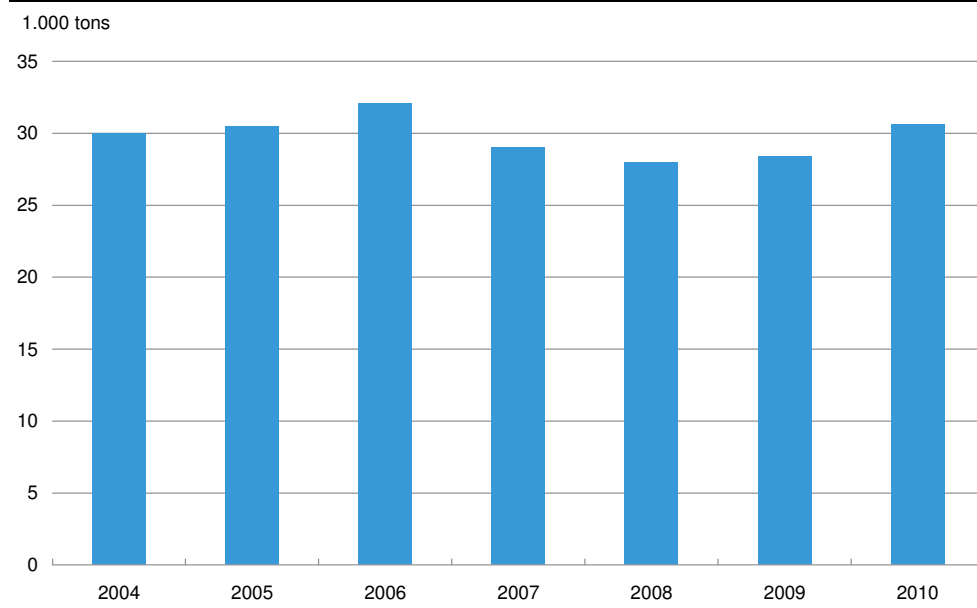
Figuren nedenfor viser de grønlandske fartøjers kvoter af rejer, målt i tons. Kvoten er den politisk fastsatte grænse for, hvor store mængder der må fanges med udgangspunkt i ønsket om en bæredygtig udnyttelse af ressourcen.

**GRØNLANDSKE FARTØJERS KVOTER OG FANGST AF REJER** **Figur 2.13**



Anm.: Fangsterne kan lovligt overstige kvoterne i nogle år som følge af kvotefleksordningen.  
Kilde: Departementet for fiskeri, fangst og landbrug.

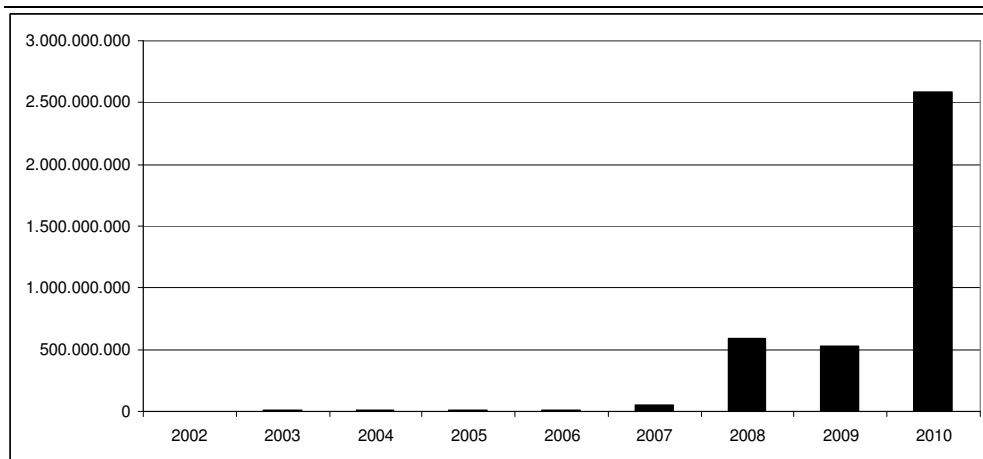
Fangsten af hellefisk har stabiliseret sig på et niveau omkring 30.000 tons., og i 2010 blev der fanget lidt mere end 30.000 tons. Det er en stigning på næsten 2.000 tons eller 7 pct. i forhold til året før.



Kilde: Departementet for fiskeri, fangst og landbrug.

### Råstofefterforskning

Der er gennem udbudsrunder givet tilladelser til efterforskning og udnyttelse af olie og gas. Der er sket en stigning i de omkostninger selskaberne har afholdt til at gennemføre efterforskningsarbejde. Fra 2002 til og med 2007 var disse omkostninger i omegnen af 100 mio. kr. i alt, svarende til gennemsnitlige årlige omkostninger på 17 mio. kr. I 2008 og 2009 skete der en stor stigning til omkring 500 mio. kr. årligt. I 2010 og 2011 gennemførtes der olieboringer ud for Grønlands vestkyst, og olieefterforskningsomkostningerne i 2010 var omkring 2,6 mia. kr. og i 2011 forventes omkostningerne at ligge på samme høje niveau.



Anm.: Omkostningerne er beregnet til DKK fra USD ved kurs 515.

Kilde: Råstofdirektoratet

Denne stigning har smittet af på hele økonomien og har givet et væsentligt bidrag til den samlede vækst. Resultaterne af olieboringerne i 2011 foreligger ikke på nuværende tidspunkt og det er usikkert om der også i 2012 vil blive gennemført olieboringer. Hvis der ikke gennemføres efterforskningsboringer i 2012 vil det bidrage til et fald i den økonomiske aktivitet i 2012.

Hvad angår hårde mineraler, er guldminen i Sydgrønland blevet genåbnet i 2011. Derudover er der givet udnyttelsestilladelse til udvinding af metaller i Maarmorilik. Der er usikkerhed om, hvornår produktionen starter, men der kan blive tale om ca. 100 nye arbejdspladser.

Der har i en årrække været et højt aktivitetsniveau i efterforskningen efter hårde mineraler. Det har modnet en række projekter og Råstofdirektoratet forventer, at der i 2011 gennemføres lønsomhedsstudier på Citronen Fjord i Nordgrønland, Isukasia ved Nuuk og Kringlerne i Sydgrønland. Det kan munde ud i udnyttelsestilladelser og på længere sigt åbning af miner. Men der er endnu for få udvindingsaktiviteter til, at det kan give anledning til væsentlige effekter på beskæftigelse og skatteindtægter.

Efterforskningsudgifterne efter hårde mineraler er opgjort af Råstofdirektoratet til knap 500 mio. kr. i både 2007 og 2008. I 2009 var de faldet til 300 mio. kr., men steg igen i 2010 til over 500 mio. kr. Efterforskning efter hårde mineraler er også påvirket af internationale konjunkturer og udsving i råvarepriserne, så der vil naturligt være udsving i aktivitetsniveauet.

## Turisme

Turisme er fortsat et erhverv i vækst, og der er potentiale for yderligere vækst. De offentliggjorte tal dækker kun perioden frem til 2010.

**Tabel 2.5. Turisme i Grønland (2008-2010)**

	2007	2008	2009	2010
Antal overnatninger	234.604	236.913	224.801	216.141
Antal krydstogtpassagerer	23.506	28.891	26.976	30.271

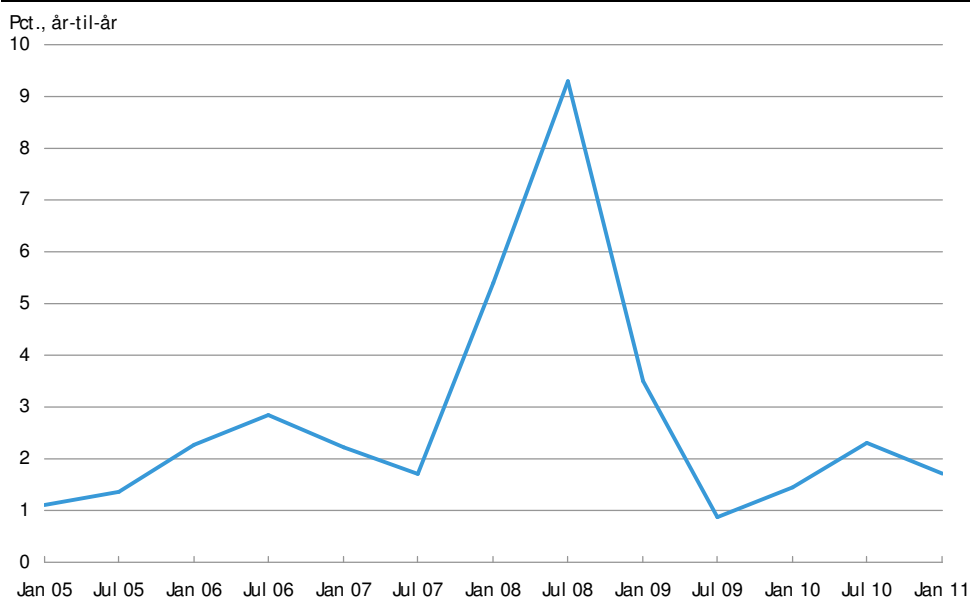
*Kilde: Grønlands Statistik og Skattestyrelsen*

Der har været et fald i antallet af hotelovernatninger fra 2008, men branchen skønner selv, at 2011 bliver et bedre år end 2010. Krydstogsturismen er i vækst og nåede i 2010 op på over 30.000 passagerer. Branchens forventning til 2011 er et niveau mellem 2009 og 2010, og de anmeldte skibsanløb i 2012 tyder på en aktivitet som i 2010 og dermed en fortsættelse af en opadgående tendens.

Stigningen i den landbaserede turisme i 2011 er bl.a. en konsekvens af åbningen af flyruter til Island. Nemmere og bredere adgang fører til stigninger i turismen i områder med flyruter til Island, og der er potentiale for yderligere vækst.

## Prisudviklingen

Udviklingen i forbrugerpriserne omfatter både de generelle prisstigninger, som fastsættes af virksomheder, og de afgifter som fastsættes politisk af Inatsisartut. Den store prisstigning, som blev målt i 2008, jf. figur 2.16, var en konsekvens af både afgiftsstigninger og stigninger i priserne på energiprodukter.

**STIGNING I FORBRUGERPRISINDEKSET****Figur 2.16**

Anm.: Det grønlandske forbrugerprisindeks opgøres to gange årligt. Inflationen er beregnet som år til år væksten i forbrugerprisindekset, hvor januar 2008=100. Beregningen af årstallene i tabel 2.1 er beskrevet i anmærkningen til tabellen.

Kilde: Grønlands Statistik.

Prisniveauet i januar 2011 er 1,7 pct. højere end året før. I forbindelse med finansloven for 2011 blev der indført en afgift på brændstof på 10 øre pr. liter brændstof, og der budgetteres med en merindtægt til landskassen på 24 mio. kr. Højere verdensmarkedspriser på olie har betydet, at Polaroil i første halvdel af juli 2011 har sat priserne op med 1,10 kr. Samlet set betyder det en stigning i brændstofpriserne på 1,20 kr. pr. liter eller ca. 25 pct.

Denne stigning slår igennem i priserne på olie og benzin samt fjernvarme og elvarme. Priser på el og transport kan også blive påvirket af prisstigningerne på olie. Det vurderes, at den samlede effekt på inflationen er 1,2 pct., som først vil vise sig i opgørelsen af forbrugerprisindekset pr. 1. januar 2012.

Stigningen i brændstofpriserne forringer umiddelbart bytteforholdet over for udlandet. Men da der samtidig har været en stor stigning i eksportpriserne på især rejer, er der samlet udsigt til en forbedring af bytteforholdet i 2011.



## **Kapitel 3. Vurdering af finanspolitikken**

### **3.1 Indledning**

Finanspolitikken vil i de næste årtier være præget af to stærke tendenser. *For det første* bliver der flere ældre og færre erhvervsaktive. Det trækker i retning af øget pres på den offentlige udgiftsside. *For det andet* vil en fortsat vækst i den grønlandske økonomi betyde, at et fastholdt bloktilskud fra Danmark vil fylde mindre og mindre på den offentlige indtægtsside. Tilsammen betyder dette, at den offentlige økonomi kommer under pres.

Finanspolitikken skal være tilrettelagt i overensstemmelse med de begrænsninger, den økonomiske udvikling sætter på langt sigt. I dette kapitel vurderes de senere års førte finanspolitik og de langsigtede udfordringer for finanspolitikken.

### **3.2 Den førte finanspolitik**

Årene frem til 2008 var kendetegnet ved solid vækst. I sådanne år vil de offentlige finanser automatisk forbedres, da skattegrundlaget styrkes og udgifter til offentlig forsørgelse falder. Denne mulighed blev imidlertid ikke udnyttet. I 2005 og 2006 var der pæne overskud på Drift, Anlæg og Udlån saldoen (DAU-saldoen), men på grund af stigende drifts- og anlægsudgifter, blev overskuddet i 2007 og 2008 vendt til et underskud på både Drift og Anlæg saldoen (DA-saldoen) og DAU-saldoen, jf. tabel 3.1.

Udviklingen i landskassen, målt ved DAU-saldoen og DA-saldoen er vist i tabel 3.1. I tabellen er der også vist udviklingen i en DAU-saldo, hvor der korrigeres for større udlån og afløb til Anlægs-

og Renoveringsfonden. Selv når der korrigeres for udlån til Nukissiorfiit og udviklingen i Anlægs- og Renoveringsfonden tegner der sig et tydeligt billede af en underliggende forringelse af de offentlige finanser i de økonomisk gunstige år til og med 2008.

Grønland blev også ramt af det globale tilbageslag i 2009, hvor aktiviteten i samfundet dykkede. Det medførte, at der i 2009 blev realiseret et stort underskud på DAU-saldoen. Saldoen blev forværret med 500 mio. kr. som blev tilført Royal Greenland A/S, dels som ansvarlig lånekapital og dels som direkte kapitalindskud. I 2010 var der budgetteret med balance på DA-saldoen og underskud på DAU-saldoen på 263 mio. kr. inklusiv tillægsbevillinger. På grund af forskellige engangsindtægter blev resultatet i 2010 et plus på 2 mio. kr. på DAU-saldoen. Den reelle forbedring af budgettet var dog kun på 120 mio. kr. fordi der i 2010 blev bogført ekstraordinære indtægter på 145 mio. kr., som hidrører 2009 og tidligere år. DA resultatet var på 62 mio. kr., når der ses bort fra de ekstraordinære indtægter.

Set over perioden frem til og med 2010, hvor der nu foreligger regnskabstal, hænger svækkelsen af de offentlige finanser grundlæggende sammen med, at udgifter – uanset hvorledes de opgøres – er steget mere end indtægterne. Omsvinget på de offentlige finanser fra overskud til underskud hænger således primært sammen med udgiftsstyringen.

**Tabel 3.1. Udviklingen i Landskassens hovedposter (2005-2012)**

	R 2005	R 2006	R 2007	R 2008	R 2009	R 2010	FL 2011	FFL 2012
Realvækst i BNP	1,4	2,6	1,2	2,5	-1,0	2,0	3,0	0,0
1. Driftsudgifter	-2404	-2462	-2604	-2.789	-2.973	-3.078	-2.778	-2.862
2. Lovbundne udgifter	-740	-750	-789	-811	-850	-852	-890	-893
3. Tilskud	-1674	-1532	-1530	-1.588	-2.229	-1.534	-1.840	-1.846
4. Anlægsudgifter	-492	-700	-1003	-929	-807	-719	-937	-919
5. Indtægter	5584	5484	5659	5.800	5.910	6.185	6.245	6.327
6. Faktisk DAU-saldo (1)+(2)+(3)+(4)+(5)	274	40	-267	-317	-949	2	-200	-193
7. DA-saldo	304	65	-28	-94	-514	207	13	2
8. Nettoudlån til Nukissiorfiit	30	25	239	223	132	223	281	263
9. Stigning i uforbrugte midler i Anlægs- og renoveringsfonden	14	-19	148	95	60	-245	-100	-100
10. DAU-saldo, korrigeret (6)+(8)+(9)	318	46	120	1	-757	-20	-19	-30

Kilde: Landskassens Regnskaber, FL2011 og FFL2012.

Note: I 2011 blev kommunernes bloktilskud forhøjet med 302,6 mio. kr. som følge af udlægningen af handicapområdet. Dette beløb rykkes derfor fra Selvstyrets driftsudgifter til udgifter til tilskud.

I 2011 og 2012 er der budgetteret med balance på DA-saldoen og underskud på DAU-saldoen, som blandt andet skyldes udlån til Nukissiorfiit, som bliver betalt tilbage til landskassen på længere sigt. Anlægsudgifter, der senere modsvares af større indtægter, vil ikke forværre landskassens økonomi på længere sigt. Balancen på DA-saldoen i 2012 forudsætter imidlertid igen ekstraordinære indtægter fra salg af aktiver. I lyset af de forholdsvis gunstige konjunkturer i landet giver det anledning til bekymring, at balance på DA-saldoen kun kan opnås gennem engangsindtægter fra salg af aktiver.

Rent demografisk, så spænder de kommende år over en relativ gunstig periode. Men hvis ikke udgifterne reduceres som følge af denne udvikling, vil presset på de offentlige udgifter blive stort, allerede på kort sigt, og landskassen vil være presset allerede inden de store demografiske ændringer for alvor begynder at presse udgifterne opad. Når der er lagt op til store underskud og opbygning af offentlig gæld, så bliver det ekstra svært at håndtere udgiftspresset som følge af de demografiske ændringer der med stor sandsynlighed kommer, jf. Økonomisk Råds rapport fra 2010.

Udviklingen i DAU-saldoen – eller DA-saldoen – er et noget unuanceret finanspolitisk pejlemærke, og bør ikke stå alene. Der indgår udgifter af forskellig art heri, herunder ikke mindst engangsindtægter og –udgifter, og anlægsudgifter, og saldoen er tilmed påvirket af mere eller mindre vilkårlige betalingsforskydninger. At sigte efter balance på DA-saldoen kan på kort sigt være en operationel målsætning, men bør ikke træde i stedet for en mere langsigtet tilrettelæggelse af finanspolitikken. En sådan langsigtet tilrettelæggelse af finanspolitikken bør først og fremmest indeholde klare finans- og udgiftspolitiske målsætninger, der sikrer at finanspolitikken er holdbar på lang sigt.

En række lande er i disse år ved at indføre – eller har indført – flerårige udgifts- og budgetlofter, der skal sikre en bedre styring af væksten i de offentlige udgifter. Sverige er på dette område et foregangsland og har haft et sådant styringssystem siden 1997. Sådanne budgetlofter indebærer blandt andet, at alle forslag om ny udgifter inden for et område skal ledsages af forslag til omprioriteringer. Skatte- og Velfærdskommissionen har også anbefalet at sådanne flerårige budgetlofter indføres i Grønland.

Det er Formandskabets vurdering, at Selvstyret med fordel kunne undersøge mulighederne for at indføre flerårige budgetlofter, og anvende disse som det primære operationelle mål i

finanspolitikken. Disse lofter skal indeholde alle driftsudgifter og udgifter til indkomstoverførsler. Også de kommunale serviceudgifter skal være omfattet af disse budgetlofter. Der er imidlertid ikke hensigtsmæssigt at lade anlægsudgifterne være omfattet af budgetlofter, da dette kan medføre uhensigtsmæssig og fordyrende investeringsadfærd.

Tabel 3.2 nedenfor viser udviklingen i de offentlige udgifter; både de kommunale og selvstyrets. I tabellen er udgifterne fordelt mellem anlægsudgifter, der har karakter af investering, og udgifter som kan henføres til finansiering af aktiviteter i den offentlige sektor. Selvstyrets anlægsudgifter er korrigeret for det faktiske træk der har været på Anlægs- og Renoveringsfonden for at give et mere retvisende billede af den faktiske aktivitet på anlægsområdet, og viser den meget betydelige offentlige aktivitet inden for byggeområdet i de senere år.

**Tabel 3.2. Udviklingen i de offentlige udgifter, regnskab og budgetter (2001-2012)**

	R 2001	R 2002	R 2003	R 2004	R 2005	R 2006	R 2007	R 2008	R 2009	R 2010	B 2011	B 2012
--- Mio. kr. ---												
<b>Selvstyret</b>												
Drifts, Tilskud og Lovbundne udgifter	4600	4488	4511	4569	4818	4744	4922	5213	6052	5464	5508	5601
Anlægsudgifter	838	685	675	637	492	700	1003	929	807	719	937	919
Anlægsudgifter, korrigeret	669	566	582	577	479	719	857	837	749	963	1037	1009
<b>Kommunerne</b>												
Driftsudgifter <sup>1</sup>	2060	2151	2186	2305	2367	2452	2604	2684	2867	2840	2895	2817
Anlægsudgifter	314	378	317	230	213	265	259	391	395	352	363	240
<b>Selvstyret og kommunerne</b>												
Driftsudgifter, i alt <sup>1</sup>	6660	6639	6697	6874	7185	7196	7526	7897	8919	8304	8403	8418
Anlægsudgifter, korrigeret	983	944	899	807	692	984	1116	1228	1144	1315	1200	1259
--- Indeks 2001 = 100 ---												
<b>Selvstyret</b>												
Drifts, Tilskud og Lovbundne udgifter	100	98	98	99	105	103	107	113	132	119	120	122
Anlægsudgifter	100	82	81	76	59	84	120	111	96	86	112	110
Anlægsudgifter, korrigeret	100	85	87	86	72	107	128	125	112	144	155	152
<b>Kommunerne</b>												
Driftsudgifter <sup>1</sup>	100	104	106	112	115	119	126	130	139	138	141	137
Anlægsudgifter	100	120	101	73	68	84	82	125	126	112	116	76
<b>Selvstyret og kommunerne</b>												
Driftsudgifter, i alt <sup>1</sup>	100	100	101	103	108	108	113	119	134	125	126	126
Anlægsudgifter, korrigeret	100	96	91	82	70	100	114	125	116	134	122	128

Kilde: Landskassens Regnskaber, Kommunernes Regnskaber (KANUKOKA), FL2011 og FFL2012

Note: Anlægsudgifterne er korrigeret for træk fra Anlægs- og Renoveringsfonden.

1: I 2011 blev handicapområdet udlagt til kommunerne. Det betyder, at selvstyrets driftsudgifter faldt og at selvstyrets tilskudsudgifter steg tilsvarende; Selvstyrets nettoudgifter er derfor uændrede som følge af denne udlægning. Men kommunernes udgifter stiger med et tilsvarende beløb. For at sikre sammenlignelighed over årene, korrigeres der i denne tabel ved at nedjustere kommunernes udgifter med 303 mio. kr. i 2011 og 310 mio. kr. i 2012..

## Selvstyrets økonomi

I EU's stabilitetspakt anbefales det, at underskuddet på de offentlige finanser ikke må overstige 3 pct. af BNP om året, hvor de offentlige finanser er opgjort efter nationalregnskabsprincipper. Anvendes DAU-saldoen fremgår det af nedenstående, at underskuddet i Landskassen har ligget forholdsvis tæt på grænsen på 3 pct. af BNP siden 2007. Underskuddet i 2009 var exceptionelt stort, og særlige engangsforhold gør, at DAU-saldoen i 2010 er gunstigere end de underliggende forhold tilsiger.

**Tabel 3.3. Udviklingen i Landskassens hovedposter, regnskaber og budgetter (2001-2012)**

	R 2001	R 2002	R 2003	R 2004	R 2005	R 2006	R 2007	R 2008	R 2009	R 2010	B 2011	B 2012
Indtægter	5.442	5.377	5.387	5.365	5.585	5.484	5.658	5.800	5.910	6.185	6.245	6.327
Driftsudgifter	-4.600	-4.488	-4.513	-4.569	-4.818	-4.744	-4.922	-5.213	-6.052	-5.464	-5.508	-5.601
Heraf:												
Tilskud	-1.777	-1.612	-1.586	-1.589	-1.671	-1.529	-1.525	-1.591	-2.229	-1.571	-1.840	-1.846
Lovbundne	-730	-738	-738	-739	-744	-750	-788	-837	-850	-867	-890	-893
Anlægsudgifter	-838	-685	-674	-741	-492	-700	-1.003	-929	-807	-719	-937	-919
DAU-saldo	5	204	200	160	274	40	-267	-317	-949	2	-200	-193
DAU i pct. af BNP	0,1	2,2	2,1	1,6	2,7	0,4	-2,4	-2,9	-8,6	0,0	-1,8	-1,7

Kilde: Landskassens Regnskaber og FL2011 og FFL2012.

Note: Driftsudgifter er summen af Driftsudgifter, udgifter til tilskud og lovbundne udgifter i finansloven.

Udviklingen er kendetegnet ved, at udgifterne stiger hurtigere end indtægterne. Sammenligner man regnskabsårene, kan man se, at driftsudgifterne i 2010 var 864 mio. kr. højere end i 2001, mens indtægterne i samme periode kun steg med 743 mio. kr., hvoraf de 145 mio. kr. endda vedrørte tidligere år. Det tyder på, at der er opstået et strukturelt problem, som det vil kræve en betydelig budgetdisciplin at rette op på.

## Forslag til Finanslov for 2012

Tabel 3.4 viser fordelingen af indtægter og udgifter på Forslaget til Finanslov, FFL2012. På FFL2012 udgør indtægter fra bloktilskuddet 56 pct. af de samlede indtægter. Disse indtægter vil ikke have real vækst på længere sigt. Den anden halvdel af indtægterne påvirkes positivt af vækst i økonomien. I 2010 og 2011 har der været en stigning i skatteindbetalingerne, primært som følge af efterforskningsaktiviteter. Disse indtægter har karakter af at være midlertidige.

**Tabel 3.4. Fordelingen af Selvstyrets indtægter og udgifter 2012**

<b>Indtægter:</b>	<b>Mio. kr.</b>	<b>Pct.</b>	<b>Udgifter:</b>	<b>Mio.kr.</b>	<b>Pct.</b>
Bloktilskud fra staten	3.533	55,8	Driftsudgifter	2.862	43,9
Direkte skatter	997	15,8	Bloktilskud til kommuner	1.030	15,8
Indirekte skatter	852	13,5	Tilskud	816	12,5
Fiskeriaftaler med EU	109	1,7	Lovbundne udgifter	893	13,7
Øvrige indtægter	837	13,2	Anlægsudgifter	919	14,1
<b>Indtægter i alt</b>	<b>6.327</b>	<b>100,0</b>	<b>Udgifter i alt</b>	<b>6.520</b>	<b>100,0</b>

Kilde: Forslag til Finanslov 2012

Note: Fiskeriaftaler med EU inkluderer ikke partnerskabsaftalen med EU

Bloktilskuddet til kommunerne finansierer en stor del af velfærden, mens selvstyrets driftsudgifter og udgifter til tilskud finansierer den resterende del. Ser man over længere tid, og sammenligner man med de nordiske lande, forventes det, at kravene til velfærden stiger. Det vil lægge pres på denne type udgifter. Fordelingen mellem kommunernes finansiering og Selvstyrets er i den sammenhæng underordnet. De lovbundne udgifter kan med ret stor sikkerhed forventes at stige. Det er dokumenteret flere gange, at der er et renoveringsefterslæb, som vil presse anlægsudgifterne opad i mange år endnu. Derudover er landskassen mulig deltager i mange nye erhvervs- og anlægsprojekter.

Naalakkersuisut fremlagde i august Forslag til Finanslov for 2012. Med forslaget afsættes der flere midler til forskellige strategiarbejder, jf. boks 3.1. Med forslaget holder Naalakkersuisut fast i sin politik om at have balance på DA-saldoen. Det fremlagte budget overholder også dette i 2012, men der er store underskud i overslagsårene. Finansieringen afhænger desuden af, at der er indarbejdet en budgetregulering på 25 mio. kr., som skal udmøntes senere. De seneste års vedtagne finanslove har også budgetteret med en indtægtsreserve, som har medført provenuskabende initiativer. Forskellen er, at der på FFL2012 er lagt op til, at de 25 mio. kr. er et engangsbeløb. Ser man på overslagsårene i forslaget til finanslov kan man også se, at der er underskud, som kræver besparelser eller nye indtægter.

### **Boks 3.1 Nye initiativer på Forslag til Finanslov 2012**

#### **Demografi:**

Der indarbejdes udgiftsstigninger som følge af demografiske ændringer. Hovedsagligt på sundhedsvæsenet og gennem det kommunale bloktilskud (folkeskolen, ældreområdet og dagpleje).

#### **De strategiske arbejder:**

- B&U strategien: 7,9 mio. kr. yderligere til PPR + udbygning af kollegie- og skolehjemskapaciteten (fastlægges ved 2. behandlingen)
- RUS: 10 mio. kr. til Folkeskolen, Uddannelsesvejledning, Arbejdsmarkedsindsats og Opkvalificering til væksterhverv
- IKT: 10 mio. kr. til:
  - 1) Tele- og internet - Sikring af udnyttelse af ledig internetkapacitet.
  - 2) Borgerservice og offentlig administration - Tiltag til sikring af ensartet og sammenhængende digital service og information.
  - 3) Uddannelse og kompetencer - Tiltag der skal sikre bredden i uddannelser gennem målrettet lærer træning og udvikling af digitale undervisningsmaterialer.
  - 4) Sundhedssektor - Effektiv styring af sundhedsvæsenet gennem implementering af telemedicinske systemer.
  - 5) Innovation og erhverv - Udnyttelse af IKT til sikring af konkurrencedygtige vilkår for erhvervslivet.

#### **Strukturtilpasning i fiskeriet:**

Der afsættes 12 mio. kr., som stiger til 25 mio. kr. i 2014 og 2015.

#### **Sundhedsvæsenet:**

8,5 mio. kr. som følge af demografiske ændringer, stigende til 32 mio. kr. i 2015.

10 mio. kr. til nedbringelse af ventelister.

#### **Infrastruktur og klima:**

Det afsættes 5 mio. kr. til at igangsætte forundersøgelser på baggrund af Transportkommissionens anbefalinger.

Der afsættes mellem 7,3 og 16,3 mio. kr. årligt til Arctic Umiaq Line.

Der afsættes 15 mio. kr. til anlægsudlån til Nukissiorfiit til vandbehandlingsanlæg.

Nukissiorfiits driftstilskud foreslås udfaset over en årrække. Der er derfor indarbejdet besparelser på hhv. 10, 20, 30 og 40 mio. kr. i 2012-2015.

Der afsættes i alt 13 mio. kr., til køb af CO<sub>2</sub>-kvoter, som afholdes i 2012-2014.

#### **Besparelser i Selvstyret:**

Der foreslås besparelser på samlet 4 mio. kr. i hele Selvstyret som en konsekvens af, at Air Greenland har nedsat prisen på rejser mellem Nuuk og København.

Desuden indarbejdes en plan for delvis normalisering af lejemarkedet ved som et første skridt at gennemføre et gradvis stigende kapitalafkast for personaleboliger. Hensigten er at lade kapitalafkastet for personaleboliger stige med ½ % - point årligt indtil niveauet for kapitalafkastet modsvarer markedsrenten (4½ %).

*Kilde: Forslag til Finanslov 2012, Almindelige Bemærkninger*

Et af de principper, der er indført med FFL2012, er, at den demografiske udvikling skal være med til at sætte rammerne for budgettet. Det gælder på sundhedsvæsenet, men også udgifter til dagpleje, folkeskolen og ældreområdet påvirkes af den udvikling. Det er kommunerne, der afholder udgifterne på de sidstnævnte, og det kommunale bloktilskud skal øges, når udgifterne som følge af demografiske ændringer tilsiger dette. Det er tilsvarende vigtigt for den samlede offentlige økonomi, at udgifterne også reduceres, når den demografiske udvikling giver basis for det.

## **Kommunernes økonomi**

Kommunernes indtægter er bestemt af det kommunale bloktilskud og indbetalte skatter. Udgifterne bestemmes af det serviceniveau, der fastlægges i kommunalbestyrelsen, og udgifter, der er en konsekvens af lovgivning i Inatsisartut. Det kommunale bloktilskud skal kompensere for det sidste. Derudover påvirkes udgifterne af udviklingen i befolkningen i kommunen.

Ved indgangen til 2011 forhøjede Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia kommuneskatten fra 27 til 28 pct., mens den forblev uforandret på 25 pct. i Kommuneqarfik Sermersooq og Qeqqata Kommunia.

Forhøjelsen af kommuneskatten i Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia i 2011 skyldtes især, at hver af disse kommuner havde en skattegæld på over 30 mio. kr. til Skattestyrelsen ved udgangen af 2010 på grund af for meget udbetalt i a conto skatteafregning i 2009 og 2010. Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia optog banklån for at afdrage skattegælden, og desuden har Qaasuitsup Kommunia optaget et lån i landskassen på 53 mio. kr. i 2009. Afdragelsen af disse banklån og lånet fra landskassen har gjort det nødvendigt for Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia at konsolidere deres økonomi ved at forhøje kommuneskatten.

Med forhøjelserne af kommuneskatten i Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia kom kommuneskatten samlet set tilbage til niveauet før sammenlægningen af kommuner i 2009.

I nedenstående tabel 3.5 fremgår kommunernes samlede regnskaber og budgetter for perioden 2001-2011. Den store stigning i indtægterne og driftsudgifterne i 2011 skyldes især, at handicapområdet blev udlagt til kommunerne den 1. januar 2011, hvilket medførte en forhøjelse af kommunernes bloktilskud med 302,6 mio. kr.

Det fremgår af tabel 3.5, at der budgetteres med et samlet underskud i kommunerne på 114 mio. kr. i 2011. Stigende skatteindtægter specielt i Kommuneqarfik Sermersooq giver dog gode muligheder for at begrænse det samlede underskud mærkbart. I perioden 2008-2010 udviste de samlede kommunale regnskaber underskud, hvilket kan forklares med en høj anlægsaktivitet i kommunerne i denne periode.



**Tabel 3.5. Udviklingen i kommunernes økonomi, regnskaber og budgetter (2001-2011)**

	<b>R</b> <b>2001</b>	<b>R</b> <b>2002</b>	<b>R</b> <b>2003</b>	<b>R</b> <b>2004</b>	<b>R</b> <b>2005</b>	<b>R</b> <b>2006</b>	<b>R</b> <b>2007</b>	<b>R</b> <b>2008</b>	<b>R</b> <b>2009</b>	<b>R</b> <b>2010</b>	<b>B</b> <b>2011</b>
Indtægter	2.305	2.466	2.485	2.449	2.518	2.866	2.966	3.009	3.184	3.266	3.447
Driftsudgifter	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Anlægsudgifter	2.060	2.225	2.186	2.199	2.262	2.452	2.604	2.684	2.900	2.937	3.198
<b>Resultat</b>	<b>-69</b>	<b>-137</b>	<b>-18</b>	<b>-27</b>	<b>11</b>	<b>149</b>	<b>103</b>	<b>-67</b>	<b>-111</b>	<b>-23</b>	<b>-114</b>

Kilde: KANUKOKA

Befolkningsfremskrivninger viser, at Grønland i de kommende år vil få færre børn og unge samt betydeligt flere ældre. Derfor er det væsentligt, at kommunerne fører en stram udgiftsstyring og samtidig tilretter de kommunale budgetter til at imødegå de demografiske ændringer.

De demografiske ændringer vil særligt påvirke de kommunale budgetter inden for skoleområdet og ældreomsorgen. Såfremt udgifterne til skoleområdet ikke tilpasses til nedgangen i antallet af børn og unge i skolealderen, så vil holdbarhedsproblemet for de offentlige finanser blive endnu større end angivet i nærværende rapport. Det kan medføre problemer med at sikre en ordentlig ældreomsorg for det stigende antal ældre, eller det kan blive nødvendigt at øge skattetrykket yderligere.

Der har i en lang årrække været et fald i antallet af elever i folkeskolen. Det skyldes for det første, at der er færre børn i den skolepligtige alder, og at antallet af klassetrin er sat ned fra 11 til 10. Når man korrigerer for, at antallet af lovpligtige timer pr. klassetrin er blevet øget i forbindelse med bortfaldet af 11. klasse, så ser udviklingen i lærernormeringer i forhold til udviklingen i elevtallet således ud:

**Figur 3.1. Udviklingen i elevtal og lærernormeringer (2002/03 = 100)**



Kilde: Skatte- og Velfærdscommissionen samt Folkeskolen i Grønland 2010/11

Siden 2007/08 er forskellen tydelig: Et stort fald i elevtallet, men uændret lærernormering. Det faldende elevtal medfører ikke nødvendigvis et tilsvarende fald i antal klasser, men et fald på over 20 pct. bør også give udslag i, at der oprettes færre klasser, hvorfor det er naturligt, at lærernormeringen også sættes ned.

I betragtning af at elev/lærer ratioen i forvejen lå på et lavt niveau i sammenligning med andre lande, så er der ikke umiddelbart basis for et yderligere fald i antal elever pr. lærer. Mellem 2003 og 2007 var der mellem 8 og 9 elever pr. lærer. Dette tal faldt i 2010/11 til under 7 elever pr. lærer.

**Tabel 3.6. Elevtal og lærernormeringen, historisk og forventet (2003/04-2018/19)**

År	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Elever	11.344	11.280	11.079	10.688	10.273	9.535	8.797	8.586
Lærernormering	1.254	1.340	1.247	1.208	1.257	1.257	1.241	1.260
Elev/lærer ratio	9,0	8,4	8,9	8,8	8,2	7,6	7,1	6,8
Forventet udvikling med uændret lærernormering								
År	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
Elever	8.364	8.218	8.018	7.953	7.895	7.897	7.880	7.883
Lærernormering	1.260	1.260	1.260	1.260	1.260	1.260	1.260	1.260
Elev/lærer ratio	6,6	6,5	6,4	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3

Kilde: GØR-2010, Folkeskolen i Grønland 2010-2011 og Grønlands Statistik, BEDLF1

Anm.: Det forventede elevtal er samtlige 6-15-årige, og der tages derfor ikke højde for at en vis andel går i privatskole eller på anden måde ikke registreres som elever i folkeskolen.

Såfremt lærernormeringerne forbliver uændrede bliver elev/lærerratio på 6,3 om 4 år. Dette er udtryk for manglende styring af ressourceforbruget i skolevæsenet, der forværrer det offentlige sektors samlede budgetproblemer. I de nuværende holdbarhedsberegninger forudsættes det, at der sker en tilpasning af lærernormeringen til det faldende elevtal. Sker det ikke vil det yderligere forværre den finanspolitiske holdbarhed.

Kommunernes regnskaber og budgetter for skoleområdet i perioden 2009-2011 fremgår af tabel 2.6 nedenfor.

**Tabel 3.7. De kommunale regnskaber og budgetter for skoleområdet, mio. kr.**

	R2009	R2010	B2010	B2011
Kommune Kujalleq	90,0	88,7	85,8	82,0
Kommuneqarfik Sermersooq	244,0	260,4	247,4	252,5
Qeqqata Kommunια	106,7	110,3	113,2	109,9
Qaasuitsup Kommunια	232,7	216,8	232,9	235,7
<b>I alt</b>	<b>673,4</b>	<b>676,2</b>	<b>679,3</b>	<b>680,1</b>

*Kilder: KANUKOKA og kommunerne*

Kommunerne har efter kommunesammenlægningen i begrænset omfang tilpasset udgifterne til nedgangen i antallet af børn og unge i skolealderen. Fra 2009 til 2011 er det samlede elevantal reduceret med omkring 5 pct. Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunια har reduceret udgifterne til driften af skoleområdet fra 2009 til 2010. Desuden budgetteres der med en beskedent stigning i udgifterne i løbende priser fra 2010 til 2011 for kommunerne under et.

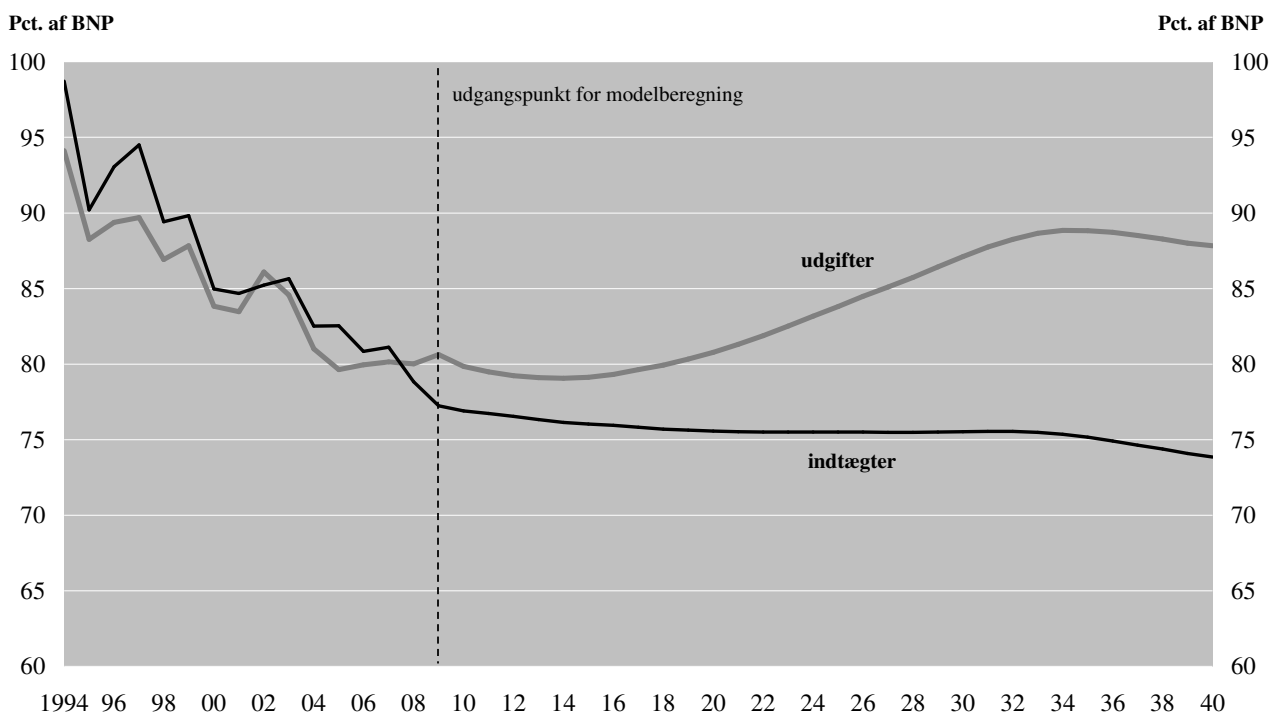
### 3.3 De langsigtede finanspolitiske udfordringer

En holdbar økonomisk udvikling er vigtig. Hvis finanspolitikken ikke er holdbar, kan de offentlige velfærdsydelser - serviceniveauet pr. person og indkomstoverførslerne pr. person - ikke vokse i samme takt som de almindelige indkomster i økonomien. Det betyder, at skatterne skal sættes op, hvis velfærdssamfundet skal opretholdes. Hvis finanspolitikken ikke er holdbarhed er det derfor et faresignal om, at der er behov for ændringer i den økonomiske politik.

De finanspolitiske udfordringer frem mod 2040 blev første gang behandlet i 2010-rapporten fra Økonomisk Råd. Konklusionen var, at der skulle gennemføres fastholdte budgetforbedringer for op mod 1 mia. kr. om året for at opnå finanspolitisk holdbarhed frem mod 2040. I dette afsnit opdateres både beregningerne for den finanspolitiske holdbarhed, og det diskuteres hvilke mulige ændringer i den økonomiske politik, der skal til for at sikre en holdbar økonomisk udvikling. Resultaterne af de nye beregninger er vist i figur 3.2, og ændringerne i forhold til 2010-rapporten er vist i boks 3.2.

De langsigtede fremskrivninger af de offentlige indtægter og udgifter viser en tydelig forværring af den offentlige saldo. Flere ældre og færre erhvervsaktive vil øge presset på de offentlige serviceudgifter, mens indtægterne til Landskassen vil udgøre en faldende andel af BNP. Disse to stærke tendenser skaber en langsigtet finanspolitisk ”klemme” mellem indtægter og udgifter, som tilmed bliver større og større med tiden. Den langsigtede finanspolitiske ”klemme” er vist i figur 3.2 nedenfor.

**Figur 3.2. Den finanspolitiske klemme: Offentlige udgifter og indtægter i grundforløbet**



Anm.: Ekskl. renter, tillagt salg af varer og tjenester. BNP skønnet i 2008-09. Fremskrivning fra grundscenariet i 2009-holdbarhedsmodellen. Kilde.: Grønlands Statistik, Departementet for finanser, Politisk-økonomisk beretning 2010, og egne beregninger.

Finansindikatoren er et mål for de årlige budgetforbedringer, der er nødvendige for at sikre en langsigtet balance mellem indtægter og udgifter. Med de nuværende rammer for udgiftspolitikken og indtægterne for Landskassen kan finansindikatoren opgøres til -7,4 pct. Det betyder, at der er behov for fastholdte budgetforbedringer på op mod 1 mia. kr. i de næste årtier for at sikre balance mellem indtægter og udgifter. Finansindikatoren er i forbindelse med årets rapport blevet genberegnet på nyere tal. Samlet set er konklusionen uændret, at der er behov for fremtidige opstramninger for at sikre finansieringen af velfærdssamfundet. I boks 3.2 nedenfor er der redegjort nærmere for genberegningen af finansindikatoren.

Beregningerne viser, at finanspolitikken er uholdbar på langt sigt. Underskuddet på den primære saldo – forskellen mellem udgifterne og indtægterne ekskl. renterne – vil vokse dramatisk frem mod 2040. De forventede indtægter er ikke store nok til sammen med eventuelle renteindtægter at finansiere de forventede udgifter, uden at formuesituationen forværres i 2040.

### **Boks 3.2. Ændringer i finansindikatoren siden 2010-rapporten**

I Det Økonomi Råds rapport fra 2010 blev Grønlands holdbarhedsproblem – målt ved finansindikatoren – opgjort til at udgøre -7,9 pct. af BNP, svarende til et behov for budgetforbedringer på ca. 1,0 mia. kr. årligt frem mod 2040, hvis den offentlige nettoformue skal ende med et niveau i 2040 svarende til udgangspunktet i 2008.

Siden da er udgangsåret i holdbarhedsmodellen fremrykket fra 2008 til 2009, og modellen er opdateret med de seneste tal fra Grønlands Statistik for de offentlige finanser i 2009. Dette giver isoleret set en forværring af finansindikatoren.

Der er desuden foretaget en række mindre korrektioner i modellen, herunder en korrektion af den primære offentlige saldo for effekten af konjunktursituationen i perioden 2010-2016, hvilket har en begrænset betydning for finansindikatoren.

Siden sidste rapport er også de underliggende forudsætninger om væksten i produktiviteten og blokstilskuddet ændret. Produktivitetsvæksten og realvæksten i det offentlige konsum og transfereringer er øget fra 1,0 pct. til 1,5 pct. p.a., mens den nominelle vækst i blokstilskuddet er øget fra 1,75 pct. til 2,75 pct. p.a., svarende til Regeringens forudsætninger om hhv. den langsigtede danske produktivitetsudvikling og den langsigtede stigning i det generelle danske pris- og lønindeks, jf. Reformpakken 2020.

De ændrede forudsætninger om væksten i produktiviteten og blokstilskuddet medfører en langsommere – men fortsat – udhulning af blokstilskuddet. Denne holdbarhedsforbedring opvejer den negative effekt af fremrykningen af modellen til 2009, så den samlede finansindikator i grundforløbet nu er -7,4 pct. af BNP. Dermed kræves der en varig forbedring af de offentlige finanser på op mod 1 mia. kr. årligt, før end den offentlige nettogæld konvergerer mod 2009-niveauet i 2040.

Velfærdssamfundet er således ikke finansieret på langt sigt. ”Status quo” for velfærdssamfundet er ikke en reel mulighed. Underskud i den størrelsesorden, som beregningerne viser, vil som minimum blive mødt af krav om højere renter på lån, som optages af Selvstyret. Der vil derfor være behov for at foretage finanspolitiske tilpasninger i form af reduktion i udgifterne eller stigning i landskassens indtægtsgrundlag i perioden frem mod 2040.

#### **Der er ingen snuptagsløsninger**

Når de offentlige finanser ikke er holdbare, vil man på et eller andet tidspunkt i fremtiden blive nødt til at forbedre den offentlige saldo. Det kan ske ved at skaffe større offentlige indtægter og ved at sænke udgifterne. Hvis flere personer bliver selvforsørgende vil det både reducere de offentlige udgifter og at øge skatteindtægterne. Der er således en række muligheder for at skabe balance mellem indtægter og udgifter. Det ses der nærmere på i dette afsnit.

En mulig løsning ville være at foretage en permanent besparelse i udgifterne til det offentlige forbrug, dvs. på de offentlige serviceydelser. Som et eksempel betragtes et fald i udgifterne til det kollektive offentlige forbrug, hvilket først og fremmest er udgifter til administration mv. Hvis disse udgifter reduceres med 9,2 pct. af BNP fra og med 2015, ville det løse holdbarhedsproblemet.

Besparelsen svarer til et fald på knap en tredjedel af det samlede kollektive offentlige forbrug, hvilket må siges at være helt urealistisk. Beregningen illustrerer kun, at det er svært at koncentrere store besparelser på en mindre del af de offentlige udgifter.

En selvstændig problemstilling handler om, hvornår de konkrete besparelser eller skatteforhøjelser skal iværksættes. Det gælder helt grundlæggende, at hvis man udskyder tidspunktet for de nødvendige tilpasninger, så bliver behovet for indgreb større. Hvis man fx venter med at reducere det kollektive offentlige forbrug til 2020 i stedet for 2015 er den nødvendige reduktion for at løse holdbarhedsproblemet 12 pct. af BNP. Ud over størrelsen af den nødvendige besparelse betyder timingen også noget for udviklingen i den offentlige saldo. Den samlede offentlige saldo kan således forbedres med den omtalte stramning i det kollektive offentlige forbrug fx i 2015 eller i 2020. Selvom begge forløb er holdbare, vil en udskydelse af den nødvendige tilpasning til 2020 indebære en længere årrække med stigende offentlige underskud. Dette forløb vil ikke blive anset for en troværdig finanspolitisk linje – selvom finanspolitikken strengt taget er holdbar på langt sigt.

I det følgende gennemgås fire konkrete tiltag, der tilsammen giver en holdbar finanspolitik. Det er ikke formandskabets anbefalinger til økonomisk reformer, men illustrerer nogle af de muligheder der er for at opnå balance i den offentlige økonomi. Tabel 3.8 angiver, hvor stor en forbedring af holdbarheden – målt ved finansindikatoren – hvert enkelt tiltag bidrager med. Er finansindikator større eller lig nul, er finanspolitikken teknisk set holdbar. Men som anført ovenfor skal finanspolitikken ikke blot være holdbar på langt sigt, men også troværdig på det kortere sigt. Derfor angiver tabel 3.8 også betydningen af de politiske tiltag for den offentlige saldo på det mellemlange sigt i 2020.

**Tabel 3.8. Finanspolitisk effekt som følge af hypotetiske tiltag**

Pct. af BNP	Finansindikatoren	Offentlig saldo i 2020
<b>Finanspolitisk "status quo"-forløb</b>	<b>-7,4</b>	<b>-5,2</b>
	<i>Effekt målt i forhold til "status quo"</i>	
1. Levetidsindeksning af tilbagetrækningsalder	+1,0	+0,7
2. Pristalsregulering af transfereringer til og med 2020	+1,8	+2,1
3. Real nulvækst i kollektivt offentligt konsum til og med 2020	+3,5	+4,2
4. Øget erhvervsdeltagelse	+1,3	+1,4

Anm.: Totalerne kan afvige fra summerne pga. afrunding. I grundforløbet antages: Produktivitetsvækst: 1½ pct., merrealrente: 2 pct., inflation: 1,75 pct., initial nettogæld: -21,4 pct. af BNP.

Det første tiltag er en *levetidsindeksning af pensionsalder* på nuværende 65 år til restlevetiden for en 65-årig. Konkret hæves pensionsalderen til 66 år i 2016 og 67 år i 2029, da 65-åriges restlevetid efter afrunding stiger med 1 år i disse to år. Dette vil betyde, at arbejdsstyrken og beskæftigelsen vil øges med 500 til 700 personer i årene 2016 til 2028 og med 1.400 personer fra 2029. Som følge af den demografiske udvikling vil effekten på arbejdsudbuddet falde til 800 personer mod 2040. En sådan reform styrker den finanspolitiske holdbarhed med 1 pct. af BNP. Den gunstige effekt skyldes primært, at udgifterne til folkepension falder. I det finanspolitiske "status quo"-forløb antages forbruget og overførslerne at følge den underliggende produktivitetsvækst plus inflation i økonomien. Hvis de *offentlige indkomstoverførsler* alene pristalsreguleres frem til og med 2020 – således at de nominelle overførsler stiger med den underliggende inflation i økonomien – vil finansindikatoren forbedres med 1,8 pct.-point. Denne reale fastlåsning af købekraften vil dog betyde, at modtagerne af indkomstoverførsler ikke vil få del i den generelle velstandsfremgang.

Den kollektive del af det offentlige forbrug, der bl.a. går til administration mv., udgør 35 pct. af de samlede offentlige udgifter i 2009, og en periode med *real nulvækst i det kollektive offentlige forbrug* vil forbedre de offentlige finanser. Beregninger viser, at en real fastfrysning af det kollektive konsum frem til og med 2020 giver en holdbarhedsforbedring på 3,5 pct. af BNP. Endelig vil tiltag, der øger erhvervsdeltagelsen i befolkningen, styrke de offentlige finanser. Hvis fx 1000 flere personer kunne blive selvforsørgende gennem en social- og arbejdsmarkedspolitisk indsats ville finansindikatoren forbedres med 1,3 pct.-point. Den gunstige effekt sker primært via øgede indkomst- og formueskatter og mindskede udgifter til indkomstoverførsler.



Det skal bemærkes, at det ikke er muligt at skabe langsigtet finanspolitisk holdbarhed ved blot at gennemføre et af de foreslåede politiske tiltag. Der skal således sættes ind over en bred kam i form af stram udgiftsstyring, styrket beskatningsgrundlag og øget arbejdsudbud for at opnå finanspolitisk holdbarhed.

## Kapitel 4 Gæld og gældspolitik

### 4.1. Selvstyrets gæld.

Grønlands Selvstyre optog betydelige lån til finansiering af offentligt forbrug og offentlige investeringer i slutningen af 1980-erne og lån til byggeri af vandkraftværk ved Nuuk i begyndelsen af 1990-erne. Den daværende store gældsætning blev fulgt op af en betydelig opstramning af de offentlige finanser. Sammen med ophøret af minedrift i Maarmorilik og en svækket økonomi i fiskeriet førte det til et markant fald i bruttonationalproduktet (BNP) i årene 1990-93.

Opstramningerne af finanspolitikken førte til lange perioder med overskud på de offentlige finanser. Det har bragt Grønland i den unikke situation, at den offentlige sektor i snæver forstand har nettoformue på knap 800 mio. kr., jf. tabel 4.1. Ganske vist har selvstyret en langfristet gæld på 250 mio. kr., men de likvide beholdninger var samtidig på 1.047 mio. kr. ved udgangen af 2010.

**Tabel 4.1. Selvstyrets nettogæld, ultimo 2010, mio. kr.**

	Langfristet gæld	Likviditet	Nettogæld
Selvstyret	250	1.047	-797

*Kilde Landskassens Regnskab 2010.*

For kommunerne gælder, at likviditeten og den langsigtede gæld er i samme størrelsesorden, og at kommunerne dermed ikke har stor nettogæld. En offentlig sektor uden nettogæld er et gunstigt udgangspunkt, som meget få lande kan præstere. Dette positive udgangspunkt skyldes, med enkelte års undtagelse, en vedvarende ansvarlig finanspolitik

De offentlige finanser er i mange lande kommet under massivt pres i forlængelse af den internationale finansielle krise. Underskuddene på de offentlige finanser er steget som følge af det

kraftige økonomiske tilbageslag og på grund af de finanspolitiske lempelser, som mange lande har gennemført for at understøtte aktiviteten i samfundet. Mange lande har derfor store offentlige gældsproblemer, herunder USA, Japan og de fleste europæiske lande. Gældsproblemerne skal også ses i sammenhæng med, at mange lande havde underskud på de offentlige finanser, selv da den seneste højkonjunktur toppede.

I nogle lande har den offentlige gæld nået et så højt niveau, at det fører til økonomisk tilbagegang og reelt dikterer den økonomiske politik. Det er bl.a. tilfældet i Grækenland, Portugal og Irland, hvor den store gæld er blevet ledsaget af meget store rentestigninger. En stor gæld kan således risikere at tage al handlefrihed fra landets politikere. En stor og stigende offentlig gæld medfører, at større og større andele af de offentlige indtægter skal bruges til at betale renter på gælden. I nogle lande er kraftige beskæringer på velfærdsområdet, reduktion af offentlige lønninger mv. den eneste mulighed for at genskabe balance på de offentlige finanser.

Lande, der enten har eller har haft udsigt til en meget stor offentlig gæld, har fået svært ved at optage yderligere lån på blot nogenlunde acceptable vilkår, fordi långivere er blevet mere kritiske i vurderingen af offentlige enheders kreditværdighed.

Grønlands udgangspunkt med hensyn til offentlig gæld er som nævnt meget positivt sammenlignet med næsten alle andre lande. Når der alligevel er grund til drøfte gældspolitik, skal det ses på baggrund af:

- Grønland står efter al sandsynlighed over for store, kapitalkrævende investeringer i såvel uddannelsessystem og boligbyggeri som infrastruktur.
- En nødvendig fornyelse af erhvervsgrundlaget for at skabe større økonomisk vækst vil også kræve investeringer, som kan nødvendiggøre optagelse af lån.
- Den grundlæggende demografiske udvikling, og især den store stigning i ældrebefolkningen i de kommende år betyder, at finanspolitikken i udgangspunktet ikke er langsigtet holdbar, og at der skal tages betydelige strukturelle og finanspolitiske initiativer for at sikre en holdbar udvikling.
- Den store offentlige gældsætning i en række lande risikerer let at føre til, at adgang til lån bliver vanskeligere, og at renteniveauet for offentlig gæld vil stige.

- Selv om den egentlige offentlige sektor i Grønland ikke har nettogæld, har aktieselskaber ejet af selvstyret en stor og stigende gæld, og det har betydning for internationale långiveres vurdering af risikoen ved at investere i landet.

Disse udviklingstræk betyder, at en egentlig gældspolitik fremover bliver nødvendig for Grønlands Selvstyre. Udgangspunktet er godt, fordi der ikke er nogen offentlig nettogæld, og bruttogælden er beskednen. Dermed er mulighederne for at styre gældsudviklingen på et planlagt og prioriteret grundlag langt bedre end i de fleste andre lande.

#### **4.2. De selvstyrejede selskabers gæld.**

Grønlands Selvstyre er eneaktionær i en række aktieselskaber. Disse ejerskaber er begrundet i politiske ønsker om forankring af væsentlige samfundsfunktioner i Grønland, herunder løsning af vitale samfundsopgaver, hvor der ikke er kommerciel basis for dette. Nogle af selskaberne løser infrastruktur- og forsyningsopgaver på grundlag af koncessioner, og andre på basis af servicekontrakter med selvstyret. Selvstyrets ejerskab og disse aktieselskabers samfundsmæssige betydning indebærer, at selvstyret har en særlig interesse i at følge og påvirke udviklingen i selskabernes gæld, og at gældspolitiske overvejelser også skal omfatte selskaberne.

Derudover har selvstyret strategiske aktieposter i 3 selskaber, hvor ejerandelen er under 50 pct., nemlig Air Greenland A/S, NunaMinerals A/S og Grønlandsbanken A/S. Disse 3 aktieselskaber er ikke medtaget i den følgende gennemgang af de selvstyrejede selskabers gæld.

Derudover er der set bort fra en række mindre aktieselskaber, som hver for sig har gæld under 10 mio. kr., og som derfor ikke har væsentlig betydning for selvstyrets gældspolitiske overvejelser.

I tabel 3.2. er der vist den rentebærende gæld, der er beregnet som summen af lang- og kortfristet gæld<sup>1</sup>. Ved beregningen af den nettorentebærende gæld er der fratrukket den likvide beholdning.

Det er kun Tele Greenland A/S, Royal Greenland A/S, KNI A/S, Great Greenland A/S og Illuut A/S der har en nævneværdig nettorentebærende gæld ved udgangen af 2010. Samlet set har disse

---

<sup>1</sup> Rentebærende gæld = Langfristet gæld + Kortfristet del af langfristet gæld + Anden kortfristet rentebærende gæld

selskaber i perioden 2006-2010 haft en stigning i den rentebærende gæld på 600 mio. kr., og en stigning på 300 mio. kr. i den nettorentebærende gæld. Fra 2009 til 2010 har der været et fald i den rentebærende gæld.

Selskabernes samlede rentebærende gæld er på godt 3,6 mia. kr. med Royal Greenland A/S som den klart største låntager. Over 60 pct. af de samlede lån i de helejede aktieselskaber er optaget af Royal Greenland A/S, hvorfor dette selskab påkalder sig særlig opmærksomhed i henseende til gældsætning.

**Tabel 4.2. Rentebærende og nettorentebærende gæld (2006-2010), mio. kr.**

<b>Rentebærende gæld</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Tele Greenland A/S	5	4	636	697	664
KNI A/S	579	557	640	510	472
Royal Greenland A/S	2.140	2.034	2.156	2.330	2.331
Royal Arctic Line A/S	180	128	103	75	65
A/S Boligselskabet INI	11	10	9	8	7
Great Greenland A/S	6	11	20	24	20
Illuut A/S	0	0	0	0	23
Rentebærende gæld i alt	2.921	2.745	3.564	3.644	3.582
<b>Nettorentebærende gæld</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Tele Greenland A/S	-84	-37	636	681	573
KNI A/S	561	538	621	493	440
Royal Greenland A/S	2.206	2.233	2.343	2.138	2.178
Royal Arctic Line A/S	17	-6	77	-105	-184
A/S Boligselskabet INI	-5	-5	-18	-16	-37
Great Greenland A/S	-2	9	20	24	20
Illuut A/S	0	0	0	0	17
Nettorentebærende gæld i alt	2.692	2.733	3.679	3.215	3.007

*Kilde: Selskabernes årsrapporter*

*Note: I opgørelsen er der ikke korrigeret for finansielle afledte instrumenter. Det har betydning for den rentebærende gæld for TELE, KNI og Royal Greenland.*

Royal Greenland A/S er derudover karakteriseret ved at have en forholdsvis lav soliditet, og ved set over en længere årrække ikke at have præsteret overskud, der kan bidrage til at øge soliditeten. Desuden har Royal Greenland A/S en gældsportefølje med relativ kort løbetid, og derfor er selskabet afhængig af refinansiering af lån. Kort løbetid giver normalt lavere renter, men øger risikoen for at skulle optage lån på et tidspunkt, hvor renterne er høje eller som i 2009, hvor kreditmarkederne var meget forsigtige med at give nye lån. Royal Greenland A/S er endvidere i høj

grad er udsat for international konkurrence, hvorfor lavkonjunkturer, øget konkurrence eller uro på kreditmarkederne meget hurtigt kan føre til en forværring af selskabets finansielle position.

### 4.3. Rentefølsomhed

For tiden er det internationale renteniveau lavt, fordi først finanskrisen og siden gældskrisen har ført til meget lave pengepolitiske renter. Samtidig er der lav efterspørgsel på lån i den private sektor i de fleste lande. Men renteniveauet vil på et tidspunkt stige igen, og så bliver det af betydning at have en struktur i selvstyrets og aktieselskabernes lån, der kan begrænse skadevirkningerne af en generel rentestigning.

I tabel 4.3 er der givet en oversigt over de store aktieselskabers følsomhed over for rentestigninger. Samlet set vil de store selskabers nettorenteudgifter på kort sigt stige med 17,5 mio. kr., hvis renten stiger med 1 pct. En sådan rentestigning vil især ramme Royal Greenland, som også har langt den største gæld. Samlet set er det vurderingen, at selskaberne har en rimelig balance mellem fast forrentede og variabelt forrentede lån.

Illuut A/S er ikke medtaget i tabellen fordi gælden ved udgangen af 2010 var ubetydelig i forhold til selskabets forventede fremtidige gæld. Selskabet kan inden for en kort årrække opbygge en betydelig gæld på omkring 900 mio. kr., som især forventes at bestå af fast forrentet realkreditgæld. Det betyder, at selskabets langsigtede renteudgifter kommer til at afhænge af obligationsrenten på de tidspunkter, hvor der optages lån. Selskabet bliver med andre ord meget følsomt over for ændringer i obligationsrenteniveauet.

**Tabel 4.3. Estimeret udgiftsstigning ved en rentestigning, mio. kr.**

	Variabelt	Fastforrentet	I alt	Estimeret udgiftsstigning ved 1 pct.-points stigning i den generelle rente
Royal Arctic Line A/S <sup>1</sup>	100	440	540	1
Tele Greenland A/S	140	498	638	1,5
KNI A/S	447	0	447	5
Royal Greenland A/S	975	1.140	2.115	10
I alt	1.689	2.160	3.740	17,5

*Kilde: Selskabernes egne oplysninger og formandskabets estimater.*

*1: Royal Arctic Line A/S har ikke besluttet om der skal optages variabelt forrentede lån. Det forventes, at der maksimalt vil blive optaget lån på 100 mio. kr. med variabel rente.*

Derimod er landskassen forholdsvis immun over for rentestigninger, så længe likviditeten er større end den variabelt forrentede gæld. Landskassens har et lån på 250 mio. kr., som er variabelt forrentet. Hvis renteniveauet stiger, vil renteudgifterne på variabelt forrentede lån stige, men samtidig vil renteindtægterne på likviditeten også stige, og dermed bliver virkningerne for Landskassen begrænsede.

#### 4.4. Selskabernes kapitalstruktur

Det er vigtigt, at selskabernes kapitalstruktur er tilpasset til deres overordnede strategi. Skal et selskab eksempelvis investere i nye anlægsaktiver, er det vigtigt, at kapitalstrukturen er tilpasset dette. Investeringerne kan så ske, uden gældsandelen bliver for stor og dermed udgør en risiko for selskabet.

Soliditeten er et mål for selskabers egenkapital i forhold til selskabets samlede aktiver. En lav soliditet er et udtryk for, at selskabet har meget gæld i forhold til dets aktiver. En høj soliditetsgrad er derimod et udtryk for, at selskabet har forholdsvis lidt fremmedfinansiering.

**Tabel 4.4 Soliditet i de fire største selvstyrejede aktieselskaber, pct.**

	2006	2007	2008	2009	2010
Royal Greenland A/S	21	23	21	22	22
KNI A/S	46	36	41	55	52
Tele Greenland A/S	75	74	46	44	46
Royal Arctic Line A/S	51	53	56	60	62

*Kilde: Selskabernes egne oplysninger*

To af de store selskaber i oversigten, nemlig KNI A/S og Tele Greenland A/S har høje soliditetsgrader og er dermed i en situation, hvor midlertidige økonomiske tilbageslag ikke umiddelbart risikerer at bringe selskaberne i alvorlige problemer.

Derimod har Royal Greenland A/S i en lang årrække haft en lav soliditetsgrad, hvilket også har ført til, at selvstyret har set sig nødsaget til at foretage kapitaltilførsler, senest i 2009, hvor selvstyret tilførte selskabet 250 mio. kr. i yderligere aktiekapital og 250 mio. kr. i ansvarlig lånekapital.. Royal

Greenland A/S har nu som et erklæret mål at nedbringe gælden i selskabet. Dette er i tråd med Naalakkersuisuts ønske om, at risikoen for selvstyret ved at eje selskaberne skal reduceres.

Royal Arctic Line A/S har med en høj soliditetsgrad gjort klar til de nye investeringer i skibe, som selskabet er i gang med at gennemføre. Det svarer til udviklingen i Tele Greenland A/S i forbindelse med etableringen af søkablet.

#### 4.5. Gældssituationen i Grønland

Af kapitel 2 fremgår det, at der har været en stigning i den samlede låntagning i Grønland gennem de senere år. Grønlands samlede gældssituation kan anskueliggøres som vist i tabel 3.5 nedenfor.

**Tabel 4.5. Nettoudlån i Grønland, medio 2011, mio. kr.**

Nettoudlån i pengeinstitutter	300
Realkreditgæld	2.740
Nordisk InvesteringsBank	250
Danmarks Skibskredit	60
Vestnordenfonden	60
Andre udenlandske kreditorer <sup>1</sup>	2.040
Nettogældsposter, i alt	5.450
Værdipapirer registreret i Værdipapircentralen som ejet af grønlandske residerter <sup>2</sup> :	-2.730
Grønlandske residerterers nettogæld	2.720

1: "Andre kreditorer i udlandet" dækker over selvstyrejede selskabers gæld til udenlandske kreditorer

2: Opgørelsen regner ikke udlændinges beholdninger af aktier i de børsnoterede selskaber Grønlandsbanken og NunaMinerals som gæld og omfatter ikke Grønlandsbankens egenbeholdning af værdipapirer.

Kilde: Selskabernes egne opgørelser og Nationalbanken

Privatpersoner, den offentlige sektor og virksomheder ekskl. Grønlandsbanken har medio 2011 en samlet finansiell nettogæld på 2,7 mia. kr., svarende til ca. 50.000 kr. pr. indbygger. Det er sammensat af gældsposter på 5,4 mia. kr. på den ene side og aktiver i form af indskud i pengeinstitutter og beholdninger af værdipapirer for andre 2,7 mia. kr. på den anden. Det skal understreges, at der ikke er tale om en opgørelse af Grønlands udlandsgæld, men af nogle vigtige byggeklodser hertil.

I de kommende år kan der forventes en mærkbar stigning i nettogælden. Alene selvstyret, Royal Arctic Line A/S og Illuut A/S påregner på nuværende tidspunkt lånoptagelser i størrelsesordenen



2,2 mia. kr. i alt inden for de næste 5 år, og dertil kommer eventuelle lånoptagelser i forbindelse med infrastrukturprojekter m.v. I den samme periode er der udsigt til, at den finansielle opsparing i pensionskasserne SISA og PFA Soraaneq kan stige med et beløb i størrelsesordenen 200 mio. kr. om året. Med andre ord er der udsigt til at det grønlandske samfunds nettogæld fortsat vil stige.

#### **4.6. Selvstyrets lånemuligheder og selskabernes gæld**

Der er en sammenhæng mellem de lånemuligheder, som Selvstyret har, og de lånemuligheder, som selskaberne har. Långivere vurderer ofte selvstyret og selskabernes kreditværdighed samlet set. Aktieselskabernes lån har derfor konsekvenser for landskassens lånemuligheder, og landskassens lån har konsekvenser for selskabernes lånemuligheder. Når et af selskaberne optager lån til at foretage investeringer eller for at dække underskud, kan det påvirke selvstyrets og andre selskaber lånemuligheder.

Selvstyret kan derved blive begrænset i at optage lån til at finansiere f.eks. vandkraftværker, kollegiebyggeri eller infrastrukturinvesteringer, hvis selskaberne har optaget meget store lån til andre formål. Derfor bør store lånoptagelser i selskaberne koordineres med Selvstyret.

Som ejer af aktieselskaber løber selvstyret en risiko for at miste investeret kapital og for at se sig nødsaget til at indskyde yderligere kapital. Historisk set er det sket flere gange, så der er tale om en reel risiko. Derfor er der behov for, at Naalakkersuisut som ejer følger op på selskabernes overordnede investeringer, resultatudvikling og gældsudvikling. Nedenfor er en række eksempler, hvor selvstyret var nødt til at yde økonomisk støtte til selvstyrejede aktieselskaber:

- 2009, Indskud af kapital i Royal Greenland A/S, 250 mio. kr. aktieindskud og 250 mio. kr. som ansvarlig lånekapital, fordi selskabet havde vanskeligheder med at få refinansieret sin gæld,
- 2006, Tilførsel af 250 mio. kr. til KNI A/S efter et stort underskud i forlængelse af det såkaldte bygdesamordningsprojekt
- 2002, hvor Hjemmestyret tilførte 200 mio. kr. til Royal Greenland A/S og 40 mio. kr. til NuKa A/S i aktieindskud

- 1999, hvor Hjemmestyret måtte tilføre 4 mio. kr. til det daværende Greenland Tourism A/S, som følge af tabene i datterselskabet Greenland Cruise A/S (Disko).
- 1998, hvor Royal Greenland A/S med et stort bidrag fra landskassen foretog en større kapacitetstilpasning.
- 1995 fik KNI-selskaberne eftergivet gæld i Landskassen på 141 mio. kr. og konverteret gæld til egenkapital på 246 mio. kr.

Sådanne økonomiske redningsaktioner for de offentligt ejede selskaber er uhensigtsmæssige. De belaster Landskassen og fratager Inatsisartut handlemuligheder på andre områder. De er også uhensigtsmæssige ud fra en konkurrencemæssig synsvinkel, idet privatejede selskaber ikke har tilsvarende muligheder for offentlig støtte til genopretning af økonomien.

Når selskaberne stifter gæld, er det med en forventning om, at lånet vil give større muligheder for indtjening. Långivere stiller naturligvis krav om, at lånet kan tilbagebetales, og skal som led i kreditvurderingen have dokumentation for, at investeringen øger indtjeningsmulighederne. Dette er med til at skærpe omhyggeligheden med, hvilke lån der optages, og hvilke investeringer der gennemføres.

Det er de enkelte selskabers ledelse, dvs. bestyrelse og direktion, der vurderer balancen mellem risiko og afkast i hver investering inden for de rammer, som långivere tillader. De gevinstmuligheder og finansielle risici selskaberne påtager sig ved investeringer og lånoptagelse er først og fremmest et anliggende for det enkelte selskab. Men for de aktieselskaber, som selvstyret ejer, opstår der også en risiko for Landskassen, når selskaberne optager lån.

For det første kan selskabernes vurderinger være forkerte med den konsekvens, at der kan blive behov for støtte fra Landskassen. For det andet kan det hændes, at ledelsen i selskaber indregner landskassens beredskab, når de skal vurdere balancen mellem risiko og afkast. Det kan føre til, at de accepterer en højere risiko, end de ellers ville have gjort, og at långiverne accepterer dette i forventning om, at Selvstyret som ejer i sidste ende vil indskyde kapital, hvis selskabet bliver nødlidende. Med andre ord kan selvstyrets ejerskab føre til, at både bestyrelser og långivere foretager dispositioner, som påfører Landskassen økonomiske tab, og som ikke ville forekomme i

tilsvarende privatejede selskaber. Der er skadeligt både for landskassen og for det grønlandske samfund som sådan, da sådanne dispositioner indebærer fejlallokering af samfundets ressourcer.

#### **4.7. Forventede lånoptagelser**

De kommende år ventes en række selskaber at skulle foretage investeringer, der kræver lånefinansiering, ligesom der vil være muligheder for øgede offentlige investeringer.

##### **Selskabernes planlagte lånoptagelser**

Royal Arctic Line A/S har igangsat nybyggeri af flere skibe, som finansieres i takt med, at de færdigbygges. Samlet set optages der lån svarende til 72 mio. euro (540 mio. kr.) med en løbetid på 12 år. Selskabet begynder at trække på lånefaciliteterne i efteråret 2011 og successivt, indtil det sidste skib er leveret ultimo 2012. Størstedelen af lånet er fast forrentet. Royal Arctic Line A/S har i de senere år opbygget et finansielt beredskab, som gør det muligt at gennemføre den store flådefornyelse og samtidig opnå en tilfredsstillende soliditet.

Selvstyret oprettede Illuut A/S i 2009. Formålet er på selvstyrets vegne at opføre og drive bolig- og kontorejendomme finansieret af realkreditlån og anden ekstern finansiering. Selskabet får derudover offentlige subsidierede lån til boligbyggerierne svarende til de lån, som privat finansierede andelsboligforeninger og 20/20/60-byggerier kan opnå.

Gælden i selskabet Illuut A/S vil stige betydeligt i de kommende år, fordi et stort antal ejendomme er under opførelse eller under planlægning. Illuut A/S havde ingen langsigtet gæld ved udgangen af 2009 og de samlede kortfristede gældsforpligtelser beløb sig til 33 mio. kr. Selskabet har i 2010 optaget realkreditlån for 87 mio. kr. og forventes i 2011 at optage yderligere lån i størrelsesordenen 135 mio. kr. I alt kan der påregnes en samlet lånoptagelse på niveauet op mod 900 mio. kr. frem mod 2015. Der er en vis usikkerhed om det samlede lånebehov, bl.a. fordi der må forventes et vist frasalg af lejligheder til private.

Illuut er et 100 pct. selvstyrejet selskab, og derfor er gælden i selskabet at betragte på linje med gælden i andre selskaber, og den har dermed også betydning for vurdering af Landskassens samlede finansielle position.

### Selvstyrets forventede lånoptagelse

Grønlands Selvstyre adskiller sig fra de fleste lande og selvstyrende områder ved at have en meget lille offentlig gæld. I efteråret 2010 lånte selvstyret 250 mio.kr. i Den Nordiske Investeringsbank (NIB) til delvis finansiering af et vandkraftværk, og det er selvstyrets eneste langfristede gældspost. De grønlandske kommuner havde ved årsskiftet 2010/11 likvide beholdninger i samme størrelsesorden som den langfristede gæld.

I en årrække har landskassen haft store likvide beholdninger, men de er blevet reduceret i de seneste år i takt med underskuddene på Drifts-, anlægs- og udlånssaldoen (DAU).

**Tabel 4.6. Udviklingen i landskassens likviditet, mio. kr., ultimo året**

	Bank- og kassebeholdning	Obligationsbeholdning	Likviditetsbeholdning i alt
2006	292	1.731	2.023
2007	760	1.503	2.263
2008	545	1.548	2.093
2009	419	900	1.320
2010	739	308	1.047

Kilde: Landskassens regnskaber.

Likviditetsbeholdningen er således blevet mindsket med 976 mio. kr. fra 2006 til 2010. Sammen med det nævnte lån på 250 mio. kr. indebærer det et likviditetsforbrug på i alt 1.226 mio. kr. Hovedparten af likviditetsforbruget har modstykke i Landskassens udlån til Nukissiorfiit, især i forbindelse med udbygning af vandkraften. Nukissiorfiits langfristede gæld til Landskassen er øget fra 596 mio. kr. ultimo 2006 til 1.429 mio.kr. ultimo 2010. Disse anlægslån forrentes løbende med en rente på 6 pct.

Der er i FFL2012 budgetteret med, at Selvstyret optager yderligere lån for 800 mio. kr. frem til 2015. Det afspejler især finansiering af underskud på DA-saldoen, vandkraftværket ved Ilulissat og en mærkbar nedbringelse af den budgettekniske Anlægs- og Renoveringsfond, fordi udbetalingerne knyttet til tidligere års bevillinger overstiger de kommende års anlægsbevillinger. Derved stiger likviditetsbehovet mere, end det umiddelbart fremgår af DAU-saldoen.

#### 4.8. Mulige investeringsprojekter

I det kommende årti vil selvstyret være potentiel investor i en række store projekter. Først og fremmest de store infrastrukturprojekter, som Transportkommissionen har analyseret, men også indskud i Nunaoil, eventuelt medejerskab i aluminiumsprojektet, investeringer i infrastruktur i Maniitsoq, implementering af affaldshåndteringsplan eller yderligere udbygning med vandkraftværker kan betyde, at landskassen eller aktieselskaber skal øge lånoptagelsen.

Den nu forventede lånoptagelse er beskrevet i afsnit 4.7 ovenfor. Derudover vil Inatsisartut i de kommende år skulle tage stilling til, om Selvstyret skal finansiere eller medfinansiere en række projekter, som er resumeret nedenfor i tabel 4.7.

**Tabel 4.7. Estimerede kapitalbehov. Mio. kr.**

Ny lufthavn, Qaqortoq	900
Ny havn, Nuuk	500
Forlængelse af landingsbane, Ilulissat	65
2.200 m. landingsbane, nuværende placering, Nuuk	1.100
Nyt vandkraftværk, Qasianguit og Aasiaat	600
Ny bydel i Maniitsoq	2.000
Forlængelse af søkablet fra Nuuk til Sisimiut	175
Affaldshåndteringsplan	400
Evt. kapitalindskud i NunaOil	*
Evt. kapitalindskud i aluminiumsmelter	*
Evt. udbygning af infrastruktur knyttet til råstofudvinding	*

*Kilde: Transportkommissionens betænkning, samt skøn foretaget af Departementet for Finanser.*

*Anm.: Transportkommissionen opstiller flere alternativer og hertil varierende anlægsomkostninger af en lufthavn i Sydgrønland. Anlægsomkostninger for en ny lufthavn i Qaqortoq estimeres af transportkommissionen til at lægge mellem 600 mio. kr. og 1.300 mio. kr. Tallene i tabellen afspejler disse omkostningsniveauer. Det er desuden valgt at gengive omkostningerne ved alternativ P4 vedr. lufthavnsløsning i Nuuk.*

Transportkommissionen fremlagde i marts 2011 en betænkning, hvor det samfundsmæssige afkast af udbygningen af infrastrukturen blev vurderet, så man bedre kunne foretage en prioritering af projekterne. Der er ikke truffet politiske beslutninger om hvilke projekter, der skal gennemføres og i hvilken rækkefølge.

Eventuelle indskud i Nunaoil A/S kan beløbe sig til flere milliarder kr., hvis det besluttes, at selskabet skal investere i opbygning af produktionsanlæg. Tilsvarende vil et eventuelt kapitalindskud i en aluminiumsmelter kunne medføre en betydelig lånoptagelse og dermed eksponering af landskassen.

Projekterne kan hver for sig være rentable, men det er ikke muligt at gennemføre dem alle. Derfor er en prioritering nødvendig. Denne prioritering skal foretages på grundlag af klare kriterier, herunder rentabiliteten og risikoen for overophedning af økonomien. Her vil Transportkommissionens analyser være et godt udgangspunkt.

Når der skal laves en vurdering af de mulige projekter, skal der tages højde for effekterne for landskassen og for samfundet som helhed. Projekterne skal kunne sammenlignes, så dem med de største positive effekter for samfundsøkonomien kan identificeres. Disse kriterier kan være kortsigtede effekter som følge af øget aktivitet (på anlægsområdet), øget beskæftigelse o. lign., og langsigtede effekter, som f.eks. reducerede omkostninger til elektricitet eller flytransport.

Hvert projekt skal også vurderes i forhold til den direkte effekt, det har på landskassen på både kort sigt og langt sigt. På langt sigt skal investeringen føre til højere indtægter end i tilfældet, hvor der ikke bliver investeret. På kort sigt er det vigtigt, at der er tilstrækkelig likviditet i landskassen til at gennemføre investeringen, og at investeringen ikke eksponerer landskassen for en stor risiko.

Igangsættelse af store offentlige projekter skal også tilpasses til forventningerne til gennemførelse af store private projekter, så man så vidt muligt undgår en overophedning af økonomien.

#### **4.9. Internationale standarder for offentlig låntagning.**

I det økonomiske samarbejde i EU er der regler for størrelsen af budgetunderskuddet og den offentlige gæld i form af stabilitets- og vækstpagten.

I hvert medlemsland må den offentlige sektor ikke have et budgetunderskud, opgjort efter nationalregnskabsdefinitioner, som overstiger 3 pct. af bruttonationalproduktet (BNP). Endvidere må den offentlige sektors bruttogæld ikke overstige 60 pct. af BNP.

For at holde budgetunderskuddet under 3 pct. af BNP selv i krisetider, siger reglerne yderligere, at den konjunkturrensede budgetsaldo, dvs. budgetssaldoen i et konjunkturmæssigt normalår, skal være tæt på balance eller vise overskud. Denne regel skal sikre en vis stødpude, så der er plads inden for grænsen på 3 pct. til at lade de såkaldte automatiske stabilisatorer virke under en lavkonjunktur. En lavkonjunktur indebærer en automatisk tendens til mindskede indtægter fra skatter og afgifter og øgede udgifter til at sikre de arbejdsløse en vis indkomst. Ved at være i balance eller overskud i et normalår vil denne automatik kunne fungere, uden grænsen på 3 pct. overskrides.

Hvis budgetunderskuddet overstiger 3 pct. af BNP, vil landet efter en bestemt procedure modtage en henstilling om at bringe forholdet i orden. Hvis det ikke sker, vil lande, der deltager i den økonomiske og monetære union (ØMU), skulle deponere et beløb, efter kort tid rentefrit, indtil forholdet er bragt i orden. EU-lande, som ikke deltager i ØMU'en, er ikke omfattet af de økonomiske sanktioner.

Den øvre grænse for bruttogælden på 60 pct. af BNP har en lidt blødere karakter, fordi en del lande som udgangspunkt havde en større gæld. For disse lande er kravet, at gælden løbende nedbringes mod de 60 pct.

Regelsættet må anses for fornuftigt og sammenhængende, men den økonomiske krise har vist, at det ikke har fungeret efter hensigten. Det er der formentlig tre vigtige grunde til.

For det første blev reglen om at holde det konjunkturrensede budget tæt på balance eller i overskud i praksis overskredet af en lang række lande. Det indebærer, at mange lande, trods højkonjunktur i årene op til 2008, havde budgetunderskud tæt på de 3 pct. Lande som Irland og Spanien havde en ekstrem høj byggeaktivitet, som gav store afledte indtægter af engangskaraktér i form af stempelgebyrer mv. ved siden af høje indkomstskatter fra de beskæftigede i byggeriet. Den manglende vilje til at skaffe yderligere indtægter i årene med højkonjunktur med et gedigent

overskud på de offentlige finanser til følge er uden tvivl den største fejl i den måde, regelsættet blev anvendt på.

For det andet indebar stabilitets- og vækstpagten, at Frankrig og Tyskland i 2005 skulle have haft en henstilling om at bringe deres budgetsituation i orden og som led deri deponere et beløb. Det blev imidlertid fraveget, og de to lande bragte forholdene i orden uden sanktion. Forløbet formindskede imidlertid troværdigheden af sanktionsmekanismen.

For det tredje virkede markedsdisciplinen ikke. Landene med stor offentlig gæld skulle frem til 2009 kun betale en marginalt højere rente på deres lån end lande med en lille gæld. De internationale obligationsinvestorer var tilfredse med at modtage en lidt højere rente, måske en kvart procent mere. I takt med, at den økonomiske krise skred frem, og en række lande fik budgetunderskud af størrelsesordenen 10 pct. af BNP, opstod der på kort tid bekymring for disse landes evne til at betale gælden tilbage. Nye lånoptagelser måtte foretages til langt højere renter end i lande med lave underskud og lav gæld. For et land med en gæld på 100 pct. af BNP vil en rentestigning på 10 procentpoint isoleret set øge de offentlige udgifter og budgetunderskuddet med 10 pct. af BNP, hvis der er nulvækst i økonomien, og lånene skal fornys årligt. I praksis kommer hele effekten dog ikke på et år, men det ændrer ikke den principielle problemstilling. Skal man undgå, at det fører til en yderligere drastisk forværring af budgettet, bliver der behov for helt ekstreme virkemidler bl.a. i form af masseafskedigelser af offentligt ansatte og voldsomme nedsættelser af pensioner og lønninger.

I mange lande er situationen forværret som følge af, at de havde haft for høje pris- og lønstigninger i årene frem til krisens udbrud. Den svækkede konkurrenceevne førte til stigende underskud på betalingsbalancens løbende poster, så den store offentlige gæld blev ledsaget af en stor udlandsgæld. I den situation er det i høj grad udenlandske investorer, der skal yde lånene til den offentlige sektor, hvilket har været medvirkende til de stærke rentestigninger, da mistilliden til evnen til at betale gælden tilbage begyndte at opstå. For et enkelt lands vedkommende, Grækenland, har der også været tale om, at landet systematisk indberettede forkerte tal om de offentlige finanser.

I en grønlandsk sammenhæng er konklusionen på den europæiske gældskrise, at man skal fastholde det gode udgangspunkt med en lav offentlig gæld. Det sikrer landet mod den situation, hvor



kreditorerne reelt bestemmer den økonomiske politik. I den forbindelse er det også vigtigt, at landet ikke via garantistillelse, direkte eller indirekte, risikerer at skulle stifte en stor gæld, fordi dele af erhvervslivet har foretaget uheldige dispositioner, som på den ene eller anden måde ender som et krav på Landskassen.

Et eksempel på et hurtigt skift i gældspositionen er Irland, som havde stor økonomisk vækst frem til 2008 og offentlig gæld på 25 pct. af BNP. Som følge af finanskrisen garanterede den irske stat indskyderne i de irske banker deres penge. Bankernes lån viste sig at være af en meget dårlig kreditkvalitet, og sikkerheden for lånene bestod ofte i usælgelige boliger. Garantien blev derfor effektiv i form af, at den irske stat skød den nødvendige kapital ind i bankerne, og den offentlige gæld er steget til 110 pct. af BNP. En forholdsvis lav offentlig gæld er således ikke nogen garanti for vedvarende soliditet i de offentlige finanser, hvis der opstår en voldsom lavkonjunktur, og/eller der er afgivet betydelige garantier.

Grønland har i væsentlig mindre skala haft et tilsvarende udviklingsforløb. Frem til og med 2008 havde landskassen en stor likvid beholdning. Men flere års dårlige resultater i Royal Greenland A/S kombineret med en for lav soliditet nødvendiggjorde et kapitalindskud i selskabet i 2009, hvor finanskrisen for alvor slog igennem. Især derfor fik landskassen et DAU-underskud på 950 mio. kr., svarende til over 7 pct. af BNP i 2009, og selvstyret måtte som konsekvens optage lån i 2010.

Hvad enten det drejer sig om redning af bankvæsenet i Irland eller Royal Greenland A/S i Grønland, kan vejen fra en komfortabel gældssituation til en mærkbar forværring være kort. En ensidig og smal erhvervsstruktur gør Grønland specielt sårbar over for udviklingen i fiskeri og fiskeindustri. Også i den fremtidige erhvervsudvikling skal man have for øje, at Landskassen så vidt muligt skal undgå for egen regning, gennem ejerskab af selskaber eller via garantistillelse at tage risici, der kan medføre væsentlige tab og dermed bringe velfærdssystemerne i fare.

Anvendelse af faste mål for underskud og gæld, f.eks. på henholdsvis 3 og 60 pct. af BNP, er ikke tilstrækkelige til at sikre stabile offentlige finanser. Det anbefales, at selvstyret, når der er gode konjunkturer, bevæger sig langt under disse mål for at være rustet til de konjunkturtilbageslag, der med stor sikkerhed indtræffer med mellemrum.

Grønland er på vej mod en højere grad af økonomisk og politisk selvstændighed. Det vil blive en udvikling, hvor der undervejs vil opstå besværligheder og bump på vejen. Men vejen mod de overordnede mål vil blive mere sikker, hvis det er de politiske institutioner i Grønland, der beslutter og begrænser låntagningen, end hvis det bliver långivere, der siger stop.

#### **4.10. Bidrag til en overordnet gældspolitik**

Naalakkersuisut planlægger at udarbejde en redegørelse om selvstyrets investerings- og gældspolitik til forårssamlingen 2012, og hvor selskaberne skal involveres i forarbejderne. Formandskabet kan fuldt ud tilslutte sig dette initiativ.

Det er vurderingen, at den nuværende og budgetterede gæld ikke umiddelbart begrænser landskassens lånemuligheder. Men et stigende udgiftspres, jf. Økonomisk Råds rapport fra 2010 og Skatte- og Velfærdscommissionens betænkning fra 2011, lægger en begrænsning på, hvor store renteudgifter landskassen kan påtage sig. Derudover er der en lang række investeringsprojekter, som vil kunne bidrage til at øge Landskassens og samfundets samlede gæld til et faretruende højt niveau. Derfor skal der foretages en skarp prioritering, så man kan sikre en kontrolleret udvikling i gælden.

Det fremgår af kapitel 2 om konjunkturudviklingen, at Grønlands eksportproduktion i en lang årrække har været stagnerende, hvilket har begrænset den økonomiske udvikling, mens importen er steget. En langsigtet forbedring af handelsbalancen, bedre beskæftigelsesmuligheder og øget velstand forudsætter en stor stigning i eksportproduktionen. Mineaktiviteter, aluminiumsproduktion og /eller udvinding af kulbrinter kan bidrage til at øge eksporten og den samlede produktion i samfundet. Derfor kan følgeinvesteringer knyttet til sikre eksportproduktioner berettige en vis lånoptagelse.

En ensidig og smal erhvervsstruktur gør Grønland specielt sårbar over for udviklingen i fiskeri og fiskeindustri. Også i den fremtidige erhvervsudvikling skal man have for øje, at Landskassen så vidt

muligt skal undgå for egen regning, gennem ejerskab af selskaber eller via garantistillelse at tage risici, der kan medføre væsentlige tab og dermed bringe velfærdssystemerne i fare.

Hvad angår de selvstyrejede selskaber har Royal Greenland A/S historisk udgjort en særlig risiko for Landskassen. Selvstyret har i 2009 gennemført et stort kapitalindskud i selskabet, men soliditeten i selskabet er fortsat forholdsvis lav. Økonomisk Råds formandskab anbefaler derfor, at der tages initiativ til en mærkbar forbedring af soliditeten i selskabet. Det kan f.eks. ske gennem frasalg af delaktiviteter, delvis privatisering, ophør af underskudsgivende aktiviteter eller forbedring af cash-flow. Det afgørende er en væsentlig forbedring af soliditeten, så den økonomiske sårbarhed bliver reduceret mærkbart.

Anvendelse af faste mål for underskud og gæld, f.eks. på henholdsvis 3 og 60 pct. af BNP, er ikke tilstrækkelige til at sikre stabile offentlige finanser. Det anbefales, at selvstyret, når der er gode konjunkturer, bevæger sig langt under disse mål for at være rustet til de konjunkturtilbageslag, der med stor sikkerhed indtræffer med mellemrum.

I en grønlandsk sammenhæng er konklusionen på den europæiske gældskrise, at man skal fastholde det gode udgangspunkt med en lav offentlig gæld. Det sikrer landet mod den situation, hvor kreditorerne reelt bestemmer den økonomiske politik. I den forbindelse er det også vigtigt, at landet ikke via garantistillelse, direkte eller indirekte, risikerer at skulle stifte en stor gæld, fordi dele af erhvervslivet har foretaget uheldige dispositioner, som på den ene eller anden måde ender som et krav på Landskassen.

20. september 2011

## Appendiks om finansindikatoren og strukturel saldo

### 1. Opdatering af finansindikatoren

Siden Økonomiske Råds rapport fra 2010 er holdbarhedsmodellen opdateret med tal for de offentlige finanser i 2009, og der er foretaget en række mindre korrektioner i modellen. Derudover er der foretaget en simpel korrektion for den konjunkturbetingede komponent i den primære saldo samt en række ændringer i antagelser om bl.a. væksten i produktiviteten og blokstilskuddet. Tabel 1 viser de dekomponerede effekter af ændringerne på holdbarhedsindikatoren.

**Tabel 1. Ændringer i finansindikatoren fra i 2011-rapporten**

Pct. af BNP	Finansindikatoren	Offentlig saldo i 2020
<b>Udgangspunkt: 2009-indikator</b>	<b>-7,4</b>	<b>-5,2</b>
5. Levetidsindeksning af tilbagetrækningsalder	+1,0	+0,7
6. Real fastfrysning af transfereringer til og med 2020	+1,8	+2,1
7. Real fastfrysning af kollektivt konsum til og med 2020	+3,5	+4,2
8. Øget erhvervsdeltagelse (+200 personer/år fra 2011-2015)	+1,3	+1,4
<b>Indikator med politiktiltag</b>	<b>= 0,1</b>	<b>= 3,2</b>

Anm.: Totalerne summerer ikke nødvendigvis som følge af afrunding. I grundforløbet antages: Produktivitetsvækst: 1 pct., merrealrente: 2 pct., inflation: 1,75 pct., initial nettogæld: -21,4 pct. af BNP.

#### Ad 1. Modelkorrektioner og fremrykning til udgangsåret 2009

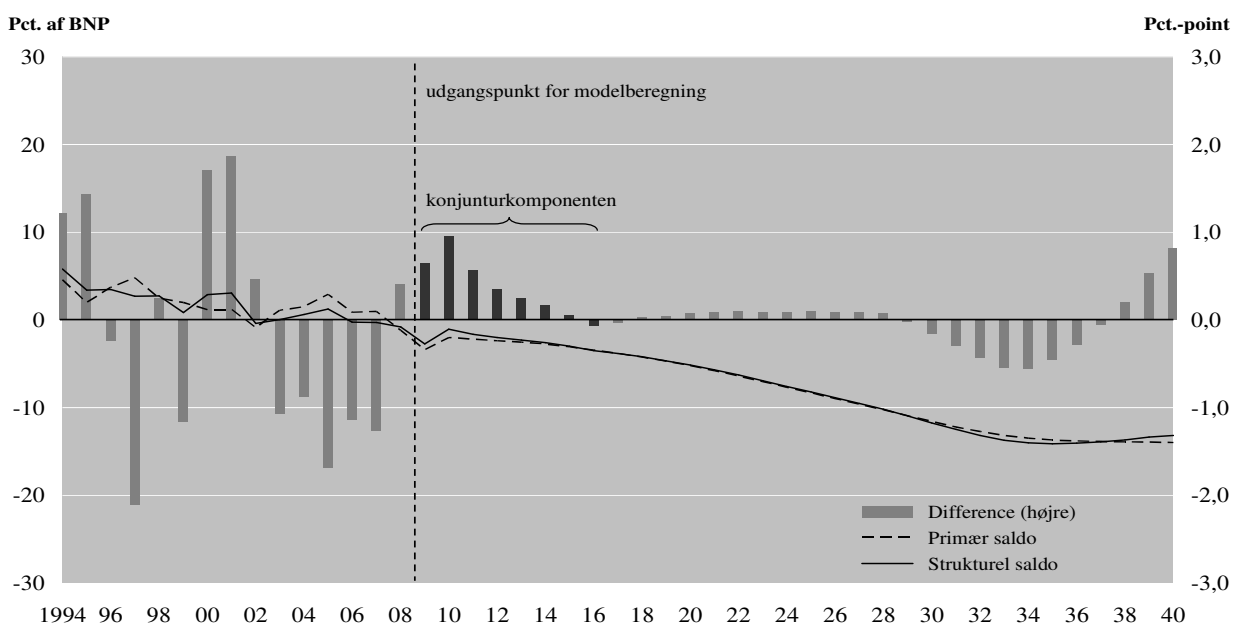
Der er foretaget korrektioner i fremskrivningen af det offentlige konsum, i fremskrivningen af restleddet i transfereringerne (dvs. de ikke-fordelte transfereringer fra Grønlands Statistik), i de gennemsnitlige udgifter pr. kvinde i barsel, i den aldersbetingede fordeling af udgifterne til alderdom og i antallet af berørte af udgifter til alderdom (hvor antallet af 90+-årige nu ikke medregnes). Holdbarhedsmodellen er opdateret med tallene for de offentlige finanser for 2009, så

indikatoren nu angiver den varige forbedring af den offentlige saldo i pct. af BNP, der kræves for at nettogælden konverterer mod 2009-niveauet i 2040. Den nye fordeling af budgetposterne i udgangsåret (2009) giver isoleret set en forværring af indikatoren på 0,5 pct.-point, som primært kan tilskrives øgede offentlige udgifter i 2009

## Ad 2. Korrektion for konjunktur

Der er indført en korrektion for effekten af konjunktursituationen i prognoseperioden (2010-2011) og i de første fem år af fremskrivningsperioden (2012-2016). Der foretages udelukkende en korrektion af den primære saldo – og dermed ikke af BNP som i de makroøkonometriske modeller – da finansindikatoren udelukkende afhænger af den primære saldo. Korrektionsleddet er indført som en konjunkturkomponent på udgiftssiden, men tilsvarende korrektion kunne foretages på indtægtssiden med modsatte fortegn og samme resultat. Konjunkturkomponenten svarer til forskellen mellem den strukturelle og den primære saldo i den pågældende periode, som vist i figur 1, og beregnes som outputgappet (beregnet med et simpelt HP-filter) skaleret med en estimeret budgetfaktor på 0,64. Metoden er beskrevet yderligere i afsnit 3 i dette appendiks. Korrektionen for konjunktur har kun ganske lille betydning for finansindikatoren, da gennemslaget fra konjunkturerne på de offentlige finanser er forholdsvis beskedne og da grønlandsk økonomi i udgangspunktet er relativt tæt på potentielt BNP.

**Figur 1. Konjunkturkomponenten: Forskellen på den primære og strukturelle saldo**



Anm.: Ekskl. renter, tillagt salg af varer og tjenester. BNP skønnet i 2008-09. Fremskrivning fra grundscenariet i 2009-holdbarhedsmodellen.  
Kilde.: Grønlands Statistik, Departementet for finanser, Politisk-økonomisk beretning 2010, og egne beregninger.

### Ad 3. Øget produktivitetsvækst

Antagelsen om produktivitetsvækst er øget fra 1,0 pct. til 1,5 pct. p.a., svarende til forudsætning om den langsigtede danske produktivitetsudvikling i de private byerhverv, jf. Reformpakken 2020. Realvæksten i det offentlige konsum og transfereringer øges ligeledes fra 1,0 pct. til 1,5 pct. Den primære effekt af den øgede produktivitetsvækst er en hurtigere udhulning af bloktilskuddet som andel af BNP. Derfor forværres finansindikatoren med 2,5 pct.-point.

### Ad 4. Øget nominel vækst i bloktilskuddet

Den nominelle vækst i bloktilskuddet har hidtil fulgt den langsigtede prisudvikling på 1,75 pct. Det vurderes, at denne vækstrate er for lav. I forbindelse med den langsigtede fremskrivning af dansk økonomi i Reformpakke 2020 er der antaget en nominel dansk lønudvikling på 3,3 pct. og en dansk prisudvikling på 1,8 pct. Det generelle PL-indeks vil dermed stige med ca. 2,7-2,8 pct. fremover (60 pct. vægt på lønudviklingen og 40 pct. på priserne). I 2011-rapporten er nominelle vækst i bloktilskuddet øget til 2,75 pct., hvilket forbedrer holdbarhedsindikatoren med 4,7 pct.-point.

Ændringen i antagelsen om den fremtidige produktivitetsvækst og nominel udvikling i bloktilskuddet skal ses i sammenhæng, og vil tilsammen betyde en fortsat faldende betydning af bloktilskuddet for den grønlandske økonomi. I den tilgængelige historiske periode 1994-2009 er bloktilskuddet faldet som andel af BNP med knap 1 pct.-point p.a., mens faldet er aftaget til 0,6 pct.-point p.a. i perioden 2001-2009. Der lægges til grund, at bloktilskuddet fortsat udhules i hele fremskrivningsperioden, men i en mindre grad end hidtil.

## 2. Eksempler på beregning af politiktiltag

Holdbarhedsmodellen kan anvendes til at beregne en række politikeksperimenter til forbedring af såvel holdbarheden som troværdigheden af de grønlandske offentlige finanser. En troværdig finanspolitik kræver en forbedring af den offentlige saldo på også det kortere sigt, jf. sidste kolonne i tabel 2.

**Tabel 2. Ændringer i finansindikatoren**

Pct. af BNP	Finansindikatoren	Offentlig saldo i 2020
<b>Finanspolitisk "status quo"-forløb</b>	<b>-7,4</b>	<b>-5,2</b>
	<i>Effekt målt i forhold til "status quo"</i>	
1. Levetidsindeksering af tilbagetrækningsalder	+1,0	+0,7
2. Pristalsregulering af transfereringer til og med 2020	+1,8	+2,1
3. Real nulvækst i kollektivt offentligt konsum til og med 2020	+3,5	+4,2
4. Øget erhvervsdeltagelse	+1,3	+1,4

Anm.: Totalerne summerer ikke nødvendigvis som følge af afrunding. I grundforløbet antages: Produktivitetsvækst: 1 pct., merrealrente: 2 pct., inflation: 1,75 pct., initial nettogæld: -21,4 pct. af BNP. (fratrasket den initiale effekt svarende til indikatoren med konstant primær saldo).

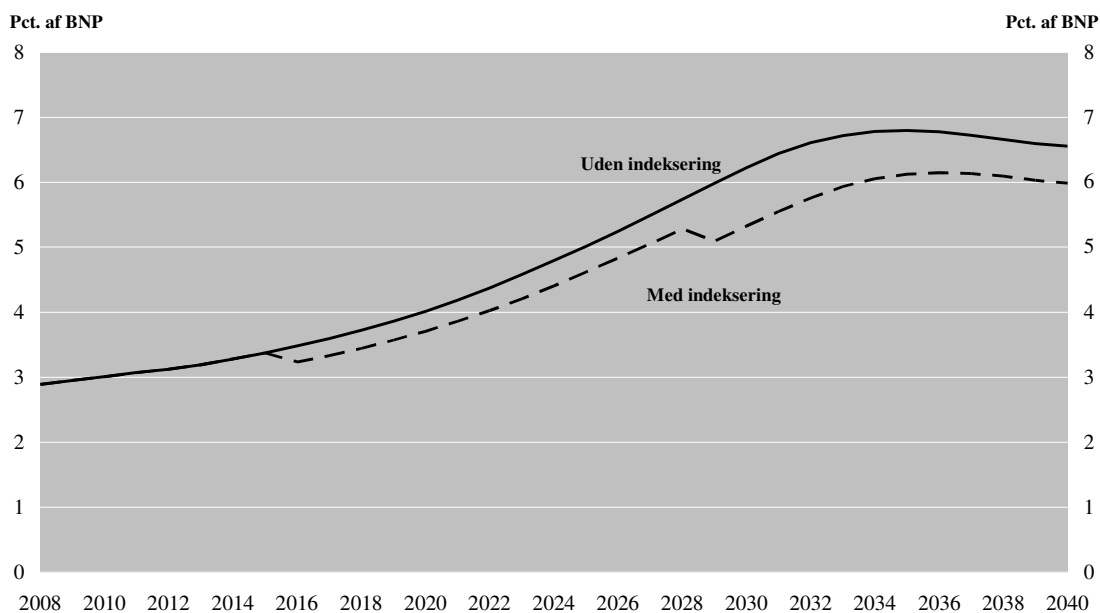
### Ad 5. Levetidsindeksering af tilbagetrækningsalder

I Grønlands Statistiks seneste befolkningsfremskrivning stiger middellevetiden fra 68 år i 2008 til 72 år i 2040, mens restlevetiden for en 65-årig stiger fra 13 år i 2008 til 15 år i 2040. Den mindre fremgang i middellevetiden end i restlevetiden hænger sammen med lavere dødelighed blandt de yngre generationer.

Tabel 2 angiver hvad en indeksering af den nuværende pensionsalder på 65 år til restlevetiden for en 65-årig vil indebære for den finanspolitiske holdbarhed. Konkret hæves pensionsalderen til 66 år i 2016 og 67 år i 2029, da 65-åriges restlevetid efter afrunding stiger med 1 år i disse to år. Dette vil betyde, at arbejdsstyrken og beskæftigelsen vil øges med 500 til 700 personer i årene 2016 til 2028 og med 1.400 personer fra 2029. Som følge af den demografiske udvikling vil effekten på arbejdsudbuddet falde til 800 personer mod 2040.

En sådan reform styrker den finanspolitiske holdbarhed med 1 pct. af BNP. Den gunstige effekt skyldes primært, at udgifterne til folkepension falder, jf. figur 2. Indtægterne stiger også som følge af øgede skatter og afgifter, men samtidig vil øget arbejdsudbud øge BNP og dermed forstærke den reale udhuling af bloktilskuddet.

**Figur 2. Offentlige transfereringer til alderspension med og uden levetidsindekset pensionsalder**



Anm.: BNP skønnet i 2008. Fremskrivning fra holdbarhedsmodel med 1 pct. produktivitetsvækst.  
Kilde.: Grønlands Statistik, Departementet for finanser, Politisk-økonomisk beretning 2010, og egne beregninger.

#### Ad 6. Real fastfrysning af transfereringer

De individuelle og kollektive transfereringer følger realvæksten i BNP på 1,5 pct. Fastholdes samtlige overførsler realt (dvs. de antages kun at følge inflationen på 1,75 pct.) frem til og med 2020 forbedres finansindikatoren med 1,8 pct.-point. Indgrebet vil have store konsekvenser for de mange modtagere af sociale indkomstoverførsler og øge uligheden i samfundet mærkbart. Det vil konkret betyde, at modtagerne af indkomstoverførsler ikke vil få del i den generelle velstandsfremgang i samfundet. Over en 10-årig periode vil købekraften blandt alle modtagere af indkomstoverførsler falde med over 15 pct. i forhold til købekraften hos beskæftigede.

#### Ad 7. Real fastfrysning af kollektivt offentligt konsum

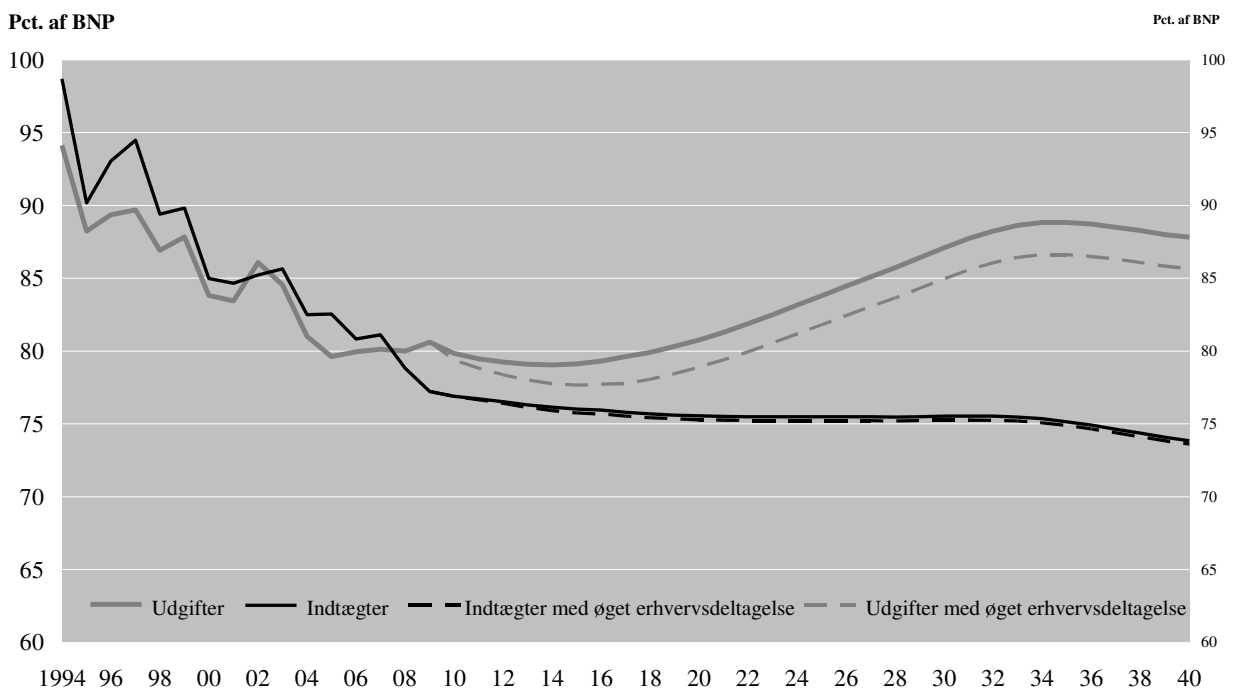
Det kollektive offentlige konsum består af aflønning af ansatte, forbrug af fast realkapital og forbrug i produktionen. Det kollektive offentlige konsum udgjorde 35 pct. af de samlede offentlige udgifter i 2009. En real fastfrysning betyder, at denne del af de offentlige udgifter kun får lov at stige med inflationen frem mod 2020. En fastfrysning af det kollektive konsum til og med 2020 giver derfor en markant holdbarhedsforbedring på 3,5 pct.-point.

#### Ad 8. Øget erhvervsdeltagelse



Endeligt opstilles der et alternativscenarie i holdbarhedsmodellen, hvor erhvervsdeltagelsen øges permanent med 200 personer om året fra 2011 til 2015, dvs. med i alt 1.000 personer svarende til 2,5 pct. af den potentielle arbejdsstyrke i 2015. Da der i holdbarhedsmodellen ikke skelnes mellem antal beskæftigede og antal personer i den potentielle arbejdsstyrke, antages de 1.000 personer at gå fra at være uden for arbejdsstyrken (-1.000 personer i 2015) til løbende at indgå i den potentielle arbejdsstyrke (+1.000 personer i 2015). Den øgede erhvervsdeltagelse vil styrke finansindikatoren med 1,3 pct. af BNP. Det er lidt mere end effekten af levetidsindekseringen, og skyldes at effekten på arbejdsudbuddet er større (1.000 personer i hele perioden fra 2015 til 2040). Figur 3 viser de samlede effekter af den øgede erhvervsdeltagelse på indtægterne og udgifterne. Som i tilfældet med levetidsindeksering er effekten størst på udgiftssiden af den offentlige økonomi.

**Figur 3. Offentlige udgifter og indtægter**



Anm.: Ekskl. renter, tillagt salg af varer og tjenester. BNP skønnet i 2008-09.

Kilde.: Grønlands Statistik, Departementet for finanser, Politisk-økonomisk beretning 2010, og egne beregninger.

### 3. Principper i beregning af strukturel saldo

Udviklingen i den offentlige saldo kan deles op i en strukturel del, der afspejler de underliggende strukturer i den førte finanspolitik, og en konjunkturmæssig del, som er udtryk for hvorledes de økonomiske konjunkturer påvirker de offentlige finanser.

Den konjunkturmæssige del af budgettet bliver automatisk påvirket, fx ved økonomisk tilbageslag, hvor indtægterne fra skatter og afgifter vil falde, og udgifterne til blandt andet arbejdsløshedsdagpenge vil stige. Endvidere vil et højt skattniveau og et højt niveau for arbejdsløshedsdagpenge forstærke de konjunkturmæssige bidrag til den offentlige saldo. Denne konjunkturafhængighed betyder, at den faktiske offentlige saldo kan give et misvisende billede af, om de offentlige finanser grundlæggende er holdbare. Den strukturelle saldo kan udregnes påfølgende måde:

$$\text{Strukturel saldo} = \text{faktisk saldo} - \text{konjunkturbetinget saldobidrag}$$

Det redegøres i dette appendix for, hvordan disse bidrag kan udregnes for at finde den strukturelle offentlige saldo for Grønland.

#### Den trendmæssige BNP udvikling

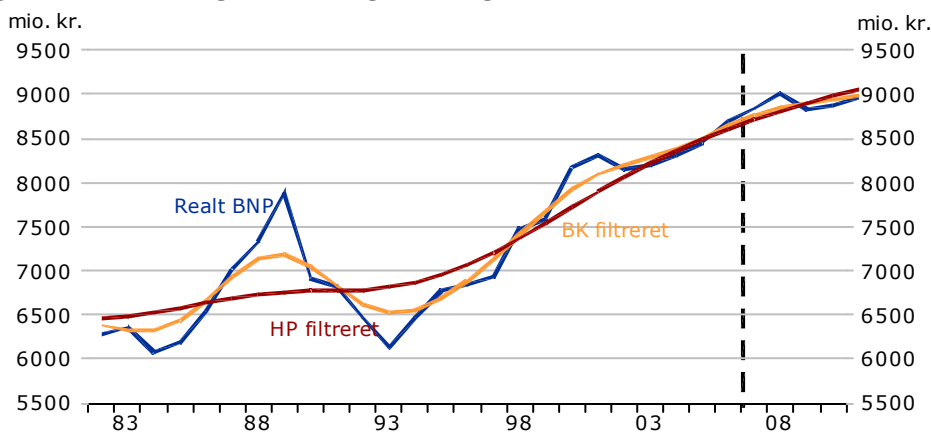
For at korrigere den faktiske offentlige saldo for konjunkturmæssige bidrag er det nødvendigt at udregne outputgab, der angiver den procentvise forskel mellem den årlige produktion og den trendmæssige produktion. Dette har til hensigt at belyse, hvorledes konjunktursituationen afviger fra den trendmæssige udvikling. Dernæst skal de offentlige budgetters samlede konjunkturfølsomhed,  $\varepsilon$ , beregnes, for at vise hvordan en ændring i outputgab påvirker de offentlige finanser. Det samlede konjunkturbetingede saldobidrag findes ved at gange outputgab med de offentlige budgetters samlede konjunkturfølsomhed

$$\text{Konjunkturbetinget saldobidrag} = \varepsilon * \text{Outputgab}$$

For at finde forskellen mellem faktisk og potentielt BNP, det førnævnte outputgab, skal den trendmæssige udvikling i BNP beregnes. Det er muligt at beregne den trendmæssige BNP udvikling, ved enten et *Hodrick-Prescott (HP) filter* eller et *Baxter og King (BK) filter*.

Figur 4 viser udviklingen i realt BNP – her defineret som bruttonationalproduktet deflateret med udviklingen i forbrugerpriserne i Grønland - i perioden 1979 til 2010 samt en trendmæssig udvikling. Forskellen mellem den reale udvikling og den trendmæssige udvikling er udtryk for outputgab. Den trendmæssige udvikling fremkommet ved brug af de førnævnte filtreringsmetoder.

**Figur 4. Realt BNP og trendmæssig udvikling i BNP**



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

Anm.: Tallene fra 2010 og frem er medtaget for at give den trendmæssige udvikling i slutningen af perioden en mere retvisende profil. Udviklingen efter den stiplede linie bygger på antagelser.

*Hodrick-Prescott (HP) filteret* udnytter at, produktionen kan deles op i en trendmæssig del og en cyklisk del. Desuden vælges en udglatningsparameteren, der vægter mellem den cykliske og trendmæssige udvikling i produktionen. Ved at vælge en lav værdi for udglatningsparameteren, vægtes den cykliske del af produktionen højt (høj volativitet), og ved en høj værdi for udglatningsparameteren vægtes den trendmæssige udvikling af produktionen højt (lav volativitet). Udglatningsparameteren er valgt til 100, der er standard for årlige tidsrækker.

Den anden måde hvorpå det er muligt at finde den trendmæssige udvikling i en tidsrække er ved brug af et *Baxter og King (BK) filter*. BK filteret isolerer konjunkturkomponenterne ved at approksimere tidsrækken med et endeligt symmetrisk glidende gennemsnit, hvor der benyttes  $K$  leads og lags. Filteret kan for en given tidsrække isolere de komponenter, som har cykellængder i et veldefineret interval. Tilbage står derfor i) ud fra økonomiske og empiriske kriterier at vælge de relevante cykellængder, og ii) at bestemme en hensigtsmæssig lag-længde  $K$ . Der er valgt  $K=3$ , som er standard for årlig data, og der fokuseres på komponenter med konjunkturlængder som er længere end 2 år og kortere end 8 år.

Figur 4 viser, at HP filteret og BK filteret kvalitativt har samme udvikling, derfor benyttes HP filteret fremadrettet, idet dette filter er mest anvendeligt.

### **De offentlige budgetters konjunkturfølsomhed**

Den såkaldte budgetfaktor,  $\epsilon$ , viser hvor konjunkturfølsomme de offentlige budgetposter er ved ændringer i outputgabet. De offentlige budgetposters konjunkturfølsomhed, udtrykt ved budgetelasticiteterne  $E_i$ , angiver hvorledes de enkelte budgetposter ændres ved en ændring i outputgabet. Størrelsen  $E_i$  estimeres ved den simple regression:

$$B-gab_{it} = E_i * y-gab_t + e_i$$

Hvor  $B-gab_{it}$  udtrykker forskellen mellem den faktiske budgetkomponenten  $i$  og dens tilhørende trend, og  $y-gab_t$  er gabet mellem faktisk BNP og trendmæssig BNP. Det trendmæssige niveau beregnes med et HP filter med udglatningsparameteren 100.

**Tabel 3. De offentlige budgetters konjunkturfølsomhed, 2007**

Pct.	Andel af BNP	$E_i$ - BK	$E_i$ - HP
<b>Indtægter</b>	<b>81,1</b>	<b>-0,03</b>	<b>0,27</b>
Bruttoestindkomst	3,3	0,01	0,01
Udtræk af indkomst fra offentlige kvasi-selskaber	1,1	-0,02	-0,02
Andre indtægter	0,1	-0,04	-0,01
Importskatter	5,1	0,00	0,00
Ensfragtafgifter	0,0	0,01	0,03
Andre afgifter	1,2	0,03	0,04
Løbende indkomst- og formueskatter	26,4	0,06	0,09
EU's institutioner	2,9	0,00	0,00
Bloktilskud m.v.	29,2	-0,01	0,11
Refusioner	5,8	-0,03	0,02
Salg af varer og tjenester	6,1	0,05	0,11
<b>Udgifter</b>	<b>80,1</b>	<b>0,22</b>	<b>0,75</b>
Aflønning af ansatte	30,6	0,16	0,38
Forbrug af fast realkapital	3,3	0,19	0,28
Forbrug i produktionen	25,8	-0,20	0,88
Subsidier til offentlige kvasi-selskaber	1,4	0,26	-1,08
Subsidier til andre virksomheder	3,6	-0,67	0,05
Løbende overførsler til husholdninger	10,0	-0,19	0,19
Løbende overførsler til private non-profit institutioner	1,1	-0,02	1,17
Kapitalakkumulation i alt	2,6	3,59	4,74
Kapitaloverførsler til offentlige kvasi-selskaber	0,6	2,16	3,15
Kapitaloverførsler til andre selskaber	0,0	-19,99	-2,11
Andre kapitaloverførsler	1,0	12,81	6,66
<b>Budgetelasticiteten E</b>		<b>0,13</b>	<b>0,40</b>
<b>Budgetfaktoren <math>\varepsilon</math></b>		<b>0,21</b>	<b>0,64</b>

Anm.: Budgetelasticiteterne er beregnet for perioden 1994-2009 (med skøn for BNP i 2008 og 2009).

1) Den samlede budgetelasticitet er et vægtet gns. af budgetposterne efter deres andel af BNP i 2007.

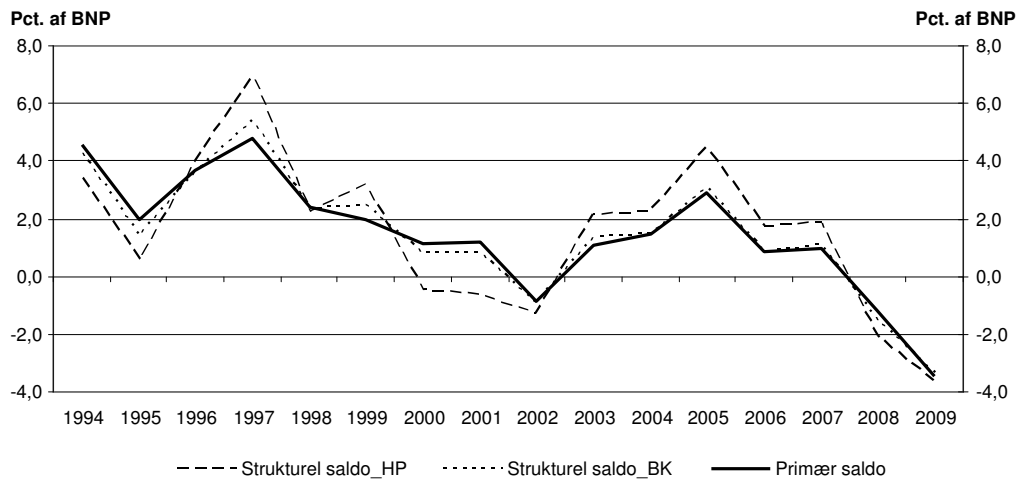
2) Budgetfaktoren svarer til budgetelasticiteten normeret med forholdet mellem den numeriske sum af budgetkomponenterne og strukturelt nominelt BNP i 2007.

Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger.

Ovenstående tabel 3 viser estimaterne for  $E_i$  fordelt på indtægter, udgifter og et vægtet samlet estimat. Budgetfaktoren  $\varepsilon$ , der svarer til de sammenvægtede budgetelasticiteter korrigeret for forholdet mellem de samlede udgifter plus indtægter og BNP-niveauet, kan fortolkes som forbedringen af den offentlige saldo i pct. af BNP ved en stigning i outputgabet på 1 pct. af BNP. Figur 5 viser udviklingen i den primære saldo og den strukturelle saldo, beregnet efter ovenstående metode, i perioden 1994 til 2009.

Budgetfaktoren fra tabel 3 er benyttet til beregning af det konjunkturbetingede saldobidrag. Til sammenligning ligger estimatet for budgetfaktoren i Danmark i intervallet 0,7 til 0,8. Beregningerne viser, at konjunkturerne har en vis, om end ikke stor indflydelse på de offentlige finanser. Den forværring, som er sket i den primære saldo de senere år er primært udtryk for en strukturel forværring, hvor der er kommet øget pres på udgiftssiden, mens indtægterne som andel af BNP ikke tilsvarende er vokset.

**Figur 5. Primær saldo og strukturel saldo beregnet efter HP- og BK filtrering**



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger