NIRAS GREENLAND A/S

Greenland Development A/S

Aluminiumsprojektets økonomiske betydning

Januar 2010

Rådgivende ingeniører
og planlæggere

HOVEDKONTOR

Postboks 769
3900 Nuuk

Telefon +299 32 31 11
E-mail niras@greennet.gl
Web www.niras.gl

KONTOR I ALLERØD

Sortemosevej 2
3450 Allerød

Telefon +45 4810 4200
Telefax +45 4810 4300

CVR-nr. 87672328
Tilsluttet FRI

Indhold

FORORD 3

1 KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER 4

1.1 Generelt om projektet og analysen 4

1.2 Det samlede behov for arbejdskraft 5

1.3 Hvor skal/kan arbejdskraften komme fra i driftsfasen? 5

1.4 Hvor mange flytter til Maniitsoq? 7

1.5 Påvirkningen af de offentlige finanser i basisscenariet 8

1.6 Påvirkning af BNP og vare- og tjenestebalance i basisscenariet 12

1.7 Påvirkningen af de offentlige finanser ved andre forudsætninger om arbejdsmarkedet 13

1.8 Følsomhedsberegninger 14

1.9 Andre vigtige økonomisk politisk emner 15

1.9.1 Risiko for inflation 15

1.9.2 Bosætningen 16

1.9.3 Boligfinansiering 16

1.9.4 Samlet pakke med politiske beslutninger 17

1.9.5 Beslutningskapacitet i Selvstyret og kommunen 17

1.10 Projektets overordnede betydning for økonomien 17

2 INDLEDNING OG ANALYSERAMME 19

2.1 Hovedindhold 19

2.2 Analyserammen 20

2.3 Afgrænsning af analysen 20

2.4 Ordliste 21

3 ARBEJDSKRAFTBEHOV I ANLÆGS- OG DRIFTSPERIODEN 23

3.1 Arbejdskraftbehov (direkte og indirekte) i anlægsfasen 23

3.2 Arbejdskraftbehov (direkte og indirekte) i driftsfasen 24

3.3 Induceret beskæftigelse 25

3.4 Samlet arbejdskraftbehov 26

4 ARBEJDSMARKED OG ARBEJDSUDBUD 28

4.1 Arbejdskraften i anlægsfasen 28

4.2 Hvor skal/kan arbejdskraften komme fra i driftsfasen? 28

4.3 Kædereaktion af jobskift 30

4.4 Basisscenariet for reaktionen på arbejdsmarkedet 31

4.5 Hvor mange forventes at flytte til Maniitsoq? 32

5 PÅVIRKNINGEN AF ØKONOMIEN, HERUNDER DE OFFENTLIGE FINANSER 37

5.1 Grundlag for scenarierne 37

5.1.1 Effekten på indkomstskatter og transfereringer af flere i beskæftigelse 38

5.1.2 Selskabsskat i anlægsperioden 39

5.1.3 Øgede offentlige udgifter til institutioner og infrastruktur 40
5.1.4 Yderligere offentlige udgifter til boligområdet 40
5.1.5 Reduktion af de offentlige udgifter andre steder 42
5.1.6 Mobilitetsydelse 44
5.1.7 Selskabsskatter i driftsfasen 44
5.2 De økonomiske konsekvenser i basisscenariet 44
5.2.1 De offentlige finanser i basisscenariet 45
5.2.2 Påvirkningen af BNP i basisscenariet 47
5.2.3 Vare- og tjenestebalancen i basisscenariet 47
5.3 De økonomiske konsekvenser i andre scenarier 48
5.4 Følsomhedsberegninger 49
5.4.1 Eksterne i driftsfasen 50
5.4.2 Lønniveauet i anlægsfasen 50
5.4.3 Ingen driftsbesparelse andre steder 51
5.4.4 Højere offentlige anlægsudgifter 52
5.4.5 Højere beskæftigelse i driftsfasen 52
5.4.6 Uændret arbejdsudbud i Maniitsoq 53
5.4.7 Flere medfølgende ægtefæller uden job 53
5.4.8 Færre hjemmehørende i anlægsfasen 54
5.4.9 Overordnet om følsomhedsberegningerne 55
6 FORHOLD AF BETYDNING FOR ØKONOMISK POLITIK 56
6.1 Efterspørgsel, finanspolitik, lønninger og inflation 56
6.2 Betydning af ejerskabsmodeller for finanspolitikken og indsatsen på arbejdsmarkedet 57
6.3 Konsekvenser for bosætningen 58
6.4 Samlet pakke med politiske beslutninger 58
6.5 Beslutningskapacitet i Selvstyret og kommunen 59
6.6 Realkredit 59
6.7 Boligfinansiering 60
7 REFERENCER 61
BILAG 1. MODEL OG ANALYSERAMME 62
BILAG 2. FORSKELLIGE TYPER ARBEJDSKRAFT 68
BILAG 3. KÆDER AF JOBSKIFT 72
BILAG 4. KOMMENTARER FRA FØLGEGRUPPEN 74
Kommentarer fra Grønlands Arbejdsgiverforening 74
Kommentarer fra SIK 76
Kommentarer fra Landsplanlægningsafdelingen, Departementet for Finanser og Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked 80
Kommentarer fra Grønlands Turist- og Erhvervsråd (GTE) 81
Kommentarer fra Qeqqata Kommunia 82

Forord

I foråret 2007 bad vi NIRAS om at lave en rapport omkring mulige samfundsøkonomiske effekter ved opførelse og drift af vandkraftværker og aluminiumsværk i Grønland. Rapporten blev offentliggjort i november 2007. Allerede da vi bestilte rapporten, vidste vi, at det ville blive nødvendigt med flere analyser, efterhånden som projektet skred frem og mere præcise data blev tilgængelige.

I foråret 2008 blev der derfor opstillet et nyt kommissorium for en analyse af projektets påvirkninger af de offentlige finanser i Grønland. Analysen var betinget af forskellige datainput fra dels Alcoa, dels fra Grønlands Statistik, dels fra Departementet for Finanser samt erfaringstal fra Island. Under processen har vi måttet acceptere, at en række dataleverancer har måttet udskydes, og derfor er afslutningen af denne rapport ca. ½ år forsinket.

Formålet med rapporten er at belyse, på et aggregeret (overordnet) niveau, hvilke påvirkninger projektet vil have på de offentlige finanser, og på hvilke områder projektet vil have størst betydning for den videre økonomiske udvikling.

Rapporten har ikke skullet analysere påvirkningerne i de enkelte kommuner og regioner. En sådan analyse vil afhænge af en række konkrete yderligere input, herunder den omfattende mobilitetsundersøgelse, som forventes afsluttet ultimo 2009. Formålet med denne rapport er heller ikke at lave en traditionel cost-benefit analyse af projektet. Sådanne kan først foretages, når der foreligger et mere detaljeret kendskab til projektets økonomiske omfang, rentabilitet og den mulige afkastandel til samfundet, samt kendskab til de ændringer i samfundsstrukturen som projektet ved realisering må forventes at medføre.

Rapportens konklusioner om påvirkningerne af arbejdsmarkedet er essentielle. Samfundets og virksomhedens evne til at opkvalificere og mobilisere arbejdsstyrken vil være den allervæsentligste faktor i forhold til at sikre, at projektet skaber størst mulig samfundsøkonomisk gevinst.

I 2010 og 2011 vil arbejdet på det samfundsøkonomiske område fortsætte, med regionaløkonomiske analyser samt færdiggørelse af mobilitets- og infrastrukturanalyserne og forhandling af projektets vilkår for koncession til vandkraft.

Det er vores håb, at det frugtbare samarbejde- og modspil mellem Greenland Development, konsulenter og den samfundsøkonomiske følgegruppe, som består af repræsentanter fra arbejdsmarkedets organisationer, kommuner, Selvstyret og GTE vil fortsætte og dermed styrke det fælles vidensgrundlag. De enkelte medlemmer af følgegruppen har haft mulighed for at kommenterer på den endelige rapport. Deres kommentarer er vedlagt som et bilag til rapporten.

Samfundsøkonomi er ikke en eksakt videnskab, men trives med diskussion og udfordring af de antagelser, der nødvendigvis må gøres. Man må således ikke forvente, at der hverken i denne eller kommende rapporter vil være et ”endeligt facit” om projektets påvirkning af samfundet. Analyserne skal dog gerne højne det fælles vidensniveau om projektet og konsekvenserne af det samt bidrage til, at læseren selv gør sig tanker herom.

Thomas Mogensen

Greenland Development A/S

1 Konklusioner og anbefalinger

1.1 Generelt om projektet og analysen

Realisering af aluminiumsprojektet vil få omfattende virkninger for den økonomiske udvikling i Grønland og naturligvis især for Maniitsoq, hvor aluminiumsværket placeres. Investeringerne i smelterfaciliteter med vandkraftanlæg og tilhørende forsyningsnet beløber sig alene til omkring 20 mia. kr.[1], svarende til ca. det dobbelte af Grønlands samlede BNP.

Arbejdet med at bygge aluminiumsværket og vandkraftværkerne kan gå i gang i 2011, hvorefter selve produktionen kan starte i 2017

Når aluminiumsværket kommer i drift, ventes det at skabe i alt 1.100-1.200 arbejdspladser i form af arbejdspladser på selve aluminiumsværket og i forskellige brancher i samfundet i øvrigt. Hovedparten vil være i Maniitsoq, så det vil være nødvendigt med betydelige investeringer i bolig- og byfaciliteter. De mange tilflyttere vil ofte blive ledsaget af ægtefælle og evt. børn, hvorfor der vil være en betydelig befolkningsstigning i Maniitsoq. Dette vil også påvirke befolkningsudviklingen i det øvrige Grønland – såvel i bygder som byer.

Man har ikke tidligere i Grønland gennemført et projekt, der på nogen måde kan sammenlignes med aluminiumsprojektet. Hertil kommer, at der heller ikke er præcise erfaringer fra andre steder at trække på. De islandske erfaringer er naturligvis meget relevante, men Grønlands geografi, uddannelsesniveau mv. er så anderledes, at erfaringerne ikke kan overføres direkte. Den manglende viden og erfaring fra tilsvarende projekter bevirker, at beregninger og vurderinger af projektets konsekvenser ikke kan blive særligt præcise.

Oven i dette kommer desuden, at der stadig er mange forhold, der ikke er truffet beslutning om endnu. Tilsammen betyder det, at beregningerne i denne rapport skal opfattes som indikationer af mulige størrelsesordener og ikke som præcise opgørelser. Resultaterne skal med andre ord ikke opfattes som meget eksakte tal med ”to streger under”. En vigtig pointe i den forbindelse er, at forskellige analyser og projektet kan føre til, at den økonomiske politik bliver ændret, så den matcher projektet så godt som muligt - og dette vil i sig selv føre til, at resultaterne af denne analyse også ændrer sig. På denne måde bidrager analysen til at kortlægge, hvad der skal til, for at Grønland får mest muligt ud af projektet.

I denne analyse bliver der fokuseret på konsekvenserne for den samlede økonomi med særlig fokus på de offentlige finanser. Især reaktionerne på arbejdsmarkedet har afgørende betydning i den forbindelse, idet arbejdsmarkedet er nøglen til forståelsen af effekterne af projektet.

[1] Dette skøn er baseret på opgørelserne af anlægsudgifterne ved projektet fra første feltsæson, og disse er ved at blive opdateret.

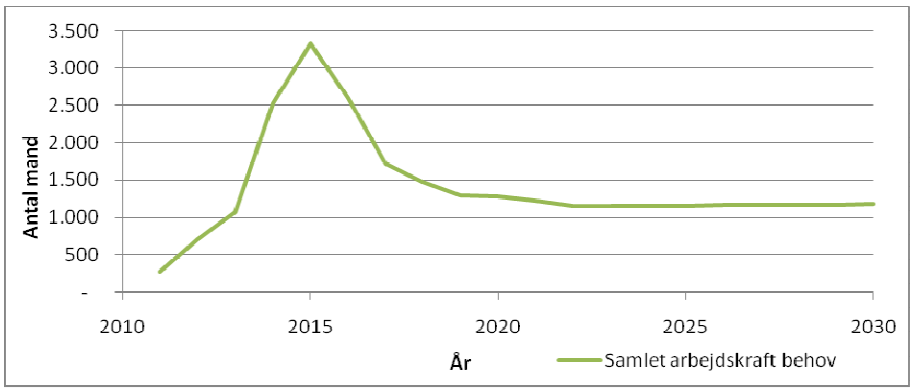
1.2 Det samlede behov for arbejdskraft

Der ventes godt 3.300 ansatte i anlægsfasen, når der er flest. Heraf skal de 2.600 bygge vandkraftværkerne, aluminiumsværket mv. Herudover vil der blive brug for ca. 700 personer til at bygge boliger, offentlige institutioner mv. samt til at levere forskellige serviceydelser mm.

I driftsfasen vil hovedparten være ansat på aluminiumsværket. Herudover vil der også være mange, der arbejder som underleverandører, ligesom der vil komme mange nye job som følge af, at aktivitetsniveauet og indkomsterne bliver højere (fx ansatte indenfor detailhandel, restauranter osv.). Samlet set skønnes det samlede arbejdskraftbehov at være 1.100-1.200 ansatte i driftsfasen.

I Figur 1-1 er vist, hvordan arbejdskraftbehovet ventes at blive i løbet af anlægs- og driftsperioden frem til 2030, som beregningerne generelt er fremført til.

Figur 1-1 Samlet arbejdskraftbehov



Kilde: Alcoa og modelberegninger, jf. bilag 1

1.3 Hvor skal/kan arbejdskraften komme fra i driftsfasen?

I anlægsfasen må det ventes, at hovedparten af stillingerne vil blive besat af eksterne.

Det er et erklæret mål både fra Alcoas side og fra politisk side, at de ansatte i driftsfasen bliver hjemmehørende. I denne analyse er det udgangspunktet, at dette mål bliver realiseret, hvorved den beskæftigelses- og indkomstfremgang, som projektet skaber, tilfalder den grønlandske befolkning.

At realisere målet om, at alle i driftsfasen er hjemmehørende rejser en række problemstillinger om, hvad der skal til, for at det sker, samt det overordnede spørgsmål: Hvor kan arbejdskraften komme fra?

Hvis anlægsarbejderne går i gang i 2011, kan aluminiumsværket være klar til drift i 2017. Det betyder, at der er 8 år fra nu til at sikre den nødvendige arbejdskraft. Selvom der således er tid til at sikre dette, kan det vise sig at blive svært, både at få tilstrækkelig mange til at flytte til Maniitsoq og samtidig sikre, at de har de nødvendige kompetencer. Set i et lidt længere tidsperspektiv skulle det dog være muligt. Det kan således meget vel tænkes, at en del af de ansatte i begyndelsen af driftsfasen vil være eksterne, men at de ansatte på længere sigt kan være hjemmehørende.

Men selv hvis det skulle lykkes, at alle fra starten af driftsfasen bliver hjemmehørende, betyder det ikke, at der er skabt 1.100-1.200 ekstra job med

hjemmehørende som arbejdskraft. En del af arbejdspladserne må ventes at blive besat af personer, der tidligere var i beskæftigelse. Andre arbejdspladser vil blive besat af eksterne eller helt forsvinde som følge af effektiviseringer eller som følge af mangel på arbejdskraft.

Dette leder frem til en meget vigtig pointe: Hvis arbejdsudbuddet øges, får Grønland mest muligt ud af aluminiumsprojektet. Dvs., at personer, der ellers ikke vil være i arbejde eller kun arbejde en del af tiden (evt. med en lav produktivitet), skal i beskæftigelse fremover såfremt Grønlands fordele ved projektet skal maksimeres.

Der findes ikke - og det vil næppe være muligt at finde - et særligt godt grundlag for at vurdere allerede i dag, om arbejdsudbuddet bliver øget, og hvor arbejdskraften i givet fald kommer fra. Det afhænger af befolkningens reaktion på aluminiumsprojektet, og de nye muligheder det skaber, af den førte politik og af mange andre faktorer. Derfor bliver disse forhold analyseret i form af forskellige scenarier.

I Tabel 1-1 er vist et muligt bud på, hvor arbejdskraften kan komme fra. Dette betegnes i det følgende som basisscenariet. Den anden søjle i tabellen viser, at i det første egentlige driftsår (udgangsåret) antages halvdelen af de ansatte at være eksterne, mens den anden halvdel består af personer, der hidtil har haft anden beskæftigelse (enten i form af delvis beskæftigelse eller i lavindkomst eller mellemindkomst stillinger).

Det fremgår af den tredje søjle, at i løbet af de 10 første driftsår er det forudsat, at de eksterne bliver erstattet af personer fra anden beskæftigelse samt, at arbejdsudbuddet reelt bliver øget[2]. Dette tænkes at ske ved, at personer der til den tid ellers ville være førtidspensionister, modtagere af offentlig hjælp eller erhvervsfangere og indenskærs fiskere i stedet bliver uddannet og opkvalificeret i tide til, at de kan varetage job på almindelige vilkår.

I basisscenariet regnes således med, at alle stillinger i driftsfasen besættes med hjemmehørende arbejdskraft, men at dette sker gradvist i løbet af 10 år, efter driftsfasen er gået i gang.

[2] Det er ikke tanken, at de der i dag er førtidspensionister, modtagere af offentlig hjælp mv. skal besætte jobbene i aluminiumsbranchen. Projektet kan således ikke forventes at løse problemet med, at der er i dag er mange personer på overførselsindkomst.

Tabel 1-1 Forudsat fordeling af arbejdskraften i basisscenariet

Persongrupper	Fordeling i udgangs-året, pct.	Fordeling efter 10 år, pct.
Delvist beskæftigede	15	20
Lavindkomst	20	30
Mellemindkomst	15	20
Erhvervsfangere og inden-skærs fiskere	0	20
Modtagere af offentlig hjælp	0	5
Førtidspensionister	0	5
Alderspensionister (enlige)	0	0
Eksterne	50	0
I alt	**100**	**100**

I basisscenariet er der med andre ord regnet med, at arbejdsstyrken ikke stiger svarende til det øgede behov for arbejdskraft på 1.100-1.200, og at det fører til en beskæftigelsesstigning på omkring 1050 personer i Maniitsoq og ca. 100 personer andre steder i landet. Dette uddybes nærmere i afsnit 1.4 nedenfor.

Men det betyder også, at der i basisscenariet regnes med, at beskæftigelsen vil falde andre steder i landet. Konkret er det antaget i basisscenariet, at arbejdsudbuddet efter 10 års drift stiger med godt 100 (personer der ellers ville være modtagere af offentlig hjælp og førtidspensionister), og at godt 200 personer fordelt over hele Grønland til den tid har forladt fisker/fanger erhvervet og får arbejde i forbindelse med aluminiumsprojektet. Med andre ord vil godt 300 af de 1.100-1.200 arbejdspladser blive udfyldt af "nye" på arbejdsmarkedet. Men heri ligger også, at beskæftigelsen forudsættes at falde andre steder i landet med godt 800 personer. Dette dækker både over, at der forudsættes at forsvinde job ved effektiviseringer, og at en del af arbejdsstyrken flytter til Maniitsoq.

De økonomiske konsekvenser af aluminiumsprojektet bliver større, desto mere den samlede beskæftigelse i hele landet stiger - dette bliver analyseret nærmere nedenfor.

1.4 Hvor mange flytter til Maniitsoq?

Etablering af aluminiumsindustri forventes at tiltrække et stort antal hjemmehørende til Maniitsoq. Mange af disse vil medbringe deres familier, hvilket betyder, at der vil komme et øget pres på de nuværende institutioner såsom skole og daginstitutioner i Maniitsoq, ligesom der vil opstå et stort boligbehov.

Det samlede antal nye stillinger på 1.100-1.200 personer som følge af aluminiumsprojektet er for Grønland som helhed.

Det kan ikke opgøres med nogen præcision, hvordan beskæftigelsen vil fordele sig regionalt. Det afhænger i høj grad af, hvor attraktivt det bliver at flytte til Maniitsoq, den førte mobilitetspolitik, om (og hvornår) der er boli-

ger til rådighed i Maniitsoq mv. I denne rapport er der i basisscenariet regnet med, at de nye stillinger fordeler sig således:

- Ca. 1.050 stillinger i Maniitsoq
- Ca. 50 stillinger ved vandkraftanlæggene, som besættes af personer, der som udgangspunkt ikke bor i Maniitsoq i forvejen.
- Ca. 50 stillinger andre steder i Grønland, hvilket dækker over, at beskæftigelsen falder indenfor nogle områder og stiger indenfor andre.

Hvis Maniitsoq bliver et populært sted at bo og drive virksomhed og således bliver en "vækstby", kan de regionale konsekvenser blive endnu større.

I basisscenariet regnes med, at af de ca. 1.050 nye stillinger i Maniitsoq, vil ca. 100 blive besat af personer, der allerede bor i Maniitsoq. Det betyder, at ca. 950 tilflyttere vil blive beskæftiget i Maniitsoq. En del af de personer, der kommer i beskæftigelse, vil have ægtefælle og børn, som også vil skulle bo i Maniitsoq. Det fremgår af Tabel 1-2, at der forventes i alt godt 1.200 nye tilflyttere i 2024. I årene herefter forventes antallet at stige yderligere i takt med at flere par får børn. Herudover vil der være omkring 150 eksterne i Maniitsoq i 2024, som forventes erstattet af hjemmehørende i de følgende år.

Tabel 1-2 Tilflyttere til Maniitsoq i 2024, eksklusiv tilkaldt arbejdskraft.

	Antal personer
Tilflyttere der kommer i beskæftigelse	Ca. 800
Tilflyttere uden arbejde (fx medfølgende ægtefæller)	Ca. 50-100
Medfølgende børn i aldersgruppen 0-5 år	Godt 200
Medfølgende børn i aldersgruppen 6-17 år	Ca. 100-200
Samlet antal tilflyttere til Maniitsoq i 2024	**Ca. 1.200**

Kilde: Egne forudsætninger og modelberegninger, jf. bilag 1

1.5 Påvirkningen af de offentlige finanser i basisscenariet

De offentlige finanser vil blive påvirket af aluminiumsprojektet gennem mange forskellige kanaler. Som nævnt ovenfor er reaktionerne på arbejdsmarkedet meget vigtige i den sammenhæng.

Det har således stor betydning, hvilken gruppe i Tabel 1-1 ovenfor de ansatte i driftsperioden kommer fra. Er der tale om, at en person, der ellers ville være førtidspensionist, kommer i beskæftigelse, vil der være en besparelse for det offentlige til indkomstoverførsler samtidig med at vedkommende vil komme til at betale meget mere i skat. Er der derimod tale om en person, der skifter fra et godt lønnet job til at arbejde på aluminiumsværket, er effekten på de offentlige finanser stort set kun, at han kommer til at betale lidt mere i skat som følge af, at han får højere løn i aluminiumsbranchen.

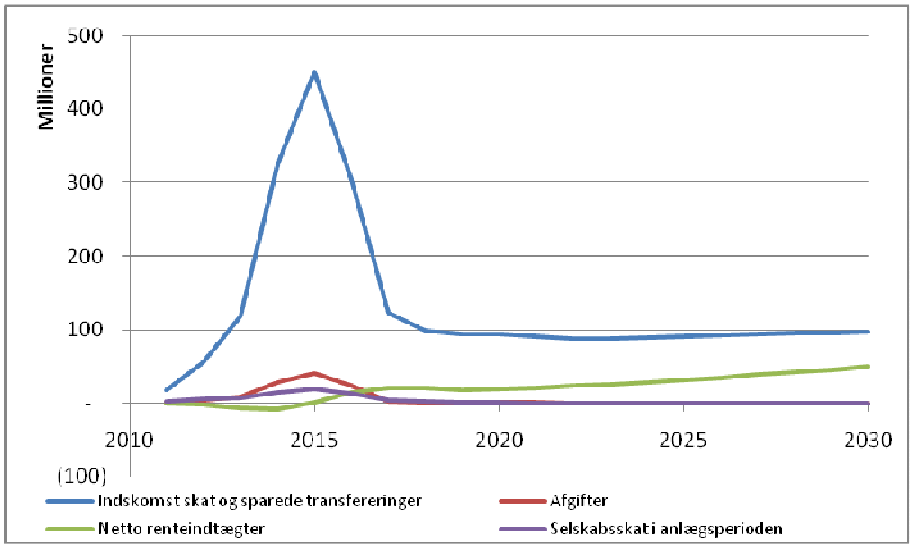
Dette kan også udtrykkes sådan: Betydningen for de offentlige finanser er størst, hvis personer, der ikke i forvejen er i beskæftigelse, får job som følge af aluminiumsprojektet. Betydningen for de offentlige finanser er derimod ikke så stor, hvis der er tale om, at en person skifter sin nuværende beskæftigelse ud med et bedre lønnet job i aluminiumsindustrien. I kapitel 5 er der redegjort nærmere for de konkrete beregninger.

Højere skatteindtægter og lavere offentlige udgifter til transfereringer som følge af aluminiumsprojektet vil således forbedre de offentlige finanser. Herudover vil projektet påvirke de offentlige indtægter i form af:

- *Selskabsskat i anlægsperioden*. De store anlægsprojekter i form af byggeri af smelter, vandkraft mv. vil betyde, at mange virksomheder vil komme til at tjene penge i anlægsperioden og dermed også, at der vil komme mere ind i selskabsskatter.
- *Afgifter*. Den øgede aktivitet i samfundet (især i anlægsperioden, men også i driftsperioden) vil betyde højere indkomster og højere forbrug i landet som helhed. Og der vil derfor også blive betalt mere i afgifter til Landskassen.
- *Renter*. De offentlige finanser bliver forbedret som følge af aluminiumsprojektet, og projektet vil derfor også give et bidrag til de offentlige finanser i form af (netto-)renteindtægter.

I Figur 1-2 er påvirkningen af de offentlige indtægter vist. Det ses, at virkningen af højere beskæftigelse på skatter og transfereringer er klart den vigtigste på indtægtssiden. I det år i anlægsperioden, hvor effekten er størst (dvs. 2015), er den ca. 450 mio. kr. I driftsfasen er den ca. 100 mio. kr. årligt. Virkningen af højere indkomstskatter er så stor, at den også har mærkbar betydning for renteindtægterne. De øvrige offentlige indtægter (selskabsskat i anlægsfasen og afgifter) har kun mindre betydning.

Figur 1-2 Aluminiumsprojektets påvirkning af de offentlige indtægter i basisscenariet



Anm.: Der er ikke indregnet selskabsskatter i driftsfasen samt evt. koncessionsafgifter

Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

På udgiftssiden vil påvirkningen af de offentlige finanser ske i form af:

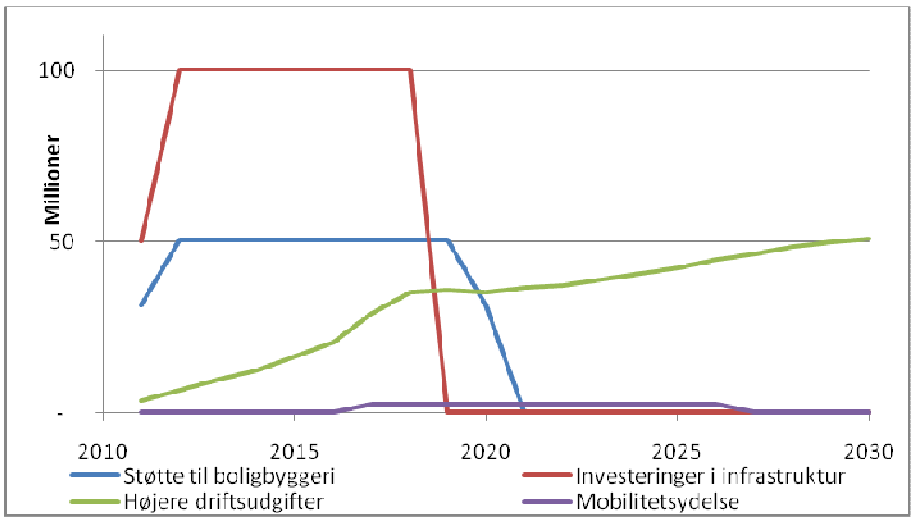
- Offentlige investeringer i infrastruktur mv. Der skal bygges veje, skole, daginstitutioner osv., og dette er forudsat at kræve offentlig finansiering.
- Der skal også bygges en hel del boliger, så der må forventes også at komme offentlige udgifter til finansieringsstøtte til byggeri af disse.

- Endvidere er der regnet med, at de offentlige driftsudgifter stiger som følge af projektet. Der er tale om øgede lønudgifter til ansatte i skoler, daginstitutioner samt øgede drifts- og vedligeholdelsesudgifter mv.
- For at sikre tilstrækkelig gode incitamenter til at mange vil flytte til Maniitsoq, er der regnet med, at der kommer udgifter til mobilitetsydelse.

Mange af disse elementer er stadig genstand for forhandling, så det er endnu ikke klarlagt, hvor store de offentlige udgifter bliver. I denne analyse er størrelsen af offentlige udgifter derfor baseret på en række forudsætninger, jf. kapitel 5. Konkret er der regnet med et behov for infrastrukturinvesteringer i Maniitsoq på ca. 2 mia. Heraf udgør offentlige investeringer i infrastruktur 750 mio. kr., mens investeringer i forsyningsanlæg og boliger udgør ca. 1,4 mia. kr., idet der regnes med en blanding af ejerboliger og lejeboliger.

I Figur 1-3 er påvirkningen af de offentlige udgifter vist. Det ses, at de offentlige investeringer og de offentlige udgifter til støtte til boligfinansiering er betydelige i starten af perioden, men at de kun er der i en periode på ca. 10 år. At de offentlige driftsudgifter stiger, betyder ikke så meget i starten af perioden, men betydningen bliver gradvist større, og på længere sigt er der tale om en udgiftsforøgelse på ca. 50 mio. kr. årligt. Udgifterne til mobilitetsydelse har derimod ikke større betydning.

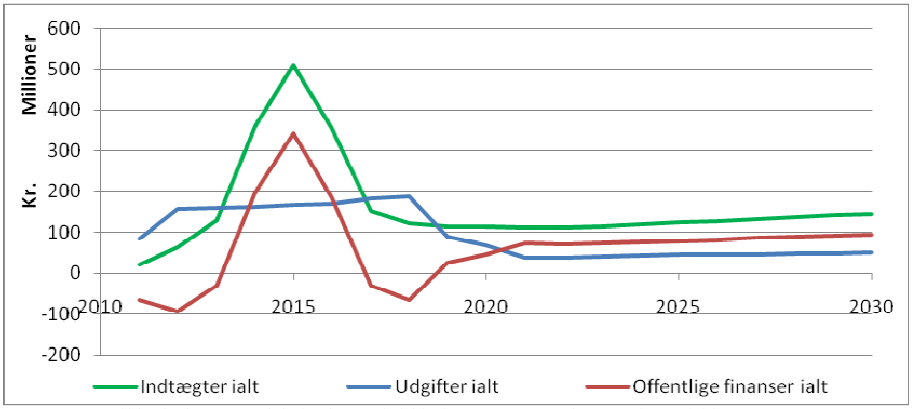
Figur 1-3 Aluminiumsprojektets påvirkning af de offentlige udgifter i basisscenariet



Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

I Figur 1-4 ses konsekvenserne af aluminiumsprojektet for de offentlige udgifter, de offentlige indtægter samt virkningen på de samlede offentlige finanser. Det ses, at de offentlige indtægter er større end de offentlige udgifter i langt de fleste år, og at projektet har en positiv nettovirkning på de offentlige finanser i langt de fleste år.

Figur 1-4 Aluminiumsprojektets påvirkning af de offentlige finanser i basisscenariet



Anm.: Der er ikke indregnet selskabsskatter i driftsfasen samt evt. koncessionsafgifter

Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

Forløbet af påvirkningen af de offentlige finanser påkalder sig særlig opmærksomhed. De offentlige finanser bliver forværret i årene 2011-2013 med samlet lidt over 100 mio. kr., forbedret med 2-300 mio. kr. årligt i 2014-2016, forværret med små 50 mio. kr. årligt i 2017 og 2018, hvorefter der er en årlig forbedring, der gradvis stiger til ca. 100 mio. kr. årligt.

Det er meget væsentligt at være opmærksom på den betydelige og svingende påvirkning af de offentlige finanser. Særligt i 2014-2016 vil det være meget vigtigt, at de høje offentlige indtægter fra aluminiumsprojektet ikke fører til højere offentlige udgifter på andre områder.

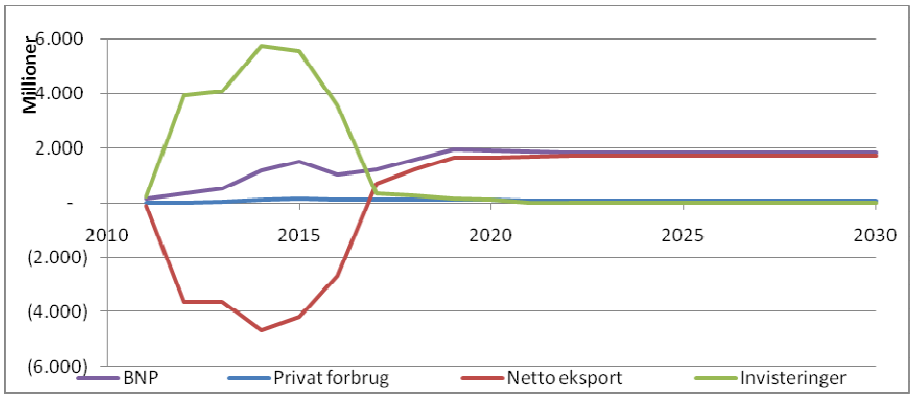
Det skal bemærkes, at det næppe vil være muligt at aflæse ovenstående effekter på de offentlige finanser direkte af fx finansloven, da mange af beløbene vil blive absorberet i de offentlige budgetter. Det gælder fx renteindtægterne, indtægterne fra afgifter samt - nok så væsentligt - effekten af højere personskatter og lavere transfereringer.

Udover ovennævnte indtægter vil der formentlig også komme selskabsskatter fra aluminiumsværket i driftsfasen, da det må formodes, at projektet kun bliver sat i gang, hvis ejeren har begrundede forventninger om at tjene på projektet. Der kan blive tale om store beløb, men det er særdeles vanskeligt at beregne såvel størrelsesorden samt den tidsmæssige profil heraf på nuværende tidspunkt. Grunden til, at det er så vanskeligt er, at aluminiumværkets skattepligtige indkomst vil afhænge af mange, meget usikre parametre som fx fremtidige aluminiumspriser, dollarkurs, selskabets kapitalstruktur, den præcise størrelse af anlægsinvesteringen mv. Hertil kommer, at grundlaget for selskabsskatten indgår som en parameter i Selvstyrets forhandlinger med Alcoa (afskrivningsgrundlaget vil være større, jo mere Alcoa skal finansiere). På denne baggrund og på grund af den store usikkerhed og lange tidshorisont før der kan forventes selskabsskat, er selskabsskatter fra aluminiumsværket i driftsfasen ikke regnet med i basisscenariet, ligesom evt. koncessionsafgifter heller ikke er regnet med.

1.6 Påvirkning af BNP og vare- og tjenestebalance i basisscenariet

Den samlede påvirkning af BNP opdelt på underkomponenter fremgår af Figur 1-5. Det ses, at der vil være en stor import og store investeringer i anlægsfasen. I denne periode vil BNP også stige, men en stor del af den øgede indkomstfremgang vil tilfalde udlændinge, der arbejder med anlægsopgaverne, hvorfor bruttonationalindkomsten (BNI) ikke vil stige nær så meget som BNP. I driftsfasen skønnes BNP at stige med ca. 2 mia. kr. årligt. En del af det forøgede BNP i driftsfasen vil tilfalde Grønland som følge af den stigning i beskæftigelsen, som projektet medfører, og en del vil tilfalde projektejer/-ejere i form af overskud mv. I projektets første leveår vil en del af produktionsfremgangen tilfalde långivere i form af renter og afdrag.

Figur 1-5 Påvirkning af BNP og underkomponenter sfa. aluminiumsprojektet

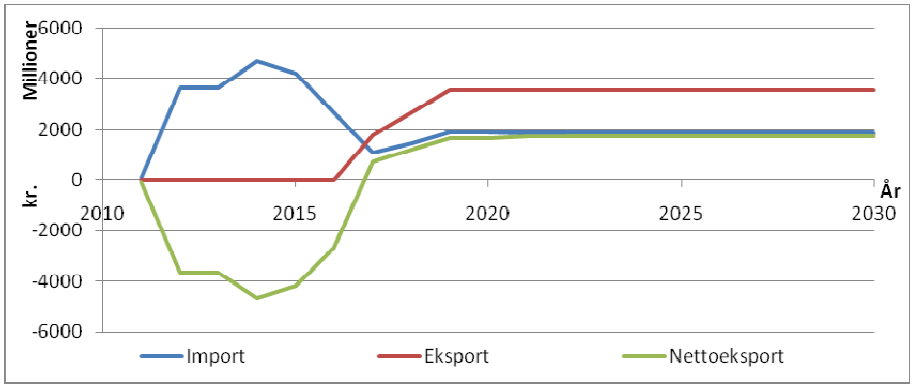


Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

I anlægsfasen vil aluminiumsprojektet betyde, at der kommer meget store underskud på vare- og tjenestebalancen samt betalingsbalancen, da byggeriet af smelter, vandkraftanlæg mv. vil kræve betydelig import af byggematerialer samt lønninger til eksterne. I driftsfasen vil aluminiumsproduktionen skabe en betydelig eksport og dermed bidrage til overskud.

Det er illustreret i Figur 1-6, hvorledes vare- og tjenestebalancen kan blive påvirket af aluminiumsprojektet.

Figur 1-6 Påvirkning af vare- og tjenestebalancen som følge af aluminiumsprojektet



Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

1.7 Påvirkningen af de offentlige finanser ved andre forudsætninger om arbejdsmarkedet

Som tidligere beskrevet er der knyttet stor usikkerhed til beregningerne i denne analyse. Men ikke alle forhold er lige usikre.

Et vigtigt element er den samlede beskæftigelse på 1.100-1.200 som følge af projektet. Dette er baseret på Alcoas erfaringer (bl.a. fra Island), og må overordnet vurderes at være forholdsvis sikkert. Der kan blive tale om måske 1-200 flere eller færre. Men det afgørende er, at aluminiumsprojektet vil skabe et betydeligt antal arbejdspladser, og dette antal må forventes at være temmelig stabilt i driftsfasen - er vandkraften og smelteren først bygget, må produktionen forventes at blive holdt i gang på et højt, stabilt niveau i mange år.

Det er derimod højst usikkert, hvor de ansatte i driftsfasen kommer fra. Det gælder både geografisk (hvilke byer/bygder i Grønland kommer de fra, eller kommer de fra udlandet) og i relation til tidligere beskæftigelsesmæssig status (er der tale om mellemindkomstmodtagere, erhvervsfangere mv.). Disse forhold afhænger i høj grad af, hvilken politik der bliver ført, holdningen til at flytte, den generelle udvikling i samfundet (bliver det fx ”in” at bo i Maniitsoq?) osv. Disse forhold er vigtige for økonomien i projektet, men der kan ikke på nuværende tidspunkt gives et eksakt svar.

I Figur 1-7 nedenfor er det vist, hvorledes påvirkningen af de offentlige finanser er i basisscenariet samt i det mest gunstige scenarium, dvs. i et tænkt tilfælde hvor alle 1.100-1.200 stillinger bliver besat af personer, der ellers ville modtage offentlig hjælp. Og i det mest ugunstige scenarium, dvs. hvor alle 1.100-1.200 stillinger bliver besat af personer, der ellers ville være mellemindkomstmodtagere.

Det er ikke overraskende, at effekten på de offentlige finanser er mindst, hvis alle stillingerne bliver besat af personer, der ellers ville være mellemindkomstmodtagere. I den situation øges arbejdsudbuddet ikke, og effekten kommer udelukkende som følge af, at de pågældende får bedre betalte job, mens der ikke bliver skabt flere job i Grønland.

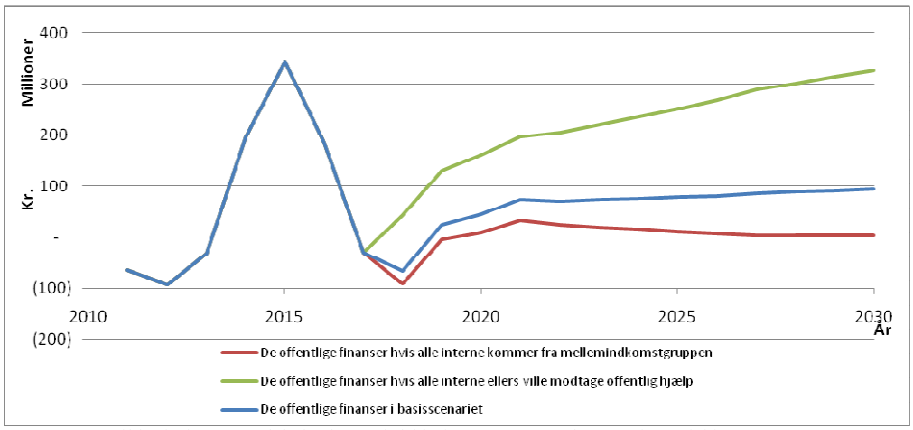
Effekten på de offentlige finanser er størst, hvis de nye stillinger bliver besat af personer, der ellers ville leve af indkomstoverførsler (effekten er nogenlunde lige stor, uanset om man ser på modtagere af offentlig hjælp, førtidspensionister eller alderspensionister). I den situation bliver den samlede beskæftigelse i Grønland øget med 1.100-1.200.

Ved fortolkningen af rekrutteringen af personer, der ellers ville leve af offentlige indkomstoverførsler, er det meget vigtigt at være opmærksom på, at det øgede arbejdsudbud især skal realiseres ved, at *tilgangen* til disse kategorier fremover skal reduceres som følge af aluminiumsprojektet og de muligheder, som opstår herved. Det er derfor arbejdsmarkedspolitikken med opkvalificering osv. allerede nu er så afgørende for, at Grønland får mest muligt ud af aluminiumsprojektet. Heri ligger også, at det næppe er muligt i særlig stor grad at få personer, der allerede er fx førtidspensionister, i beskæftigelse som følge af aluminiumsprojektet. Derimod drejer det sig om, at unge i dag, der ellers på lidt længere sigt ville risikere at komme på førtidspension, offentlig hjælp mv., bliver tilskyndet til at komme i beskæftigelse.

Området mellem kurverne i figur 1-8 viser, hvordan arbejdsmarkedspolitikken således kan påvirke virkningerne af projektet. Den understreger, hvor

vigtigt det er, at arbejdsudbuddet bliver øget. Hvis der i driftsfasen kun bliver beskæftiget personer, der ellers ville være mellemindkomstmodtagere, er effekten på de offentlige finanser stort set nul i driftsfasen. I anlægsfasen vil der dog være en positiv virkning på de offentlige finanser pga. den høje beskæftigelse i denne periode. Lykkes det derimod at øge arbejdsudbuddet markant, kan projektet føre til, at de offentlige finanser bliver forbedret med ca. 300 mio. kr. årligt.

Figur 1-7 Aluminiumsprojektets påvirkning af de offentlige finanser i forskellige scenarier



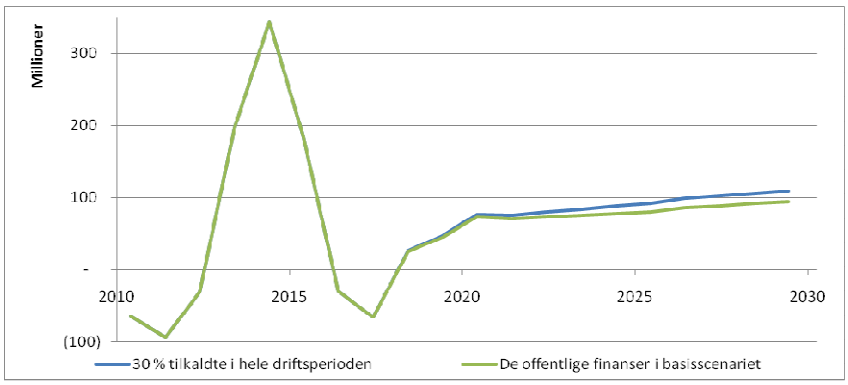
Anm.: Der er ikke indregnet selskabsskatter i driftsfasen samt evt. koncessionsafgifter

Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

Det skal understreges i denne sammenhæng, at det ikke er så afgørende for de offentlige finanser, om der er eksterne i driftsfasen. Hvis det viser sig, at en del af arbejdspladserne i driftsfasen bliver besat af eksterne, har det primært den økonomiske konsekvens, at indkomstfremgangen tilfalder de eksterne og ikke hjemmehørende. At indkomsten i givet fald tilfalder de eksterne betyder, at konsekvenserne af projektet for den grønlandske befolkning er mindre end hvis arbejdspladserne besættes af hjemmehørende.

Men målt på de offentlige finanser har det ikke den store betydning, om de ansatte er eksterne eller hjemmehørende, da eksterne betaler indkomstskat ligesom hjemmehørende gør. Dette er illustreret i figur 1-8.

Figur 1-8 De offentlige finanser i basisscenariet samt et scenarium med 30 pct. eksterne i driftsfasen



1.8 Følsomhedsberegninger

I kapitel 5 er vist en række beregninger af, hvad det betyder at ændre forskellige forudsætninger. Betragtes disse følsomhedsberegninger i ”helikopterper-

spektiv" fremgår det, at ændringer i langt de fleste forudsætninger påvirker de samlede offentlige finanser. Men ændringer af forudsætningerne giver ikke et afgørende anderledes forløb end i basisscenariet, og forskellene i forhold til basisscenariet er således forholdsvis små. Især når de ses i forhold til, hvor meget de samlede resultater afhænger af reaktioner på arbejdsmarkedet, er betydningen af ændringer i de andre forudsætninger lille.

Af figuren ovenfor fremgår det derimod meget tydeligt, at det har meget stor betydning, hvor arbejdskraften kommer fra - er der tale om personer, der allerede er i beskæftigelse, eller er der tale om personer, der hidtil har været på overførselsindkomst? Denne figur er således helt central for forståelsen af, hvad der er vigtigt for, at Grønland får mest muligt ud af aluminiumsprojektet. Dette underbygger og understreger den meget vigtige pointe, at det afgørende er, at arbejdsudbuddet bliver øget.

1.9 Andre vigtige økonomisk politisk emner

1.9.1 Risiko for inflation

Aluminiumsprojektet er enormt i forhold til størrelsen af Grønlands økonomi, og der vil være betydelig risiko for, at det fører til inflation i form af uholdbare stigninger af lønninger og priser. Dette vil i givet fald især gå ud over fiskeindustrien, da den afsætter sine produkter til verdensmarkedspriser, men også andre grønlandske virksomheder vil blive ramt. Dette betyder, at kravene til hurtig omstilling øges.

Overordnet set er der to tilgange, som kan modvirke en for kraftig inflationsudvikling. Enten at øge udbuddet eller mindske efterspørgslen. I praksis vil det mest realistiske være en kombination af disse.

Et større udbud i økonomien handler primært om, at øge udbuddet af arbejdskraft. I anlægsfasen må det i stort omfang ventes ske ved, at der kommer mange eksterne, hvilket vil være med til at dæmpe presset på inflationen. Men det vil ikke ændre ved, at der vil blive komme en meget stor efterspørgsel efter arbejdskraft. I driftsfasen kan et større arbejdsudbud realiseres ved, at der bliver gennemført ændringer af mere strukturelle forhold som uddannelse, mobilitet, regler og incitamentsstrukturer, adfærd, familiemønstre, traditioner mv.

Realisering af aluminiumsprojektet betyder, at efterspørgslen i samfundet bliver øget meget voldsomt i anlægsfasen og knap så meget i driftsfasen. Selvom udbuddet vil blive øget i form af mange eksterne er det naturligt at mindske den samlede efterspørgsel ved at føre en stram finanspolitik. I den forbindelse vil én mulighed være at reducere den offentlige sektors boligbyggeri og anlægsinvesteringer i det øvrige Grønland. For det første er det forholdsvis enkelt at skalere denne type offentlige udgifter ned. Og for det andet vil efterspørgslen blive reduceret på netop det område, hvor aluminiumsprojektet øger den mest.

Det vil dog også være oplagt at stramme finanspolitikken i øvrigt. Det kan dels ske ved forhøjelser af de offentlige indtægter, herunder højere skatter, højere egenbetaling på boligområdet mv. Dels kan det ske ved lavere offentlige udgifter i øvrigt, herunder indkomstoverførsler og offentlige driftsudgifter. Denne type finanspolitiske stramninger er ikke lige så målrettede den øgede efterspørgsel som lavere offentlige anlægsinvesteringer. Men nok så væsentligt kan sådanne initiativer være med til at styrke udbudssiden af øko-

nomien på lidt længere sigt. Fx vil en skærpet tildeling af førtidspension både resultere i besparelser for de offentlige finanser og samtidig være med til at øge arbejdsudbuddet. Og tilsvarende kan lavere subsidier til urentable erhverv være med til at øge det effektive arbejdsudbud.

Det skal endvidere bemærkes, at behovet for arbejdskraft til at bygge aluminiumsværket, vandkraftværkerne mv. og senere til at drive aluminiumsværket vil være lige stort, uanset om Landstinget beslutter sig for en partnerskabsmodel, en koncessionsmodel eller en kombination af disse. Påvirkningen af aktiviteten i økonomien vil være den samme. Det betyder således, at indsatsen på arbejdsmarkedet og uddannelsesområdet skal være lige omfattende uanset ejerskabsmodel, og at finanspolitikken skal være lige restriktiv, uanset valg af ejerskabsmodel. Det betyder også, at alternative former til finansiering af offentlige infrastrukturprojekter (OPP-modeller) ikke har nogen relation til problemet med manglende kapacitet på arbejdsmarkedet.

1.9.2 Bosætningen

I en grønlandsk sammenhæng er der en yderligere faktor, som kan bringes i spil for at tilpasse økonomien bedst muligt til aluminiumsprojektet, nemlig bosætningsmønsteret. Aluminiumsprojektet vil resultere i, at der vil komme til at bo flere mennesker i Maniitsoq, og at der vil komme til at bo færre andre steder i Grønland.

Det er derfor værd at overveje, hvorledes økonomien vil se ud såfremt fokus ikke kun bliver på at få arbejdskraft til Maniitsoq, men også at dette sker med det fokus på at begrænse de offentlige udgifter ved at større samlede grupper flytter. Herved kan der opnås større samlede besparelser og sociale netværk kan lettere bevares, således at omstillingen bliver lettere. I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at den økonomiske besparelse ved at der flytter få personer fra en bygd er lille på kort sigt (hvis der er en besparelse), hvis serviceniveauet for de andre beboere i bygden skal bevares. Flytter der derimod så mange, at det bliver relevant at overveje at reducere servicen på forskellige områder, vil den økonomiske besparelse være væsentligt større.

Det hører med i denne sammenhæng, at et ændret bosætningsmønster også vil kunne bidrage til et større effektivt arbejdsudbud og give bedre ressourceudnyttelse i samfundet i det hele taget. Til forskel fra tidligere vil aluminiumsprojektet medføre, at der opstår mange nye job i Maniitsoq, og en proces i retning af et ændret bosætningsmønster vil således i høj grad kunne ske ad frivillighedens vej.

1.9.3 Boligfinansiering

Mange af indbyggerne i den nye bydel må ventes at være ansatte på aluminiumsværket eller ansatte i afledte erhverv og dermed personer med en stabil og god indkomst. Det kan således blive relevant at overveje, hvorledes der kan sikres en høj egenfinansiering på boligområdet. I denne analyse er der regnet med, at boligerne i den nye bydel vil blive en blanding af ejerboliger og udlejningsboliger. Men der kan komme betydelige offentlige udgifter til boligbyggeri, og det kan derfor overvejes at indføre andre boligfinansieringsordninger, der har et større element af privat finansiering. Aluminiumsprojektet kan på denne måde bidrage til en fortsat markedsorientering af boligmarkedet.

1.9.4 Samlet pakke med politiske beslutninger

Der skal træffes en lang række politiske beslutninger i forbindelse med aluminiumsprojektet. Set fra en politisk synsvinkel vil der både være beslutninger, som er forholdsvis lette at træffe (fx beslutninger om at øge uddannelsesindsatsen, beslutte at anlægge en ny bydel). Men der vil også skulle være beslutninger, som vil være langt vanskeligere at træffe. Det kan fx være beslutninger om at nedjustere de offentlige investeringer i andre dele af landet, overvejelser om bosætningsmønstret, reformer for at øge arbejdsudbuddet, reformer af fiskeripolitikken osv.

For at sikre så bred politisk opbakning til det samlede projekt som muligt kan det derfor overvejes, at de politiske beslutninger samles i en eller flere større aftaler i form af politiske ”aluminiums-pakker”. Projektet er både meget stort og har en meget lang tidshorisont, hvilket taler for, at der tilstræbes brede politiske forlig om det. Det sikrer en langsigtet politisk stabilitet bag projektet og skaber grundlag for, at der er så stor tillid til projektet, at en lang række personer vil uddanne sig, flytte, købe ejerbolig, skifte branche osv.

1.9.5 Beslutningskapacitet i Selvstyret og kommunen

Da aluminiumsprojektet er så stort, og da det implicerer en lang række politiske beslutninger og administrative tiltag, kan der opstå pres på beslutningskapaciteten i såvel Selvstyret som i Qeqqata Kommunia. Det gælder både blandt politikere og blandt embedsmændene.

Der skal opnås politisk enighed om mange beslutninger – hvor nogle af dem vil være kontroversielle. De politiske beslutninger skal omsættes til lovgivning og implementeres i de administrative systemer, og beslutningerne skal trænge helt ud til de, der bliver konkret berørt af dem. En del af de mange beslutninger, der skal træffes, vil have teknisk karakter, mens andre også vil have politisk karakter. Det er derfor vigtigt, at der bliver etableret nogle effektive administrative strukturer, så der hurtigt kan træffes mere tekniske beslutninger, og samtidig sikre at der bliver truffet mere overordnede, politiske beslutninger på et fornuftigt grundlag.

1.10 Projektets overordnede betydning for økonomien

Realisering af aluminiumsprojektet vil betyde, at der bliver skabt mange nye arbejdspladser, og at den private sektor kommer til at udgøre en større del af den samlede økonomi. Endvidere vil eksporten fremover bestå af andet end fisk og fiskeprodukter.

Projektet vil øge BNP - og dermed indkomsterne i samfundet - betydeligt. Især hvis de mange nye jobs bliver besat af hjemmehørende, vil denne indkomststigning komme personer i Grønland til gode.

Som det fremgår af afsnittene ovenfor vil aluminiumsprojektet forværre de offentlige finanser i nogle få år i den betragtede periode, men det vil forbedre de offentlige finanser i langt de fleste år. I anlægsfasen kan der blive tale om en forbedring på 2-300 mio. kr. i nogle år og i driftsfasen ca. 100 mio. kr. årligt. På længere sigt kan påvirkningen blive endnu større.

Skatteindtægter fra projektet kan også bidrage betydeligt til finansiering af en ny bydel i Maniitsoq med ca. 700 boliger med tilhørende veje, offentlige institutioner mv. - og dermed til et højere velfærdsniveau i samfundet generelt. Samtidig må det også ventes at føre til højere offentlige driftsudgifter til

bl.a. sundhed og folkeskolen, hvilket er en følge af, at flere kommer til at bo i en større by og dermed trækker mere på den offentlige service.

Når disse positive aspekter ved projektet er nævnt, hører det også med i et samlet billede, at der er risici ved det, ikke mindst fordi projektet er så stort og dermed vanskeligt at håndtere. Konkret kommer dette til udtryk ved, at det i en årrække vil reducere Selvstyrets økonomiske råderum, da den offentlige sektor vil blive mere eksponeret på lånemarkedet. Det sker både i form af øget offentlig låntagning til finansiering af offentlige investeringer samt i form af større låntagning til investeringer i fx forsyningsanlæg.

Hertil kommer, at den positive påvirkning af de offentlige finanser kan blive mindre end vist i basisscenariet. Det kan enten ske, hvis de offentlige udgifter bliver højere end forudsat, eller i det omfang de nye arbejdspladser i driftsfasen i større grad vil erstatte jobs andre steder. En anden risiko er, at projektet på grund dets størrelse kan føre til uholdbare pris- og lønstigninger. Denne risiko kan begrænses ved større arbejdsudbud, og stram styring af de offentlige investeringer og driftsudgifter.

Projektet må også forventes at føre til regionale forskydninger i Grønland, da det vil skabe en befolkningstilvækst i Maniitsoq og en fraflytning fra andre steder. Det vil således være vigtigt, at der også bliver truffet ”upopulære” beslutninger. En regional forskydning vil betyde, at det lokale erhvervsliv kan komme under pres, de steder der sker fraflytning. Men det betyder også, at projektet kan være med til at fremme en omstrukturering af økonomien, da det skaber nogle konkrete, attraktive beskæftigelsesmuligheder. Dette aspekt lægger op til den overordnede konklusion i denne analyse: Aluminiumsprojektet vil kunne styrke Grønlands økonomi. Men for at Grønland skal have mest muligt ud af det, skal arbejdsstyrken opkvalificeres, og flyttes fra ledighed eller fra lavproduktive erhverv.

2 Indledning og analyseramme

2.1 Hovedindhold

Etablering af en aluminiumssmelter med tilhørende vandkraftværker mv. har stor betydning for den samlede økonomi og for de offentlige finanser.

Påvirkningen af de offentlige finanser kommer direkte til udtryk ved, at projektet må forventes at komme til at betale selskabsskat og evt. koncessionsafgifter mv. Disse forhold vil - sammen med mange andre aspekter - være genstand for konkrete forhandlinger mellem Selvstyret og Alcoa.

Men aluminiumsprojektets økonomiske konsekvenser rækker meget længere end det. Projektet vil have stor betydning for arbejdsmarkedet og dermed for både provenuet fra indkomstskatter samt for de offentlige udgifter, ligesom det vil påvirke landets samlede produktion, betalingsbalance osv. Hovedfokus i denne analyse er at identificere og kvantificere disse effekter nærmere. På baggrund heraf opstilles en række anbefalinger til den økonomiske politik, herunder arbejdsmarkedspolitikken.

I NIRAS Greenland (2007) er der også skønnet over de beskæftigelsesmæssige konsekvenser mv. af aluminiumsprojektet. Sammenlignet med denne rapport er skønnene over beskæftigelsen osv. opdateret med ny viden samt forfinet yderligere i denne analyse.

En meget vigtig pointe ved analyser af denne type er, at der bliver lavet scenarier, der rækker mange år ud i fremtiden. Analyserne er derfor baseret på antagelser, vurderinger og forudsætninger om fremtidige forhold samt viden og data om forholdene på mange forskellige områder. Det betyder, at resultaterne ikke skal opfattes som meget eksakte tal med ”to streger under”, men snarere som indikationer af mulige størrelsesordener. En vigtig pointe i den forbindelse er, at analyserne og projektet kan føre til, at den økonomiske politik bliver ændret - og dermed vil resultaterne også ændre sig.

Det betyder også, at følsomhedsberegninger er meget vigtige, da de netop viser, hvad der har størst betydning for de økonomiske konsekvenser af aluminiumsprojektet. Og de viser dermed også, hvilke områder, det er særligt relevant at have politisk fokus på og gøre noget ved.

I takt med at projektet udvikles yderligere, og der bliver truffet flere beslutninger om, hvordan det mere konkret skal forløbe, hvad der skal laves af bygninger og anlæg, og hvornår det skal laves, hvordan den økonomiske politik bliver tilrettelagt osv., vil beregningerne og tallene kunne laves mere præcise.

Det skal bemærkes, at det er helt normalt ved denne type analyser, at usikkerheden i beregningerne er meget stor, og at analyserne ikke kan give eksakte svar på selv relevante spørgsmål.

Det skal også pointeres, at beregningerne er baseret på den bedst mulige information i dag. På denne måde skulle analyserne bidrage til at forbedre den samlede viden om aluminiumsprojektets indvirkning på økonomien. Endvidere bidrager analyserne til at kortlægge, hvad der skal til, for at Grønland får mest muligt ud af projektet.

2.2 Analyserammen

I beregningerne vedrørende anlægsfasen er udgangshypotesen, at størstedelen af den relativt specialiserede arbejdskraft, der er behov for, vil være eksterne. Derved vil effekterne på det grønlandske arbejdsmarked fortrinsvis være en følge af service- og underleverancer i forbindelse med anlægsopgaverne, idet de eksterne medarbejdere forventes at bo i camps med tilhørende servicering.

For driftsfasen tager analysen udgangspunkt i arbejdsopgaverne i forbindelse med aluminiumsværket og vandkraftværkerne. Der skønnes over den direkte og indirekte beskæftigelse. Ud fra dette vurderes den ekstra omsætning i Grønland og den ekstra offentlige service, som disse ansatte efterspørger og det tilhørende arbejdskraftbehov for at kunne gennemføre dette (induceret beskæftigelse).

Når det forventede samlede arbejdskraftbehov er vurderet, bruges dette til at analysere effekten på de offentlige finanser af den øgede beskæftigelse, produktion m.v. og det illustreres, hvorledes den offentlige økonomi bliver påvirket ved forskellige scenarier for, hvordan arbejdskraftbehovet kan dækkes.

Når fokus flyttes fra arbejdsmarkedet og over på de offentlige finanser skal omkostninger til etablering af forskellig offentlig infrastruktur; skoler, daginstitutioner, sportshaller m.v. også inddrages. Herudover vil der være effekter fra boligmarkedet, idet der tages udgangspunkt i, at der forventes at være offentlig medfinansiering af det samlede boligbyggeri.

Der findes ikke en model af den grønlandske økonomi, der kan anvendes til denne type beregninger. Der er som led i projektet derfor udviklet en regnearksmodel for at kunne lave disse beregninger og for at sikre, at de er konsistente. I bilag 1 findes en mere detaljeret gennemgang af den model og analyseramme, der danner grundlaget for analyserne i rapporten.

I analyserne af de offentlige finanser er tallene opgjort i faste priser (2010-prisniveau), og de er således opgjort som man normalt vil gøre på finansloven. Hermed er det også valgt, at beløbene ikke er diskonteret, og der er ikke beregnet nutidsværdier af de forskellige indtægter og udgifter.

2.3 Afgrænsning af analysen

I det følgende er det valgt at fokusere på konsekvenserne for den samlede økonomi med særlig fokus på de offentlige finanser. Da projektet er meget stort i forhold til økonomiens størrelse, vil det give anledning til mange effekter, som det er relevant at forholde sig til.

Især reaktionerne på arbejdsmarkedet har afgørende betydning for, hvorledes projektet vil påvirke økonomien og dermed de offentlige finanser. Da arbejdsmarkedet således er nøglen til forståelsen af effekterne af projektet, bliver der i det følgende lagt særlig vægt på dette.

I denne analyse er det forudsat, at Selvstyret ikke bliver medejer af projektet, og mulige ejerskabsmodeller indgår således ikke. Hvis Grønland indgår i en form for ejerskabsmodel, vil de offentlige finanser blive direkte påvirket af både yderligere udgifter og indtægter fra aluminiumsproduktionen. Beslutningen om evt. medejerskab bør baseres på en separat investeringsanalyse, hvor afkastet holdes op mod størrelsen af investeringen og de hermed forbundne risici.

Aluminiumsproduktion i Maniitsoq vil betyde, at Grønlands samlede CO_2-udledning stiger på trods af, at energien til produktionen stammer fra vand-

kraft, som er en CO_2-neutral energiproduktion. At udledningerne stiger, skyldes de kemiske processer i forbindelse med aluminiumsproduktion. Det er endnu ikke afklaret, hvordan denne øgede CO_2-udledning vil blive håndteret i en ny global klimaaftale. I nærværende rapport, bliver denne problemstilling ikke analyseret nærmere, men der er ikke indregnet fx offentlige udgifter til køb af CO_2-kvoter - det er op til projektet selv at leve op til forpligtelserne på dette område.

Der vil være en konkurrencefordel for projektet, hvis en ny klimaaftale kommer til at omfatte al aluminiumsproduktion, da energien til aluminiumsproduktion i Grønland er CO_2-neutral. Det kan derimod gå ud over rentabiliteten i projektet, hvis det skal leve op til nogle klimakrav som ikke alle dets konkurrenter nødvendigvis skal opfylde.

Den anvendte afgrænsning af analysen betyder, at der ikke er tale om en samfundsøkonomisk cost-benefit analyse af en aluminiumssmelter, da det på nuværende tidspunkt ikke har været muligt at indregne alle relevante forhold som fx projektets betaling af selskabsskat og/eller koncessionsafgift, ligesom værdien af forskellige miljøpåvirkninger mv. ikke er medregnet.

Forholdene på arbejdsmarkedet er som nævnt væsentlige for konsekvenserne for den samlede økonomi af aluminiumsprojektet. I et andet projekt, der gennemføres af Selvstyret, bliver arbejdskraftens mobilitet nærmere analyseret.

I kapitel 3 findes en nærmere gennemgang af arbejdskraftbehovet i forbindelse med anlæg og drift af aluminiumsværket og vandkraftværker mv., mens der i kapitel 4 ses nærmere på arbejdsudbuddet, og hvor arbejdskraften kan komme fra.

I kapitel 5 findes en analyse af projektets betydning for de offentlige finanser i forskellige scenarier, som ikke mindst bestemmes af de arbejdsmarkedsmæssige problemstillinger anført i kapitel 4.

Kapitel 6 omhandler forskellige forhold, der har betydning for den økonomiske politik og dermed betydning for, hvordan Grønland får mest muligt ud af aluminiumsprojektet.

2.4 Ordliste

I analysen anvendes bl.a. en række økonomiske betegnelser, for at gøre fremstillingen så præcis som mulig. Nedenstående ordliste definerer en del af de anvendte ord og begreber:

Direkte beskæftigelse: Personer der arbejder på aluminiumsværket eller vandkraftværkerne.

Indirekte beskæftigelse: Personer, som ikke er ansat hos Alcoa, men som tjener deres indkomst ved at arbejde for Alcoa som underleverandør (fx elektrikere og ingeniører).

Induceret beskæftigelse: Personer, der kommer i beskæftigelse som følge af den aktivitets- og indkomststigning, som aluminiumsprojektet medfører (fx indenfor detailhandel, restauranter, offentlig service mv.).

Hjemmehørende: Personer som bor i Grønland uanset om aluminiumsprojektet bliver gennemført eller ej.

Eksterne: Personer, som rejser til Grønland med det formål at arbejde i forbindelse med aluminiumsprojektet.

Anlægsfasen: Perioden fra 2011 til 2017, hvor vandkraftværkerne og aluminiumsværket bliver bygget. Byggeri af boliger mv. vil strække sig over flere år, så der vil være anlægsaktiviteter i begyndelsen af driftsfasen.

Driftsfasen: Fra 2017 og frem hvor der produceres aluminium. I 2015-16 vil aluminiumsværket blive startet op med nogle få ansatte medarbejder, der senere overgår i den egentlige drift.

OPP: Offentlig-privat partnerskab. Betegnelsen dækker over forskellige former for modeller, hvor finansieringen af projekter (normalt store infrastrukturprojekter) deles mellem den offentlige og den private sektor.

BNP: Bruttonationalprodukt. Værdien af den samlede produktion i Grønland i et år.

BNI: Bruttonationalindkomsten. Er lig BNP korrigeret for lønninger samt renter og udbytter til og fra udlandet.

Vare- og tjenestebalancen: Forskellen mellem hvor meget der bliver eksporteret, og hvor meget der bliver importeret på et år.

Lavindkomstmodtager: Person der tjener mellem 175.000 og 220.000 kr.

Mellemindkomstmodtager: Person der tjener mellem 230.000 og 285.000 kr.

Delvist beskæftiget: Person der tjener mellem 90.000 og 130.000 kr.

3 Arbejdskraftbehov i anlægs- og driftsperioden

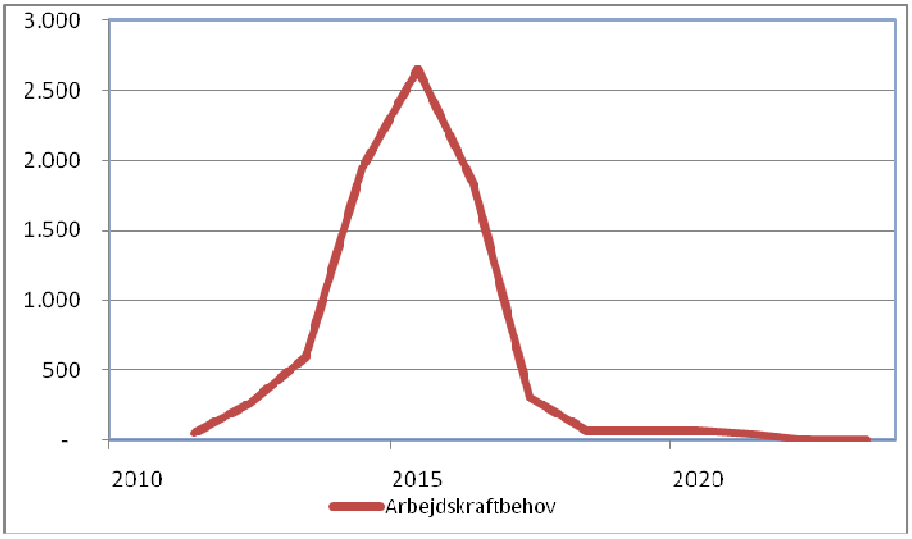
Arbejdskraftbehovet i anlægs- og driftsfasen er vurderet ud fra beskæftigelsesoplysninger fra Alcoa samt beregninger baseret på bl.a. input-output tabellen fra Grønlands Statistik. Arbejdskraftbehovet er meget vigtigt for den samlede betydning af aluminiumsprojektet, da det har afgørende betydning for skatteindtægter, transfereringer mv., ligesom det er væsentligt for boligbehovet, behovet for offentlige serviceydelser osv.

3.1 Arbejdskraftbehov (direkte og indirekte) i anlægsfasen

I forbindelse med etablering af vandkraftværker, smelter og havn vil der være en kraftig forøget efterspørgsel efter kvalificeret arbejdskraft i Grønland.

Når der er flest i anlægsfasen vil op imod 2.600 personer arbejde for projektet - enten som direkte ansatte eller som indirekte ansatte hos underleverandører, jf. Figur 3-1

Figur 3-1 Arbejdskraftbehov (direkte og indirekte) i anlægsfasen, antal personer



Anm: For eksterne og hjemmehørende arbejdskraft i anlægsfasen er der regnet med en arbejdsuge på 60 timer og 45 uger om året.

Kilde: Alcoa og modelberegninger, jf. bilag 1

Det skønnede arbejdskraftbehov er noget lavere end opgjort i NIRAS Greenland (2007). Det skyldes især, at Alcoa nu vurderer, at der ikke vil være brug for tre vandkraftværker, men kun to. Hertil kommer, at Alcoa generelt har nedjusteret skønnene over beskæftigelsen i anlægsfasen, så disse bedre svarer til de seneste erfaringer fra Island - dette hænger bl.a. sammen med, at de nødvendige dæmningsanlæg er større i Island, og at man forventer at kunne anvende en bedre teknologi.

Hertil kommer, at Alcoa regner med, at de ansatte i anlægsfasen har en 60 timers arbejdsuge 52 uger om året. Dette har ikke betydning for det samlede antal arbejdstimer, der skal til for at lave vandkraftværkerne og aluminiumsværket, men det har betydning for, hvor mange personer der medgår til at udfylde et årsværk med en 60 timers arbejdsuge 52 uger om året. Det er, jf. også anmærkningen til Figur 3-1, i omregningen for således definerede årsværk til antal personer i anlægsfasen regnet med 45 ugers arbejdsår pr. person. Det skal bemærkes, at det kun er i anlægsfasen, der regnes med så lange og mange arbejdsuger. I driftsfasen regnes med almindelige grønlandske forhold, der følger de lokale overenskomster, dvs. 40 timer pr. uge.

At arbejdskraftbehovet i anlægsfasen er mindre end tidligere skønnet ændrer ikke ved, at det fortsat må forventes, at hovedparten af stillingerne i anlægsfasen vil blive besat med udenlandsk arbejdskraft, dvs. med eksterne. Årsagen hertil er, at denne efterspørgsel efter arbejdskraft kun finder sted i en begrænset periode, og for en del af jobbene vil der være tale om specialiseret arbejdskraft. Det vil således ikke være realistisk at nå at uddanne og tiltrække arbejdskraften lokalt, ligesom det næppe vil være hensigtsmæssigt at forsøge at få hovedparten af stillingerne i anlægsfasen besat med hjemmehørende.

3.2 Arbejdskraftbehov (direkte og indirekte) i driftsfasen

I driftsfasen vurderes det, at der bliver brug for godt 950 personer til at holde aluminiumsproduktionen i gang. Dette dækker over, at der skønnes behov for ca. 600 ansatte til selve aluminiumsproduktionen samt godt 100 ansatte til at servicere disse. Hertil kommer ca. 50 ansatte ved vandkraftværkerne. Endvidere forventes der at blive skabt ca. 200 indirekte arbejdspladser. Disse skøn er baseret på oplysninger fra Alcoa samt erfaringer fra Island. I HRV (2009) fremgår det således, at Fjardaal projektet har skabt 500 arbejdspladser på selve smelteren, og det har givet anledning til yderligere 500 arbejdspladser.

At arbejdskraftbehovet for at holde aluminiumsproduktionen i gang her vurderes at være større end det blev vurderet i NIRAS (2007) skyldes dels, at Alcoa har opjusteret sine skøn for arbejdskraftbehovet, dels at der nu findes bedre oplysninger om størrelsen af multiplikatorerne i Grønland, Grønlands Statistik (2009).

Fordelingen på uddannelseskategorier i driftsfasen fremgår af Tabel 3-1. Næsten 60 pct. af de beskæftigede forventes at være ufaglærte, mens godt 10 pct. af jobbene vil kræve en videregående uddannelse, og ca. en tredjedel skal have en faglig uddannelse eller en mellemuddannelse.

Tabel 3-1 Arbejdskraftbehov fordelt på uddannelseskategorier i driftsfasen, pct.

Ufaglærte	57
Faglig grunduddannelse	24
Mellemuddannelse	8
Videregående uddannelse	11
I alt	**100**

Kilde: Greenland Development A/S (2009)

3.3 Induceret beskæftigelse

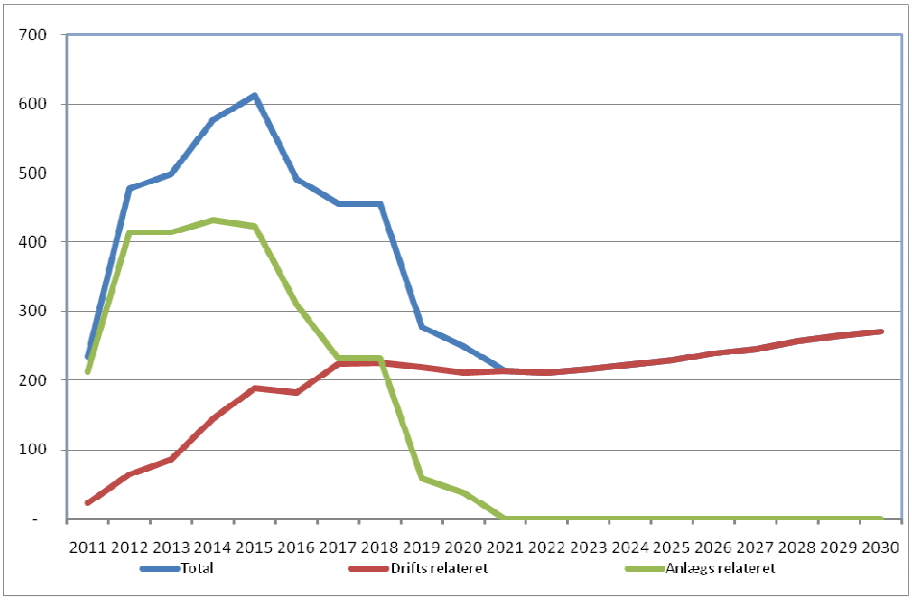
De, der bliver ansat på aluminiumsværket eller i forbindelse med anlæg af smelter og vandkraft, vil øge omsætningen i samfundet inden for fx detailhandelen og vil dermed være med til at øge den samlede efterspørgsel i samfundet og således også efterspørgslen efter arbejdskraft (dvs. induceret beskæftigelse).

Baseret på modelberegninger, jf. bilag 1, skønnes den inducerede beskæftigelse at være godt 200 personer i driftsfasen fra 2020, hvor den nye bydel i Maniitsoq skønnes at være færdigbygget, og op til 600 personer i anlægsfasen, jf. Figur 3-2.

At der er forholdsvis mange beskæftiget i anlægsfasen (udover de der bygger selve smelteren og vandkraftværkerne mv.) skyldes, at der vil være folk beskæftiget med byggeri af boliger mv., byggeri af offentlige institutioner, anlægsarbejder som følge af private investeringer, servicering af de mange ansatte, offentlig drift (fx skoler, sundhed) osv.

I driftsfasen omfatter de ca. 200 arbejdspladser vedligeholdelsesarbejder, offentlig drift samt serviceerhverv.

Figur 3-2 Induceret beskæftigelse i anlægs- og driftsperioden, antal personer



Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1 baseret på Grønlands Statistik (2009)

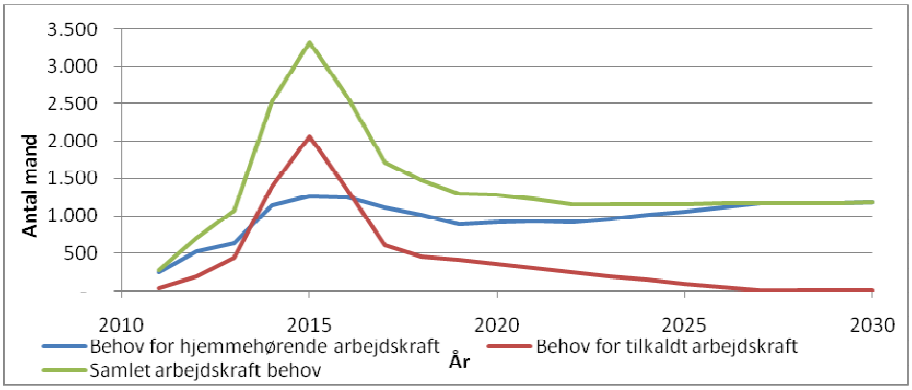
3.4 Samlet arbejdskraftbehov

Baseret på skønnene over det direkte og indirekte arbejdskraftbehov i anlægs- og driftsfasen samt den inducerede beskæftigelse, herunder øget offentlig beskæftigelse, kan det samlede arbejdskraftbehov som følge af aluminiumsprojektet opgøres, jf. Figur 3-3. Det fremgår, at, i driftsfasen ventes det samlede arbejdskraftbehov at være 1.100-1.200 ansatte.

I figuren er ligeledes vist, hvordan arbejdskraftbehovet tænkes at fordele sig på eksterne og hjemmehørende, hvis det lægges til grund, at hjemmehørende skal stå for:

- Alle job efter 10 års drift
- 10 pct. af de samlede jobs i anlægsbranchen i anlægsfasen
- Alle afledte arbejdspladser (indirekte og inducerede)

Figur 3-3. Samlet arbejdskraftbehov, antal personer



Kilde: Alcoa og modelberegninger, jf. bilag 1.

Af Figur 3-3 kan man få indtryk af, at behovet for hjemmehørende arbejdskraft stiger jævnt fra 2011 til 2016, hvorefter det falder og herefter stabiliserer sig på 1.100-1.200. Denne udvikling dækker imidlertid over, at behovet for forskellige typer beskæftigelse udvikler sig temmelig forskelligt.

Som det fremgår af Figur 3-4, er der et stort behov for hjemmehørende arbejdskraft indenfor anlægsområdet i perioden 2011-2017 (og et lille behov fra 2018 til 2024). I årende 2014-2016 drejer det sig om ca. 600 personer årligt. Det bliver en stor udfordring at få så mange hjemmehørende i beskæftigelse.

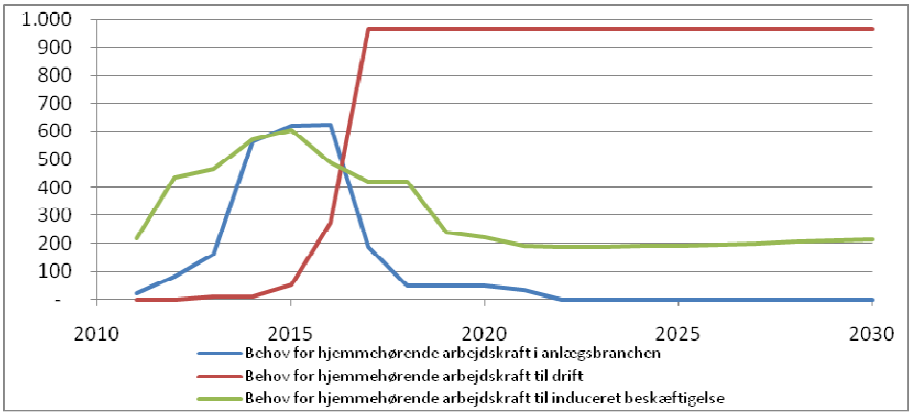
Behovet for arbejdskraft til induceret beskæftigelse er især betydeligt i anlægsperioden under de anførte forudsætninger. I driftsperioden stabiliserer den sig på godt 200.

En anden stor udfordring ligger i, at behovet for hjemmehørende arbejdskraft til direkte og indirekte beskæftigelse på aluminiumsværket og vandkraftværkerne stiger til godt 950 i løbet af meget kort tid i 2017. En del af de, der i årene forinden er beskæftiget inden for anlæg, vil kunne varetage disse jobs (evt. efter en oplæringsperiode).

Men det ændrer ikke ved, at når driftsfasen begynder, kommer der er et meget stort behov for hjemmehørende arbejdskraft, når målsætningen er, at alle i driftsfasen skal være hjemmehørende. Behovet er så stort, at det er tvivlsomt, om det er realistisk at besætte alle stillingerne lige fra starten med

hjemmehørende. Men i løbet af en årrække skulle det være muligt. I basis-scenariet, jf. kapitel 4, bliver der derfor regnet med, at alle stillingerne først efter 10 års drift bliver besat af hjemmehørende. I perioden indtil da regnes med, at mange af stillingerne besættes af eksterne.

Figur 3-4 Behov for hjemmehørende arbejdskraftbehov, antal personer



Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

4 Arbejdsmarked og arbejdsudbud

Det vil have stor betydning for økonomien og de offentlige finanser, at aluminiumsprojektet skaber 1.100-1.200 nye job i driftsfasen, og at der skabes mange job til både eksterne og hjemmehørende i anlægsfasen, jf. kapitel 3. Men betydningen afhænger meget af, hvilken type arbejdskraft, der bliver tale om. Dels hvilken uddannelsesmæssig baggrund de ansatte skal have, dels om de tidligere var beskæftiget, og i givet fald i hvilken type job.

4.1 Arbejdskraften i anlægsfasen

I anlægsfasen må mange af stillingerne forventes at blive besat af udlændinge, dvs. eksterne. Men det ændrer ikke ved, at der også vil være gode beskæftigelsesmuligheder for grønlandsk arbejdskraft. Konkret er der taget udgangspunkt i Alcoas skøn over forventet lokal arbejdskraft, herunder lærlinge. Dette skøn er, at ca. 10 pct. af de samlede jobs i anlægsfasen besættes af hjemmehørende. Endvidere er der regnet med, at de afledte arbejdspladser (indirekte og inducerede) besættes af hjemmehørende i anlægsfasen. Dette er muligvis en for optimistisk antagelse, hvorfor det i afsnit 5.4 bliver beregnet, hvor følsom resultatet er overfor denne forudsætning.

Af disse er det forudsat, at hovedparten (90 pct.) vil være personer, der allerede er i beskæftigelse i andre brancher eller andre steder i landet. At det vurderes, at det primært er personer, der er i beskæftigelse, skyldes, at der allerede er meget høj beskæftigelse i bygge- og anlægsbranchen og meget få reelt ledige. Hvis anlægsarbejdet på vandkraftværkerne går i gang allerede i 2011, vil der ikke være ret meget tid til at få uddannet og/eller opkvalificeret personer, der er udenfor arbejdsmarkedet i dag. Den rette arbejdskraft i anlægsfasen er med andre ord kun til rådighed i begrænset omfang i Grønland i dag, især set i forhold til den øgede efterspørgsel efter arbejdskraft, som aluminiumsprojektet udløser. Men det ændrer ikke ved, at der vil opstå gode beskæftigelsesmuligheder allerede i anlægsfasen, ligesom det er oplagt at forsøge at få så mange som muligt oplært undervejs. De præcise forudsætninger vedr. arbejdskraften i anlægsfasen er beskrevet nærmere i slutningen af bilag 1.

Selvom kun en mindre del af arbejdskraftbehovet (målt i pct.) skønnes at blive dækket af hjemmehørende i anlægsfasen, er der tale om mange personer, og den øgede efterspørgsel vil således kunne mærkes i bygge- og anlægsbranchen i resten af Grønland.

4.2 Hvor skal/kan arbejdskraften komme fra i driftsfasen?

Som beskrevet ovenfor må det forventes, at hovedparten af arbejdspladserne i anlægsfasen vil blive besat af eksterne. I det følgende fokuseres på, hvor arbejdskraften i driftsfasen kan komme fra. Det er et erklæret mål både fra Alcoas side og fra politisk side, at de ansatte i driftsfasen bliver hjemmehørende. Dette rejser imidlertid også en række spørgsmål og problemstillinger.

Om det er realistisk, at alle ansatte i driftsfasen kan være hjemmehørende, afhænger bl.a. af tidshorisonten. Hvis anlægsarbejderne går i gang i 2011, kan aluminiumsværket være klar til drift i 2017. Det betyder, at der er 8 år fra nu til at sikre den nødvendige arbejdskraft. Selvom der således er tid til at sikre dette, kan det vise sig at blive svært både at få tilstrækkelig mange til at flytte til Maniitsoq og samtidig sikre, at de har de nødvendige kompetencer. Set i et lidt længere tidsperspektiv skulle det dog være muligt. Det kan således meget vel tænkes, at en del af de ansatte i begyndelsen af driftsfasen vil være eksterne, men at alle ansatte på længere sigt vil være hjemmehørende.

Men selv hvis det skulle lykkes, at alle fra starten af driftsfasen bliver hjemmehørende, betyder det ikke, at der er skabt 1.100-1.200 ekstra jobs med hjemmehørende som arbejdskraft. En del af arbejdspladserne vil formentlig blive besat af personer, der tidligere var i beskæftigelse eller af eksterne, og nogle arbejdspladser kan helt forsvinde, fx som følge af effektiviseringer eller som følge af mangel på arbejdskraft.

Såfremt Grønlands fordele ved projektet skal maksimeres skal personer, der i dag ikke er i arbejde eller kun arbejder en del af tiden (evt. med en lav produktivitet) i beskæftigelse fremover.

Det fremgår af Tabel 4-1, hvor mange der skønsmæssigt anslås at være i forskellige kategorier af personer, der kan medvirke til at øge arbejdsudbuddet. Tallene er delvis baseret på skøn og skal udelukkende opfattes som en indikation af nogle mulige størrelsesordener.

Selvom tallene er behæftet med usikkerhed, giver de dog en klar indikation af, at potentialet for at få flere i arbejde eller i mere produktiv beskæftigelse er temmelig stort. Det betyder dog ikke, at det er en enkel opgave at realisere dette potentiale. Det vil kræve en varig og fokuseret indsats på det holdnings- og uddannelsesmæssige område og på opkvalificering mere generelt. Det vil således være vigtigt, at især de unge får en opfattelse af, at det nytter at uddanne sig, og at der er gode beskæftigelsesmuligheder for dem.

Tabel 4-1 Forskellige typer arbejdskraft, der kan besætte de nye stillinger

Persongrupper	Antal personer, Grønlands Statistik	Antal indkomstmodtagere i husstandene iflg. ØD's lovmodelpopulation
Delvist beskæftigede	-	2.075
Lavindkomstmodtagere	-	5.499
Mellemindkomstmodtagere	-	2.666
Erhvervsfangere og indenskærs fiskere	2.385	830
Modtagere af offentlig hjælp	2.809	798
Førtidspensionister	2.939	1.415
Alderspensionister	3.828	-
Eksterne	Kan principielt dække hele arbejdskraftbehovet	

Anm.: Tallene fra Grønlands Statistik er opgjort som antallet af personer, der modtager ydelsen – og er derfor ikke opgjort som helårsmodtagere. Der er et vist overlap, idet en person kan modtage offentlige ydelser i mere end en kategori.
Oplysningerne fra ØD's lovmodel er antal indkomstmodtagere i husstandene af de anførte kategorier udefra hvilke stikprøverne til nærværende publikation er hentet. Lovmodellen baserer sig på populationen i 2004.
At der er stor forskel mellem tallene fra Grønlands Statistik og ØD's lovmodel skyldes forskellige opgørelses- og udvælgelsesmetoder.

Kilde: Grønlands Statistik (2009), Finansdepartementets lovmodeller og modelberegninger, jf. bilag 1.

De forskellige kategorier i Tabel 4-1 er udvalgt ud fra to betragtninger. For det første er disse grupper alle forholdsvis store, og det er især blandt disse, at sidste led i jobkæden vil komme fra (jobkæden er nærmere forklaret i afsnit 4.3 nedenfor og i bilag 3). For det andet er det muligt ved hjælp af Finansdepartementets lovmodeller at regne på effekterne af, at disse grupper kommer til at arbejde i aluminiumsindustrien.

De enkelte kategorier i Tabel 4-1 samt nogle yderligere persongrupper bliver gennemgået i bilag 2.

4.3 Kædereaktion af jobskift

I forbindelse med overvejelser om, hvor arbejdskraften skal komme fra, er det meget vigtigt at være opmærksom på, at der kan blive tale om en "kædereaktion", når et nyt job i aluminiumsbranchen bliver besat af en person, der tidligere var i beskæftigelse. Denne kædereaktion er afgørende, når man betragter hele økonomien. Dette skal forstås således, at hvis aluminiumsværket ansætter fx en håndværker, der i forvejen arbejder i Maniitsoq, er det væsentligt at vide, hvad der sker med den pågældende håndværkers tidligere job.

Hvis stillingen ikke bliver genbesat, vil det samlede antal arbejdspladser være uændret. Men der vil stadig være en effekt for den enkelte og på den samlede økonomi, hvis jobbet i aluminiumsindustrien er bedre aflønnet end det tidligere job. Omvendt kan der være risiko for lokal mangel på arbejdskraft i udvalgte sektorer og dermed risiko for reduceret vækst, hvis alumini-

umsprojektet tiltrækker de dygtigste medarbejdere, og deres tidligere job ikke bliver genbesat.

Hvis jobbet derimod bliver besat af en anden håndværker, er det interessante, hvad der sker med den anden håndværkers tidligere job. Bliver dette ikke genbesat, har to personer fået nyt job, men det samlede antal beskæftigede er fortsat det samme. Bliver jobbet derimod besat af fx en erfaren ufaglært, bliver det relevant, om denne ufaglærtes job bliver besat.

På denne måde kan man tænke sig en kæde af jobskift som følge af, at der kommer ét nyt job i aluminiumsindustrien i Maniitsoq. Til syvende og sidst bliver det afgørende, om der kommer én mere i beskæftigelse et andet sted i økonomien, når der bliver ansat én person mere i aluminiumsindustrien i Maniitsoq. Hvis der kommer én mere i beskæftigelse, betyder det, at det samlede arbejdsudbud er øget med en person (hvis der ikke er ledig kapacitet i økonomien). Det svarer til, at én person, der tidligere ikke var i beskæftigelse - via kædereaktionen - overgår til at være ansat i aluminiumsindustrien. I denne henseende skal bemærkes, at mobilitet og øget arbejdsudbud er altafgørende for, at denne kædereaktion vil ske. I bilag 3 er der yderligere betragtninger om kæder af jobskift.

Især på kort sigt kan det være vanskeligt at øge arbejdsudbuddet. På lidt længere sigt må arbejdsudbuddet derimod antages at være mere fleksibelt, da det kan påvirkes af uddannelse, efteruddannelse, opkvalificering, aktivering mv.

I forbindelse med en vurdering af den samlede effekt på arbejdsmarkedet af aluminiumsprojektet hører det også med, at projektet skaber induceret beskæftigelse i Maniitsoq og i andre områder af Grønland - dvs. flere job indenfor fx detailhandel som følge af stigende indkomster i området. I en situation, hvor det samlede arbejdsudbud fra hjemmehørende ikke bliver forøget, vil der også mistes induceret beskæftigelse fra hjemmehørende i de områder, hvorfor der sker en fraflytning.

4.4 Basisscenariet for reaktionen på arbejdsmarkedet

Baseret på ovenstående kan der opstilles forskellige scenarier for, hvorledes reaktionen ventes at være på arbejdsmarkedet.

I basisscenariet regnes med, at alle stillinger i driftsfasen besættes med hjemmehørende arbejdskraft, men at dette først sker 10 år efter driftsfasen er gået i gang.

Konkret er det forudsat, at, i det første driftsår bliver halvdelen af stillingerne besat af eksterne, mens den anden halvdel bliver besat af personer, der tidligere var i beskæftigelse (delvist beskæftigelse, lavindkomst eller mellemindkomst), jf. anden søjle i Tabel 4-2.

Det forudsættes endvidere, at de eksterne i løbet af de 10 første driftsår bliver erstattet af personer fra anden beskæftigelse samt af, at arbejdsudbuddet reelt bliver øget (førtidspensionister, modtagere af offentlig hjælp samt erhvervsfangere og indenskærs fiskere), jf. tredje søjle i Tabel 4-2.

Tabel 4-2: Forudsat fordeling af arbejdskraften i basisscenariet

Persongrupper	Fordeling i udgangs-året, pct.	Fordeling efter 10 år, pct.
Delvist beskæftigede	15	20
Lavindkomst	20	30
Mellemindkomst	15	20
Erhvervsfangere og inden-skærs fiskere	0	20
Modtagere af offentlig hjælp	0	5
Førtidspensionister	0	5
Alderspensionister (enlige)	0	0
Eksterne	50	0
I alt	**100**	**100**

Kilde: Egne antagelser

Der er ikke særligt gode holdepunkter for at fastlægge fordelingen i Tabel 4-2. Det afhænger af befolkningens reaktion på aluminiumsprojektet, og de nye muligheder det skaber, samt af den førte politik. I kapitel 5 nedenfor er der derfor foretaget beregninger, der viser effekterne på de offentlige finanser under alternative forudsætninger om fordelingen.

4.5 Hvor mange forventes at flytte til Maniitsoq?

Etablering af aluminiumsindustri forventes at tiltrække et stort antal hjemmehørende til Maniitsoq. Mange af disse vil medbringe deres familier, hvilket betyder, at der vil komme et øget pres på de nuværende institutioner såsom skole og daginstitutioner i Maniitsoq, ligesom der vil opstå et stort boligbehov.

I analyserne af, hvor mange nye jobs der bliver skabt (og i analyserne af den offentlige økonomi i kapitel 5), ses på effekterne for Grønland som helhed.

Men når man skal vurdere behovet for nye boliger mv., er det nødvendigt at se på, hvor mange, der må ventes at flytte til Maniitsoq som følge af aluminiumsprojektet.

Der tages udgangspunkt i, at der vil komme ca. 1.050 nye arbejdspladser i Maniitsoq, jf. boks 1.

Boks 1. Det samlede antal nye stillinger og den regionale fordeling

Det samlede antal nye stillinger på 1.100-1.200 personer som følge af aluminiumsprojektet er for Grønland som helhed. Dette er et bruttotal, idet der er tale om antallet af nye stillinger. I dette tal tages der således ikke hensyn til, om stillingerne bliver besat af personer, der tidligere var i beskæftigelse.

De 1.100-1.200 nye stillinger dækker over, at der må forvente at være flere effekter i spil:

- Hovedparten af stillingerne er på selve aluminiumsværket, og de vil derfor være i Maniitsoq.
- En del af den indirekte og inducerede beskæftigelse vil ske andre steder end i Maniitsoq. Det kan bl.a. være personer, der ikke vil blive fuldt beskæftiget i Maniitsoq som følge af aluminiumsprojektet. Der kan fx være tale om, at der vil være arbejde til "halve årsværk" inden for forskellige områder som revision, advokatbistand, særlige tekniske ekspertiser osv. Samlet antages der at være tale om ca. 100 nye stillinger andre steder i Grønland.
- Men der vil også ske reduktioner i andre byer og bygder som følge af, at mange flytter til Maniitsoq fra andre steder i Grønland. Der vil primært være tale om offentligt ansatte (lærere, ansatte i daginstitutioner, sygeplejersker mv.), idet en del af de øgede offentlige driftsudgifter i Maniitsoq forudsættes at blive modsvaret af lavere offentlige driftsudgifter andre steder. Samlet regnes der med, at ca. 50 stillinger flyttes fra andre steder i Grønland til Maniitsoq. I afsnit 5.1.5 er der yderligere forklaringer om reduktion af de offentlige udgifter andre steder.

Hertil kommer, at det er muligt, at virksomheder fra andre byer/bygder vil etablere sig i Maniitsoq, da byen fremover vil opleve stærk vækst, og at den således vil "suge" aktivitet til sig.

Det kan ikke opgøres med nogen præcision, hvordan beskæftigelsen vil fordele sig regionalt. Det afhænger i høj grad af, hvor attraktivt det bliver at flytte til Maniitsoq, den førte mobilitetspolitik, om (og hvornår) der er boliger til rådighed i Maniitsoq mv. I denne rapport er der i basisscenariet regnet med, at de nye stillinger fordeler sig således:

- Ca. 50 stillinger ved vandkraftanlæggene, som besættes af personer der som udgangspunkt ikke bor i Maniitsoq i forvejen.
- Ca. 1.050 stillinger i Maniitsoq.
- Ca. 50 andre steder i Grønland, hvilket dækker over, at beskæftigelsen falder i nogle brancher og stiger i andre.

Hvis Maniitsoq bliver et populært sted at bo og drive virksomhed og således bliver en "vækstby", kan de regionale konsekvenser blive endnu større

I afsnit 5.4 om følsomheder er det analyseret, hvad ændringer i disse forudsætninger betyder for det samlede billede.

Det er meget vigtigt at holde sig for øje, at de 1.100-1.200 <u>nye</u> stillinger netop siger noget om, hvor mange <u>nye</u> stillinger der kommer i hele Grønland, og ikke noget om, hvor meget beskæftigelsen stiger i Grønland. Det hører således med i det samlede billede, om stillingerne bliver udfyldt af personer, der allerede er i beskæftigelse i forskellige brancher. I basisscenariet regnes der med, at, på længere sigt vil ca. 70 pct. af stillingerne (ca. 800 ansatte) blive besat af personer, der allerede er i beskæftigelse i Maniitsoq og andre steder i Grønland. Det betyder med andre ord, at der i basisscenariet regnes med, at aluminiumsprojektet netto giver ca. 350 flere i beskæftigelse. Dette antal vil blive større, hvis det lykkes at øge arbejdsudbuddet yderligere.

Det må forventes, at det vil være lettere at omskole/efteruddanne/motivere personer, der allerede bor i Maniitsoq til at søge beskæftigelse, da det ikke er nødvendigt for disse personer at flytte for at få arbejde. På den baggrund regnes der i basisscenariet med, at ca. 100 personer i Maniitsoq vil komme i arbejde som følge af aluminiumsprojektet. Dette skal ses i sammenhæng med, at der er op mod 1.000 personer i den arbejdsdygtige alder i Maniitsoq, der i 2007 modtog en form for indkomstoverførsel.

Det betyder, at ca. 800 tilflyttere vil blive beskæftiget i Maniitsoq. En del af de personer, der kommer i beskæftigelse, vil have ægtefælle og børn, som også vil skulle bo i Maniitsoq.

Nedenstående tabel viser det forventede antal tilflyttere til Maniitsoq. Det fremgår, at der forventes i alt godt 1.200 nye tilflyttere i 2024. I årene herefter forventes antallet at stige til ca. 1.400 i takt med, at der kommer flere børn, og når tilkaldt arbejdskraft bliver erstattet af grønlandsk.

Tabel 4-3 Tilflyttere til Maniitsoq i 2024, eksklusiv tilkaldt arbejdskraft.

	Antal personer
Tilflyttere der kommer i beskæftigelse	Ca. 800
Tilflyttere uden arbejde (fx medfølgende ægtefæller)	Ca. 50-100
Medfølgende børn i aldersgruppen 0-5 år	Godt 200
Medfølgende børn i aldersgruppen 6-17 år	Ca. 100-200
Samlet antal tilflyttere til Maniitsoq i 2024	***Ca. 1.200***

Kilde: Egne forudsætninger og modelberegninger, jf. bilag 1

Beregningerne af antal medfølgende ægtefæller og børn i tabellen ovenfor er baseret på følgende forudsætninger:

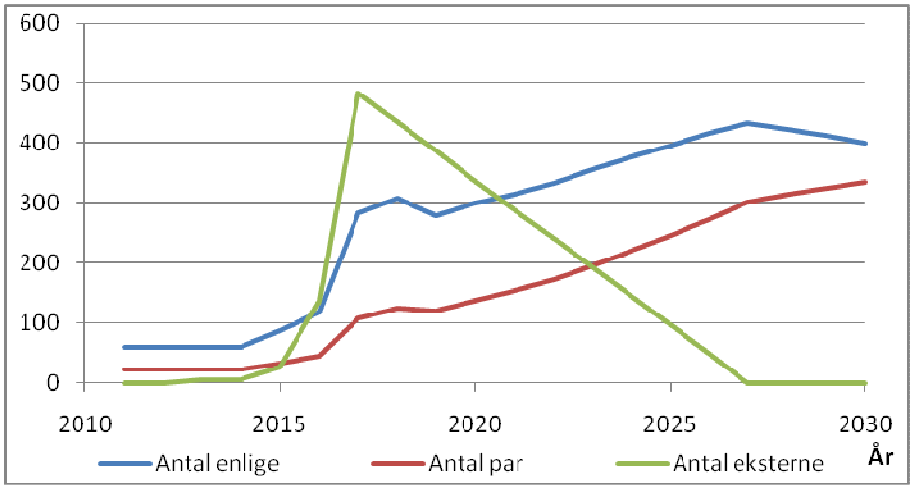
- For den hjemmehørende arbejdskraft udgør andelen af enlige i perioden til og med 2017 60 pct. af arbejdskraften.
- 40 pct. af den hjemmehørende arbejdskraft består af par med en erhvervsfrekvens på 1,75 for husstanden. De har 2,15 børn i gennemsnit og med en aldersfordeling, der svarer til Grønlands Statistiks befolkningsfremskrivning, dvs. 37 pct. er 0–5 år og 63 pct. er 6-17 år.
- Fra 2018 og frem falder andelen af enlige med 1,5 pct. point året indtil andelen er 40 pct. Disse bliver ”erstattet” med par med en erhvervsfrekvens på 1,75. Det antages for disse par, at der fødes 1 barn efter 1 år og endnu et efter 3 års samliv.
- Eksterne er alle enlige uden børn.

Disse forudsætninger betyder, at der er regnet med et fald i antallet af enlige i den sidste del af perioden. Dette ud fra en tese om, at der i starten vil være en relativt stor del af enlige, der vil søge de attraktive jobs i Maniitsoq (enlige formodes generelt at være mere mobile end par). Over årene vil en del af disse finde partnere og vil derfor gå fra at være enlige til at leve i parforhold. Forudsætningerne om pardannelse og antal børn, der bliver født, betyder, at antallet af børn gradvist vil stige fra begyndelsen af driftsperioden og frem.

At antallet af enlige falder skyldes også, at der gradvis antages at blive færre eksterne i basisscenariet.

Forudsætningen om en erhvervsfrekvens på 1,75 for parhusstande betyder, at der kun vurderes at komme 50-100 personer til Maniitsoq, der ikke er i beskæftigelse. Dette kan vise sig at være en for optimistisk forudsætning. Hvis der kommer flere, der ikke er i beskæftigelse, vil boligbehovet blive større og der vil være en yderligere stigning i antallet af børn og dermed i behovet for daginstitutions- og skolepladser. Figur 4-1 viser, hvordan tilvæksten af voksne i Maniitsoq fordelt på hjemmehørende enlige, par og eksterne ventes at være. Bemærk, at der her kun ses på driften af aluminiumsværket, og der er således set bort fra personer beskæftiget med anlægsarbejde (disse job er af mere midlertidig karakter og de ansatte forventes derfor at kunne bo i camps).

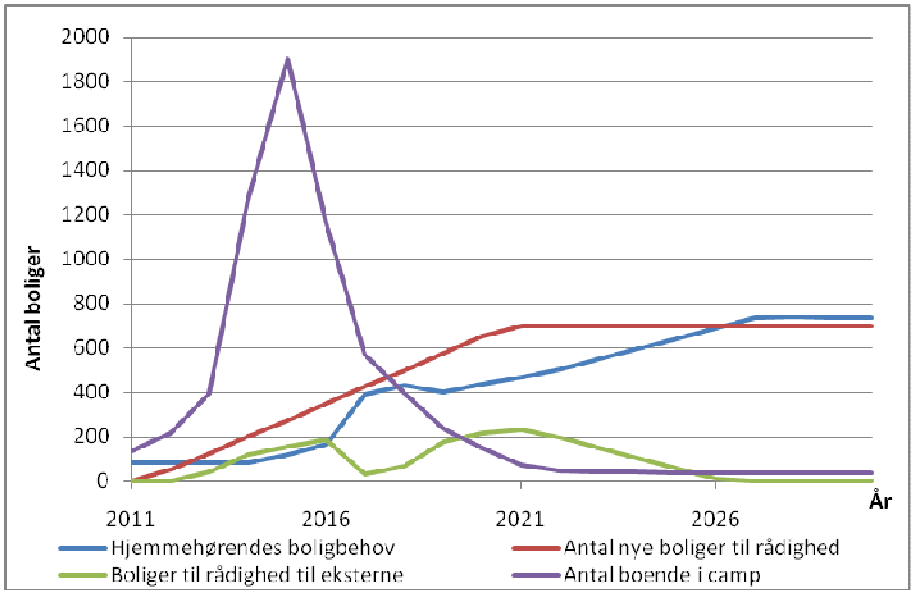
Figur 4-1 Antal par, enlige og eksterne beskæftiget i forbindelse med drift af aluminiumsværket i basisscenariet



Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

I Figur 4-2 er det vist, hvilket boligbehov denne tilflytning vil medføre. Hvis der bygges 700 boliger i alt (75 om året) frem til 2020, vil der være boliger til den hjemmehørende arbejdskraft fra starten af driftsfasen og til en del af de eksterne, men næppe til alle i første omgang. Yderligere betragtninger om boligområdet findes i afsnit 5.1.4.

Figur 4-2 Boligsituationen

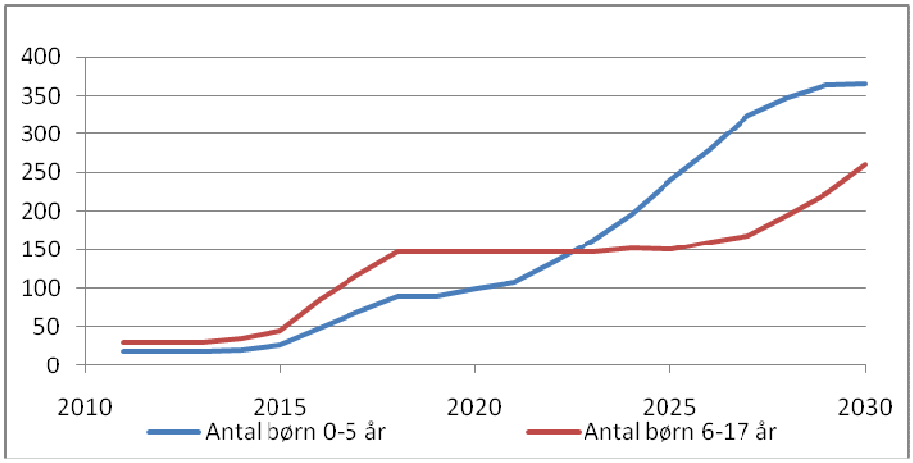


Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

Det er i Figur 4-3 vist, hvordan tilvæksten i skolesøgende børn ventes at være frem til 2030. Som det fremgår, forventes det under de angivne forudsætninger, at der fra 2017 til omkring 2025 vil komme ca. 150 ekstra skolebørn. Frem til 2040 stiger antallet til ca. 450.

Antallet af børn i aldersintervallet op til folkeskolealderen er beregnet på helt tilsvarende måde som antallet af skolesøgende børn. Det fremgår ligeledes af Figur 4-3, at antallet af børn i aldersintervallet op til folkeskolealderen, forventes at stabiliseres på 350-400 fra slutningen af 2020'erne.

Figur 4-3 Antal "nye" børn i Maniitsoq



Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

5 Påvirkningen af økonomien, herunder de offentlige finanser

I dette kapitel bliver aluminiumsprojektets virkning på den samlede økonomi og de offentlige finanser analyseret. Udover at tage udgangspunkt i analyserne af det samlede arbejdskraftbehov, reaktionen på arbejdsmarkedet, forudsætninger vedr. hvor mange, der flytter til Maniitsoq, kræver dette yderligere forudsætninger om effekterne på de offentlige finanser mv. Disse forhold bliver derfor gennemgået først.

5.1 Grundlag for scenarierne

De offentlige finanser vil blive påvirket af aluminiumsprojektet gennem mange forskellige kanaler. På indtægtssiden drejer det sig især om, at indkomstskatter fra personer og selskaber øges, ligesom der også sker en vis stigning i afgifterne. Men de offentlige udgifter – til investeringer, driftsudgifter (herunder støtte til boliger) samt mobilitetsydelse – stiger også. Når projektet påvirker både de offentlige udgifter og de offentlige indtægter, vil der også være en renteeffekt af projektet.

I tabel 5.1 er vist, hvad der indgår i analysen. Som det fremgår af tabellen er sparede offentlige transfereringer her medtaget på indtægtssiden. Det hænger sammen med, at det er valgt at medregne sparede transfereringer i de øgede indkomstskatter, der er beregnet ved hjælp af Økonomidirektoratets lovmodel, se afsnit 5.1.1.

De enkelte områder analyseres nærmere i de følgende afsnit (dog bliver afgiftsberegningen gennemgået i bilag 1).

Tabel 5-1 Offentlige udgifter og indtægter i analysen

Indtægter	Udgifter
Indkomstskatter og sparede transfereringer	Investeringer i offentlige institutioner og infrastruktur
Afgifter	Støtte til boliger
Selskabsskat i anlægsperioden	Forøgede driftsudgifter
Renter	Mobilitetsydelse

Udover de ovennævnte påvirkninger af de offentlige finanser kan der komme andre offentlige indtægter og udgifter, som ikke medregnet i denne analyse.

På indtægtssiden er selskabsskat fra værket et væsentligt punkt. Imidlertid er det meget usikkert hvornår og hvor meget, der vil blive tale om, og selskabsskat fra værket er derfor ikke inkluderet i beregningerne.

Der regnes med, at en (en del af) boligerne vil blive opført med offentlig støtte i form af rente og afdragsfrie lån i 20 år. Disse er medregnet under de offentlige udgifter. Men de offentlige indtægter, der følger af, at lånene efter 20 år forventes afviklet over 15 år, er ikke medregnet. Det betyder isoleret set, at de offentlige indtægter på længere sigt bliver undervurderet i analysen. Effekten af at de, der investerer i ejerboliger, vil få højere rentefradrag er ikke medregnet, ligesom der tilsvarende ikke er indregnet højere skattebetaling fra renteindtægter og anden kapitalindkomst som følge af at indkomsterne i samfundet stiger.

På udgiftssiden kan der komme øgede offentlige udgifter til opbygning af Selvstyrets kapacitet til at håndtere projektet (jf. kapitel 6 om beslutningskapacitet), ligesom der kan komme udgifter til tilsyn med virksomheden og andre udgifter til myndighedsbehandling.

Der vil også komme offentlige udgifter til opkvalificering af den hjemmehørende arbejdskraft - disse udgifter forudsættes dog at kunne finansieres som en del af den forøgede uddannelsesindsats i disse år (jf. også afsnit 5.1.5 om reduktionsfaktorer).

Endvidere kan der komme højere offentlige udgifter til boligsikring i driftsfasen. Det kan især blive tilfældet, hvis der kommer enlige med børn samt par med børn og kun en indkomst, der tidligere boede meget billigt (fx i selvbyggerhuse) og kun modtag et lavt beløb i boligsikring.

5.1.1 Effekten på indkomstskatter og transfereringer af flere i beskæftigelse

Baseret på input fra Finansdepartementets lovmodeller er der lavet beregninger af konsekvenserne for de offentlige finanser, hvis personer i forskellige grupper kommer i beskæftigelse på grund af aluminiumsprojektet.

Effekten på de offentlige finanser af, at en person fra de forskellige grupper kommer i beskæftigelse, fremgår af Tabel 5-2. Tabellen skal forstås på den måde, at den samlede effekt på de offentlige finanser af, at fx en delvist beskæftiget kommer i arbejde, er 100.000 kr. årligt. Dette dækker over, at vedkommende vil betale 95.000 kr. mere i skat, mens det offentlige vil spare 5.000 kr. til boligsikring mv.

Er der derimod tale om, at en person, der ellers ville være førtidspensionist, kommer i beskæftigelse, vil der være en besparelse for det offentlige på knap 90.000 kr./år samtidig med, at vedkommende vil betale ca. 100.000 kr./år mere i skat, således at den samlede effekt er knap 190.000 kr. årligt.

Tilsvarende viser tabellen, hvad effekterne er på de offentlige finanser, hvis personer i andre grupper kommer i beskæftigelse. Tabellen viser, at betydningen for de offentlige finanser er størst, hvis personer, der ellers ikke ville være i beskæftigelse, får job som følge af aluminiumsprojektet. Effekten er nogenlunde samme størrelsesorden, uanset om man ser på personer, der ville modtage offentlig hjælp, førtidspension eller alderspension. Effekten af, at personer i disse grupper kommer i beskæftigelse, er ca. dobbelt så stor, som hvis erhvervsfangere og indenskærs fiskere eller delvist beskæftigede skifter beskæftigelse. Det skyldes, at erhvervsfangere og indenskærs fiskere og

delvist beskæftigede i forvejen har en - ganske vist beskeden - indkomst og derfor også allerede betaler skat.

Derimod er betydningen for de offentlige finanser ikke så stor, hvis stillingerne bliver besat af personer, der ellers ville være lavindkomst- eller mellemindkomstmodtagere. Personer i disse grupper ville netop være i beskæftigelse alligevel og dermed betale skat. Effekten af, at de "bare" får et bedre betalt job, er således ikke så stor. Men der er dog en synlig effekt.

Det fremgår også af tabellen, at effekten på de offentlige finanser af, at eksterne besætter stillingerne i aluminiumsindustrien, er forholdsvis stor. Det skyldes, at der her er regnet med, at de eksterne (stort set) ikke påvirker de offentlige udgifter, ligesom de ikke tidligere har betalt skat til Landskassen.

Tabel 5-2 Effekt på de offentlige finanser, hvis én person fra forskellige grupper kommer i beskæftigelse, kr. per år.

Persongrupper	Indtægter	Udgifter	I alt
Delvist beskæftiget	95.000	-5000	**100.000**
Lavindkomst	55.000	-5.000	**60.000**
Mellemindkomst	32.000	-1.000	**33.000**
Erhvervsfangere og indenskærs fiskere	100.000	-5.000	**105.000**
Modtager af offentlig hjælp	115.000	-105.000	**220.000**
Førtidspensionist	100.000	-85.000	**185.000**
Alderspensionist (enlig)	95.000	-120.000	**215.000**
Ekstern	110.000	0	**110.000**

Kilde: Økonomidirektoratet (2009), alle beløb er opskrevet til 2010 kroner.

5.1.2 Selskabsskat i anlægsperioden

I forbindelse med de betydelige anlægsarbejder vil de involverede virksomheder skulle registrere sig i Grønland. Dermed kommer de til at betale selskabsskat i Grønland. Hvor meget, det kommer til at dreje sig om, afhænger af hvor meget virksomheder tjener på anlægsopgaverne i Grønland. Dette er meget vanskeligt at vurdere på forhånd og vil afhænge af en lang række usikre forhold.

For at få et groft skøn over den samlede selskabsskat i anlægsperioden tages udgangspunkt i, at en stor del af anlægssummen vil være til importerede produkter (fx turbinerne og byggematerialer), og virksomhedernes fortjeneste på disse vil derfor formentlig ligge i udlandet. Den del af anlægssummen, der genererer overskud i virksomheder i Grønland skønnes at være omkring 6 mia. kr. (primært lønninger og offentlige anlægsinvesteringer). Hvis brutto-overskuddet bliver på 4 pct. fås et samlet selskabsskatteprovenu på ca. 70 mio. kr.

5.1.3 Øgede offentlige udgifter til institutioner og infrastruktur

I forbindelse med etablering af en ny bydel i Maniitsoq vil der komme udgifter til både anlæg og drift af veje, skole, daginstitution, sportsfaciliteter mv.

Det er endnu ikke analyseret til bunds, hvor stort behovet er for offentlige investeringer i infrastruktur og institutioner. Infrastrukturgruppen under Selvstyret analyserer p.t. dette. Det er endvidere muligt, at finansieringen af disse udgifter vil indgå i selvstyrets forhandlinger med Alcoa, og at selskabet vil komme til at finansiere en del af disse.

I det følgende regnes med, at der blive tale om offentlige investeringer til infrastruktur, institutioner, sportsfaciliteter mv. på i alt ca. 750 mio. kr. Heri er ikke indregnet udgifter til boliger og forsyningsanlæg, ligesom der ikke er regnet med evt. udgifter til udvidelse af landingsbanen/lufthavnen. Dette er lidt højere end hidtil skønnet, jf. Qeqqata Kommunia (2009).

I afsnit 5.4 er der lavet følsomhedsberegninger, der viser, hvad det betyder, hvis de offentlige investeringer bliver højere.

Udover ovennævnte offentlige investeringer vil der komme udgifter til udbygning af el-, vand- og varmeforsyning samt kloakering og renovation. Disse aktiviteter har betydning for behovet for arbejdskraft og indgår i den del af analysen. Men da disse udgifter er forudsat brugerfinansieret, indgår de ikke i analysen af de offentlige finanser[3].

Der vil også være øgede offentlige udgifter til boliger. Disse er behandlet i næste afsnit.

De forudsatte årlige omkostninger til at drive de nævnte offentlige institutioner (vedligeholdelse, lønninger mv.) forudsættes at være ca. 20 mio. kr. Det præcise beløb vil naturligvis afhænge af, hvilke typer investeringer der konkret bliver tale om.

5.1.4 Yderligere offentlige udgifter til boligområdet

Som beskrevet i kapitel 4 opstår der et meget stort boligbehov. Beregningen af boligbehovet er baseret på en lang række antagelser, hvorfor beregningen er usikker. Det er dog temmelig sikkert, at aluminiumsprojektet vil føre til, at der kommer mange arbejdspladser i Maniitsoq - aluminiumsproduktionen skal køre året rundt, og der vil efter alt at dømme blive tale om attraktive arbejdspladser. Hvis aluminiumsprojektet bliver realiseret, er det således sikkert, at der vil blive skabt et betydeligt antal arbejdspladser, især i Maniitsoq.

Om det præcise antal arbejdspladser så bliver 1.000 eller 1.200 - og om boligbehovet bliver 700 eller 800 - er ikke så afgørende på nuværende tidspunkt. Det væsentligste er, at der kommer mange arbejdspladser - og mange tilflyttere. Men da de præcise tal ikke kendes, vil det være naturligt på nuværende tidspunkt at planlægge med et underkantsskøn for boligbehovet. Man kan altid bygge flere, hvis behovet viser sig at blive større. Dette understøt-

---

[3] Investeringer i el, vand mv. foretages af Nukissorifiit. Sådanne investeringer finansieres i dag via lån i Landskassen, og de bliver betalt tilbage til landskassen. Det betyder, at investeringerne påvirker selvstyrets samlede udlån (populært sagt vil det påvirke U'et i DAU). Hvor stor påvirkningen bliver, afhænger også af, om øgede investeringer i Maniitsoq fører til lavere aktivitet andre steder i landet.

tes af erfaringerne på Island, hvor tilflytningen til fx Fjardabyggd er gået langsommere end forventet[4]. Tilsvarende bør det overvejes at designe skoler og institutioner mv., så der er naturlig mulighed for evt. senere udvidelser, ligesom opmærksomheden bør rettes mod, at daginstitutionerne gøres fleksible, så den institution som i dag er en vuggestue kan anvendes som fritidshjem i morgen.

I det følgende er der i basisscenariet regnet med, at der skal bygges 700 boliger, idet det skal bemærkes, at boligbehovet meget vel kan vise sig at blive større. Der er regnet med, at disse 700 boliger bygges i perioden 2011- 2020. Det betyder, at der er boliger til de, der skal arbejde på smelteren, når driftsfasen går i gang. Men det er muligt, at nogle af de, der varetager indirekte og inducerede job, vil skulle bo under camplignende forhold i de første par år. Dette hænger sammen med, at det er muligt, at nogle de indirekte og inducerede arbejdspladser først opstår gradvist og ikke fra første driftsdag. For at undgå en situation med tomme boliger er der derfor regnet med en forsigtig byggetakt. En længere byggeperiode øger også sandsynligheden for, at lokale kan varetage byggeopgaverne.

Det er lagt til grund, at den nuværende bestand af boliger ikke bliver ændret. Det betyder, at hvis der er boliger i Maniitsoq i dårlig stand, er det forudsat at de ikke bliver revet ned, men i stedet anvendt i anlægsperioden og måske begyndelsen af driftsperioden.

Som det også blev påpeget i NIRAS Greenland (2007), er det vigtigt, at boligbyggeriet startes hurtigt. Her er regnet med, at boligbyggeriet går i gang i 2011. Hvis det ikke kan lade sig gøre, kan det blive nødvendigt at øge antallet af boliger, der skal bygges hvert år.

Det skal i denne sammenhæng også bemærkes, at det ikke er så afgørende for boligbehovet, om arbejdspladserne i driftsfasen bliver besat af hjemmehørende eller eksterne. Uanset om det er den ene eller den anden type arbejdskraft, vil de skulle have et sted at bo. Det betyder derimod noget, hvor meget Maniitsoqs borgere kan øge arbejdsudbuddet, da de netop bor i byen i forvejen og derfor skaber yderligere behov for boliger.

Vedr. boligbyggeriet skal det sikres, at der ikke bliver tale om slumbyggeri, men at boligerne også er attraktive i et langsigtet perspektiv. I forbindelse med finansiering af boligerne skal opmærksomheden rettes på, at medarbejderne måske ikke har mulighed for at købe deres bolig nu, men sandsynligvis har mulighed herfor efter at have arbejdet nogle år på aluminiumsværket. Det er i denne forbindelse essentielt med en langsigtet planlægning, så befolkningen ved, hvad de kan disponere ud fra.

I analysen er det i basisscenariet antaget, at der både vil blive tale om udlejningsboliger og ejerboliger. Det er ligeledes antaget, at der vil blive mulighed for at optage realkreditlån. Dette er ikke muligt i dag, men det må forventes at blive muligt, når projektet går i gang og der er sikkerhed for, at der bliver skabt et betydeligt antal varige arbejdspladser og dermed stabile indkomster hos låntagerne.

---

[4] Selvstyret er i gang med at udføre mobilitetsstudier, som bl.a. vil kortlægge årsagerne til flytning. Det anbefales, at disse studier følges op med overvejelser om hvornår, i hvilket omfang og hvilke typer hjemmehørende, der vil bosætte sig i Maniitsoq. Dette kan danne baggrund for en mere præcis vurdering af behovet for offentlige institutioner og de økonomiske effekter.

Idet der regnes med, at der skal bygges ca. 700 boliger bliver der tale om en samlet anlægsudgift på knap. 1,4 mia. kr. (inkl. udgifter til forsyning) Heraf forudsættes de offentlige lån at udgøre ca. 600 mio. kr. Disse beløb er baseret på en kvadratmeterpris på 20.000 kr., og at der bliver tale om en blanding af udlejningsboliger og ejerboliger, jf. Ejendoms- og Beredskabsstyrelsen (2009).

I Finanslov 2009 er der regnet med 10 mio. til støtte til boligbyggeri i 2012. Det er lagt til grund, at der også fremover årligt afsættes dette beløb, og at hovedparten af disse midler vil blive anvendt i Maniitsoq. Det er konkret antaget, at 2/3 af disse midler anvendes i Maniitsoq, mens 1/3 af midlerne antages at blive brugt udenfor Maniitsoq. Dette afspejler, at der regnes med, at en øget tilflytning til Maniitsoq reducerer behovet for boliger i andre byer.

En offentlig støtte til boligbyggeri i Maniitsoq på 6,7 mio. årligt vil dog ikke være tilstrækkeligt til at finansiere opførelse af 75 boliger årligt. For at kunne finansiere dette antal boliger baseret på ovennævnte forudsætninger kræves en offentlig støtte på 57 mio. kr. årligt. Der regnes derfor med en årlig offentlig merudgift på 50 mio. kr. i forbindelse med projektet (dvs. indtil 2020, hvor de nødvendige boliger vil være opført).

I basisscenariet er det ikke indregnet, at lånene bliver betalt tilbage efter 20 år. Indregning af dette vil forbedre de offentlige finanser fra omkring 2035-40 og frem. Hvis en del af udlejningsboligerne bliver omdannet til ejerboliger i løbet af de første år af driftsfasen, vil der ske en tilbagebetaling af de offentlige lån, hvilket vil forbedre de offentlige finanser. Dette er heller ikke indregnet i nærværende analyse.

Det skal bemærkes, at hele boligspørgsmålet (herunder spørgsmålet om en del af boligerne skal opføres som personaleboliger) er ved at blive analyseret nærmere af Selvstyret. Dette er et eksempel på, at denne analyse af virkningerne på de offentlige finanser løbende vil kunne blive præciseret i takt med at yderligere spørgsmål bliver afklaret.

5.1.5 Reduktion af de offentlige udgifter andre steder

Aluminiumsprojektet betyder som anført, at befolkningen i Maniitsoq i driftsfasen fra 2017 forventes forøget med omkring 750 hjemmehørende stigende til ca. 1.400 hjemmehørende over en årrække[5]. Dette vil betyde, at behovet for boliger, skoler og daginstitutioner samt en række private investeringer i det øvrige Grønland vil blive mindre. Specielt for de offentligt styrede investeringer og driftsudgifter er de heraf følgende reduktioner afhængig af politiske beslutninger.

Et eksempel kan illustrere dette. Hvis der blot bliver færre elever i en skoleklasse påvirkes driftsudgifterne på kort sigt stort set ikke på fraflytningsskolen, idet der så kun sker en nedgang i udgifter til skolematerialer, men ikke til lønudgifter. Og disse sparede skoleudgifter opvejes mere eller mindre af øgede udgifter til skolematerialer på skolerne i Maniitsoq. Men herudover skal der ansættes flere lærere i Maniitsoq, hvis der kommer væsentligt flere

[5] Det er arbejdstesen, at den eksterne arbejdskraft kun er ansat på aluminiumsværket i maksimalt et par år, og at en del vil bo i camp eller under andre mindre attraktive boligforhold. Omvendt er boligforholdene en vigtig parameter, såfremt man fra Selvstyrets side vil få flere eksterne til at slå sig mere permanent ned i Grønland.

børn. Hvis omvendt en skoleklasse og især en skole kan nedlægges fra fraflytningsstederne, reduceres også udgifterne til lønningerne på fraflytningsstederne. Og hvis det især er de meget små klasser og skoler, som er koncentreret i bygderne, der nedlægges, kan de samlede lønudgifter i folkeskolen reduceres, idet der ifølge sagens natur er et meget højt forhold mellem antallet af lærere og skolebørn i de små klasser/skoler, jf. også Grønlands Hjemmestyre (2009).

Det forekommer således naturligt og realistisk at reducere de offentlige udgifter i andre byer og bygder som følge af aluminiumsprojektet. Men de offentlige udgifter kan næppe reduceres lige så meget, som de bliver forøget i Maniitsoq. Denne effekt forsøges opfanget vha. reduktionsfaktorer - altså hvor meget de offentlige udgifter andre steder skønnes reduceret med i forhold til stigninger i Maniitsoq. På længere sigt vil det formentlig være muligt i højere grad at reducere udgifterne andre steder - dette er der ikke indregnet her.

Målsætningen om at alle ansatte på aluminiumsværket skal være hjemmehørende betyder, at arbejdsudbuddet skal øges, og at der vil være brug for en stor indsats inden for uddannelse, efteruddannelse mv. Dette falder i tråd med landsstyrets politik på uddannelsesområdet. I 2006 blev en større indsats på uddannelsesområdet sat i gang med det mål, at 2/3 af en ungdomsårgang i 2020 skal forlade uddannelsessystemet med en kompetencegivende uddannelse. Det betyder, at uddannelsesområdet er et højt prioritet område i disse år, og der er nu flere i uddannelsessystemet end tidligere. Det er derfor lagt til grund, at evt. særlige udgifter til uddannelse i forbindelse med aluminiumsprojektet kan holdes inden for de eksisterende planer. Dette vil muligvis kræve omprioriteringer på området, og at den del af indsatsen målrettes aluminiumsprojektet. Det skal bemærkes i den sammenhæng, at aluminiumsværket forventes at stå for en betydelig indsats for at oplære og efteruddanne de ansatte, så de kan beskæftiges på aluminiumsværket.

I Tabel 5-3 er det anført, hvilke reduktionsfaktorer, der er anvendt i beregningerne vedr. driften af offentlige institutioner.

Tabel 5-3 Anvendte reduktionsfaktorer for offentlige bevillinger som følge af aluminiumsprojektet

Projekt	Bevillinger
Skoler og daginstitutioner	Der skal opføres en ny skole i Maniitsoq (eller den eksisterende skole skal udvides). Udgifterne til dette er medregnet i de 750 mio. kr. som de offentlige anlægsudgifter er antaget at stige med. Det er i basisscenariet antaget, at driftsudgifterne i det øvrige Grønland reduceres med halvdelen af de øgede driftsudgifter i Maniitsoq. De årlige driftsudgifter pr. barn er i skoler 50.000 kr. og i daginstitutioner 70.000 kr.
Øget uddannelsesindsats	Prioriteres inden for de nuværende bevillinger.
Sygehuse	De øgede årlige driftsudgifter i Maniitsoq til sundhed (inkl. udgifter til tandlægebehandling) er sat til 4000 kr. årligt per person af befolkningsstigningen i Maniitsoq. Hermed svarer sundhedsudgifterne per person i Maniitsoq til udgiftsniveauet i Sisimiut. Det er i basisscenariet antaget, at driftsudgifterne til sundhedsvæsenet i det øvrige Grønland kun reduceres med 10 pct. af de øgede driftsudgifter i Maniitsoq.

Med de gjorte antagelser om stigningen i offentlige driftsudgifter per person og reduktionsfaktorer, kan det beregnes, at de offentlige driftsudgifter forventes at stige knap 70 mio. kr. årligt i Maniitsoq, og at de samlede offentlige driftsudgifter stiger med knap 50 mio. kr., når der kommer 1.400 flere indbyggere i Maniitsoq. Tilflytningen til Maniitsoq giver således anledning til en samlet offentlig udgiftsreduktion på 20 mio. kr. i resten af Grønland, primært sparede skoleudgifter. Det er muligt, at driftsudgifterne andre steder i Grønland kan reduceres yderligere på længere sigt - en sådan effekt er ikke indregnet.

Belært af tidligere erfaringer foretrækker Alcoa en aldersdifferentieret arbejdsstyrke. Hermed undgås fx, at store dele af medarbejderne går på pension samtidig. En anden konsekvens af en aldersdifferentieret arbejdsstyrke er, at presset på de sociale institutioner spredes ud. En fuldt aldersdifferentieret arbejdsstyrke må imidlertid nok anses for at være ønsketænkning, og et vist periodisk pres på de forskellige typer af offentlige institutioner må forventes.

5.1.6 Mobilitetsydelse

Udover stigningen i de offentlige driftsudgifter ved at Maniitsoq bliver væsentligt større som følge af aluminiumsprojektet, må der også forventes at komme udgifter med henblik på at understøtte arbejdskraftens mobilitet.

Konkret er det forudsat, at der skal anvendes 25 mio. kr. ekstra på mobilitetsfremme for at tiltrække hjemmehørende til aluminiumsværket. Dette beløb er beregningsteknisk fordelt ligeligt over den periode på 10 år i basisscenariet, der går fra driftsfasen starter til alle ansatte på aluminiumsværket er hjemmehørende. Beløbet svarer til ca.50.000 per person, der skal flytte til Maniitsoq i 10-årsperioden.

5.1.7 Selskabsskatter i driftsfasen

Udover ovennævnte indtægter vil der formentlig også komme selskabsskatter fra aluminiumsværket i driftsfasen, da det må formodes, at projektet kun bliver sat i gang, hvis ejeren har begrundede forventninger om at tjene på projektet. Der kan blive tale om store beløb, men det er særdeles vanskeligt at beregne såvel størrelsesorden samt den tidsmæssige profil heraf på nuværende tidspunkt. Grunden til, at det er så vanskeligt er, at aluminiumværkets skattepligtige indkomst vil afhænge af mange, meget usikre parametre som fx fremtidige aluminiumspriser, dollarkurs, selskabets kapitalstruktur, den præcise størrelse af anlægsinvesteringen mv. Hertil kommer, at grundlaget for selskabsskatten indgår som en parameter i Selvstyrets forhandlinger med Alcoa. På denne baggrund og på grund af den store usikkerhed og lange tidshorisont før der kan forventes selskabsskat, er selskabsskatter fra aluminiumsværket i driftsfasen ikke regnet med i basisscenariet.

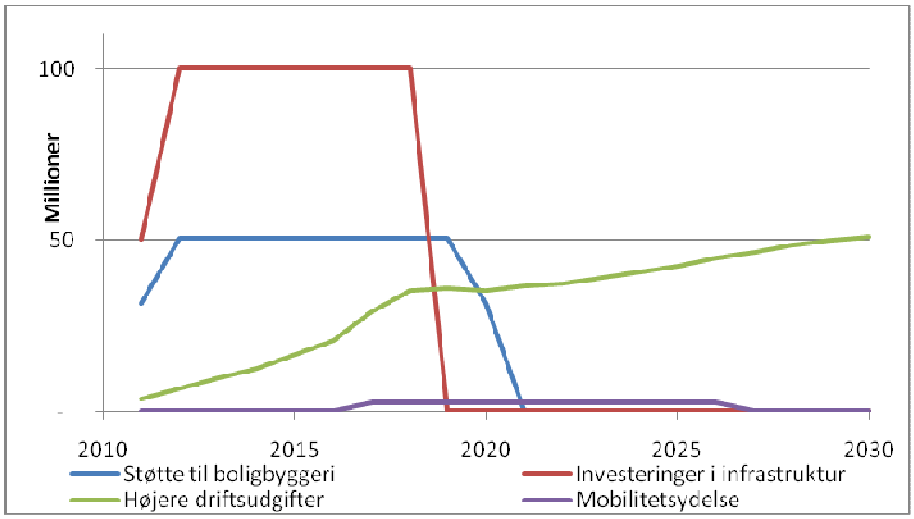
5.2 De økonomiske konsekvenser i basisscenariet

De hidtil foretagne analyser af arbejdskraftbehov, offentlig infrastruktur, boligbehov osv. bliver samlet i de følgende afsnit i analysen af de samlede virkninger på de offentlige finanser og hele økonomien.

5.2.1 De offentlige finanser i basisscenariet

Som det fremgår af afsnit 5.1 vil der umiddelbart efter projektet sættes i gang være udgifter til anlæg af offentlig infrastruktur og offentlige institutioner. Endvidere vil der være offentlige udgifter til boligområdet i den periode, der skal bygges boliger (dvs. til og med 2020) samt til mobilitetsydelse. Som ligeledes gennemgået ovenfor vil det offentlige forbrug stige gradvist og udgøre ca. 50 mio. kr. årligt i driftsfasen. Dette er primært øgede lønudgifter til ansatte i skole, daginstitutioner samt øgede drifts- og vedligeholdelsesudgifter. Påvirkningen af de offentlige udgifter fremgår af Figur 5-1.

Figur 5-1 Aluminiumsprojektets påvirkning af de offentlige udgifter i basisscenariet

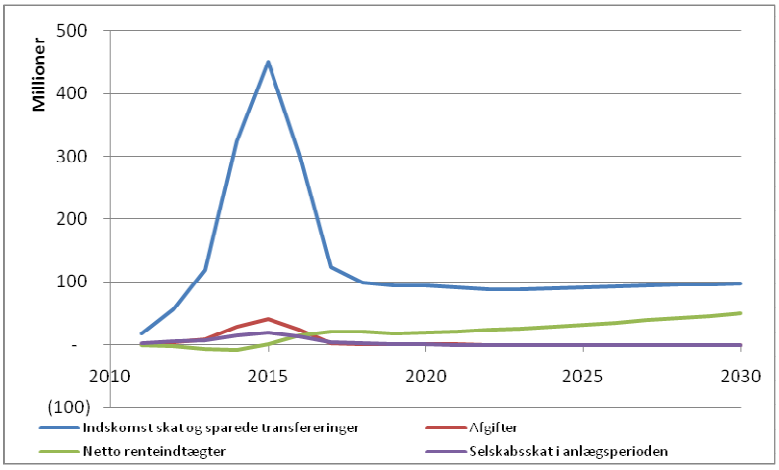


Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

Påvirkningen af de offentlige indtægter fremgår af Figur 5-2. Udover virkningen af højere beskæftigelse på skatter og transfereringer (jf. afsnit 5.2.1) omfatter de offentlige indtægter også højere afgifter som følge af højere indkomster og dermed højere forbrug (denne beregning er gennemgået i bilag 1). I det år (2015), hvor der kommer størst provenu fra afgifter, drejer det sig om knap 40 mio.kr[6]. Endvidere kommer der offentlige indtægter i form af selskabsskat i anlægsperioden samt renteindtægter, netto (der regnes med en årlig realrente på 4 pct.). I starten er der dog renteudgifter. Men da renteindtægterne efter nogle år dominerer, er det valgt at henføre renterne til indtægtssiden.

[6] Bemærk at der kun kommer ekstra afgifter ind fra udenlandsk arbejdskraft. Det er antagelsen, at indtægtsstigning hos den hjemmehørende befolkning ikke medfører øget afgiftsindtægter til Selvstyret, se bilag 1.

Figur 5-2 Aluminiumsprojektets påvirkning af de offentlige indtægter i basisscenariet

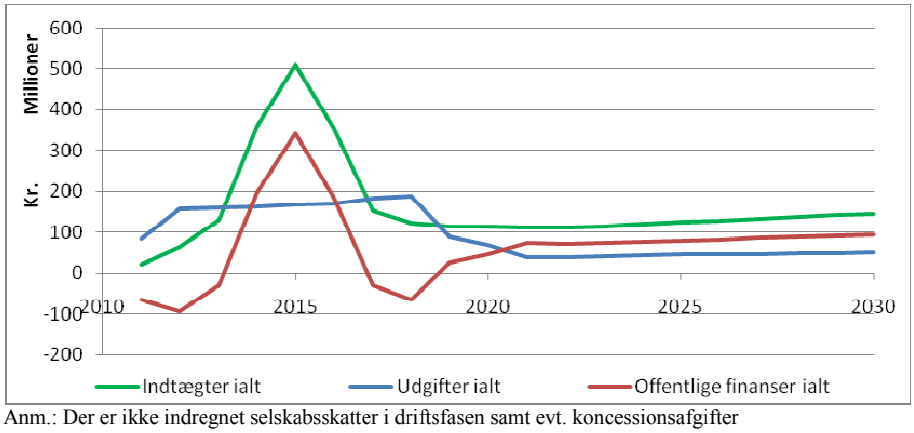


Anm.: Der er ikke indregnet selskabsskatter i driftsfasen samt evt. koncessionsafgifter

Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

I Figur 5-3 ses konsekvenserne af aluminiumsprojektet for de offentlige udgifter (summen af tallene i Figur 5-1), de offentlige indtægter (summen af tallene i Figur 5-2) samt virkningen på de samlede offentlige finanser.

Figur 5-3 Påvirkning af offentlige finanser



Anm.: Der er ikke indregnet selskabsskatter i driftsfasen samt evt. koncessionsafgifter

Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1.

Forløbet af påvirkningen af de offentlige finanser påkalder sig særlig opmærksomhed. Som det fremgår af Figur 5-3, vil de offentlige finanser blive forværret i årene 2011-2013 med samlet 100 mio. kr., forbedret med 2-300 mio. kr. årligt i 2014-2016, forværret med små 50 mio. kr. årligt i 2017 og 2018, hvorefter der er en årlig forbedring, der gradvis stiger til ca. 100 mio. kr. årligt.

Det er meget væsentligt at være opmærksom på denne betydelige og svingende påvirkning af de offentlige finanser. Særligt i 2014-2016 vil det være meget vigtigt, at stigende offentlige indtægter fra aluminiumsprojektet ikke fører til højere offentlige udgifter på andre områder.

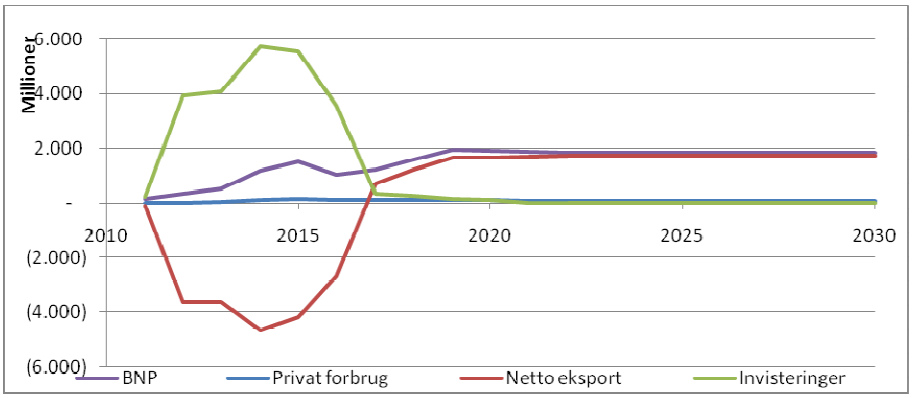
Det bemærkes, at analysen omfatter de samlede offentlige finanser, og at der således ikke er sondret mellem påvirkningen af Selvstyrets og kommunernes økonomi. Det skal ligeledes fremhæves, at der som tidligere anført er offent-

lige indtægter/udgifter, der ikke er inddraget i analysen pga. den hertil hørende betydelige usikkerhed om deres størrelse og tidsmæssig placering.

5.2.2 Påvirkningen af BNP i basisscenariet

Den samlede påvirkning af BNP opdelt på underkomponenter fremgår af Figur 5-4. Det er særligt iøjefaldende, at der vil være en stor import og store investeringer i anlægsfasen. I denne periode vil BNP også stige, men en stor del af den øgede indkomstfremgang vil tilfalde udlændinge, der arbejder med anlægsopgaverne, hvorfor bruttonationalindkomsten (BNI) ikke vil stige nær så meget som BNP.

Figur 5-4 BNP og underkomponenter



Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

Det ses af Figur 5-4, at aluminiumsprojektet øger BNP med ca. 2 mia. kr. i driftsfasen. Dette skyldes, at produktionen i Grønland i form af aluminium og dermed eksporten vil være væsentlig større i driftsfasen som følge af projektet - løbende udsving i aluminiumsprisen vil påvirke det konkrete forløb og medvirke til, at der vil komme udsving i BNP i løbende priser, og påvirkningen af BNP vil langt fra være så stabil som illustreret i figuren.

En del af det forøgede BNP i driftsfasen vil tilfalde Grønland som følge af den stigning i beskæftigelsen, som projektet medfører, og en del vil tilfalde projektejer/-ejerne i form af overskud mv., ligesom der i de første skal betales renter og afdrag.

5.2.3 Vare- og tjenestebalancen i basisscenariet

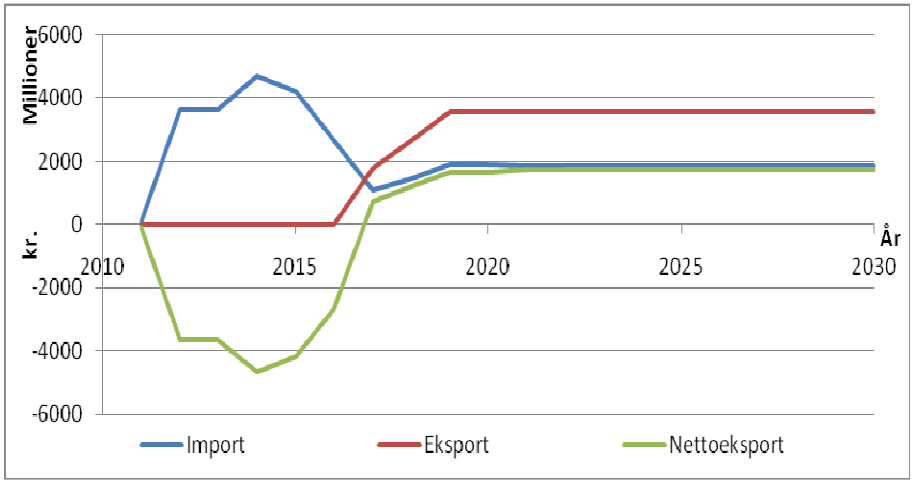
I de hidtidige statistiske opgørelser har betalingsbalancen udviklet sig stabilt på grund af et konstant bloktilskud i faste priser og et stort set konstant underskud på vare- og tjenestebalancen (dette dækker over en nogenlunde konstant eksport af fisk og fiskeprodukter og en nogenlunde konstant import af varer og tjenester). Overskuddet på betalingsbalancen har således været mellem 5 og 15 pct. af BNP fra 2000 til 2005 (Grønlands Statistik 2008).

I anlægsfasen vil aluminiumsprojektet betyde, at der kommer meget store underskud på vare- og tjenestebalancen, da byggeriet af smelter, vandkraftanlæg mv. vil kræve betydelig import af byggematerialer m.v. I driftsfasen vil aluminiumsproduktionen skabe en betydelig eksport og dermed bidrage til overskud. Projektet vil således medføre, at Grønlands eksport til den tid vil bestå af andet end fisk og fiskeprodukter.

Store underskud på vare- og tjenestebalancen samt det store antal eksterne til anlægsopgaverne i relation til aluminiumsprojektet vil bevirke, at der vil komme store underskud på betalingsbalancens løbende poster i anlægsfasen.

Det er illustreret i Figur 5-5, hvorledes vare- og tjenestebalancen kan blive påvirket af aluminiumsprojektet.

Figur 5-5 Vare/tjeneste balancen



Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

Den præcise påvirkning af vare- og tjenestebalancen afhænger af en række forhold som fx aluminiumsprisen, prisen på anoder, dollarkursen mv. Her er der konkret regnet med en langsigtet aluminiumspris på 1800 $/ton, en pris på anoder[7] på 600$/ton og en dollarkurs på 5,5 kr./$.

Set fra en realøkonomisk synsvinkel har det ingen særlig betydning, at aluminiumsprojektet vil føre til udsving på betalingsbalancens løbende poster. Det vigtigste er at være opmærksom på, at betalingsbalancen vil blive påvirket af projektet. At udsvingene på betalingsbalancen ikke i sig selv har betydning skyldes især, at Grønland anvender danske kroner som valuta. Havde Grønland derimod sin egen valuta kunne udsving på betalingsbalancen føre til pres på valutaen og til højere rente og dermed til endnu større makroøkonomiske svingninger, jf. de islandske erfaringer.

5.3 De økonomiske konsekvenser i andre scenarier

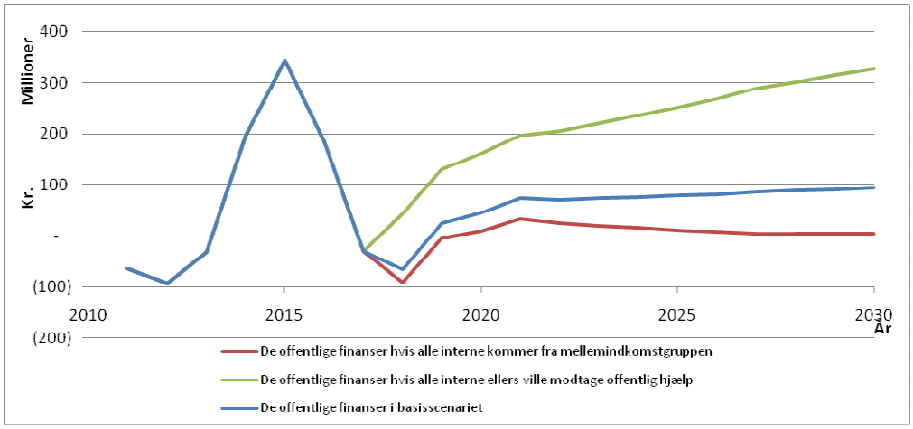
Reaktionerne på arbejdsmarkedet er afgørende for aluminiumsprojektets virkning på de offentlige finanser og den samlede økonomi. Som det fremgik af Tabel 5-2 ovenfor, er effekten på de offentlige finanser størst, hvis personer, der ellers ville modtage overførselsindkomst, kommer i beskæftigelse. I det følgende ses derfor nærmere på, hvad der sker under alternative forudsætninger om arbejdsmarkedet.

I basisscenariet kan den samlede effekt af projektet på de offentlige finanser opgøres til ca. 100 mio. kr. årligt. Figur 5-6 viser effekterne på de offentlige finanser af aluminiumsprojektet i det mest gunstige scenarium (hvor alle interne ellers ville modtage offentlig hjælp), i det mest ugunstige scenarium (hvor alle interne ellers ville være mellemindkomstmodtagere) samt i basis-

[7]Anode omkostninger pr. ton produceret aluminium er vurderet til 150 $.

scenariet. Området mellem disse kurver i figuren viser således, hvordan arbejdsmarkedspolitikken kan påvirke virkningerne på de offentlige finanser af projektet. Det understreger, hvor vigtigt det er, at arbejdsudbuddet bliver øget. Hvis der i driftsfasen kun bliver beskæftiget personer, der ellers ville være mellemindkomstmodtagere, er effekten på de offentlige finanser stort set nul i driftsfasen. I anlægsfasen vil der dog være en positiv virkning på de offentlige finanser pga. den høje beskæftigelse i den periode.

Figur 5-6 Aluminiumsprojektets påvirkning af de offentlige finanser i forskellige scenarier



Anm.: Der er ikke indregnet selskabsskatter i driftsfasen samt evt. koncessionsafgifter

Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

5.4 Følsomhedsberegninger

Beregningerne i basisscenariet (og de øvrige scenarier) er baseret på en lang række antagelser, oplysninger, data mv., som af natur er usikre. I det følgende er der derfor lavet beregninger, der viser, hvor følsomme resultaterne er over for ændringer i forudsætningerne. I boks 2 er nogle af usikkerhederne i beregningerne beskrevet mere overordnet.

Modellen er lineær, og det betyder, at hvis følsomhedsberegningerne bliver lavet med dobbelt så store ændringer, vil konsekvenserne også være dobbelt så store.

Boks 2: Usikkerheder i beregningerne

Som tidligere beskrevet er der knyttet stor usikkerhed til beregningerne i denne analyse. Når det er sagt, hører det også med i billedet, at alle forhold ikke er lige usikre, hvortil kommer, at nogle forhold har større betydning for den samlede økonomi end andre.

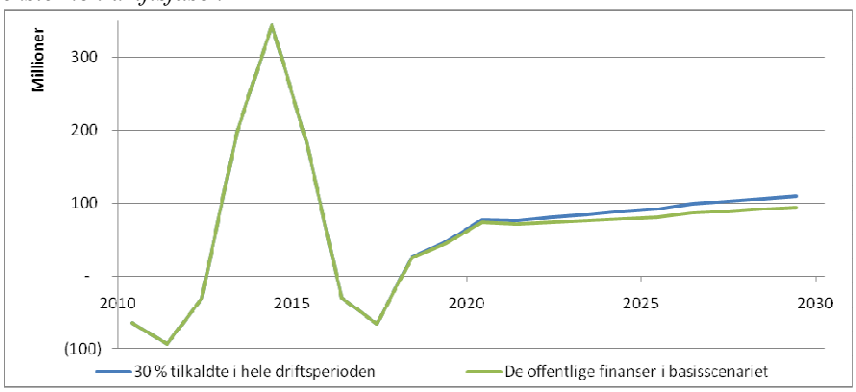
Et vigtigt element er den samlede beskæftigelse på 1.100-1.200 som følge af projektet. Dette er baseret på Alcoa erfaringer (bl.a. fra Island) om den direkte og indirekte beskæftigelse ved aluminiumsproduktion, som udgør langt den største del af den samlede beskæftigelse samt danner grundlag for beregningerne af de inducerede effekter. Hvis vandkraftpotentialet skulle vise sig at være større end hidtil antaget, kan aluminiumsproduktionen blive større, hvilket vil kræve flere ansatte. Men overordnet må skønnet på 1.100-1.200 ansatte vurderes at være forholdsvis sikkert. Der kan blive tale om lidt flere eller lidt færre. Men det afgørende er, at aluminiumsprojektet vil skabe et betydeligt antal arbejdspladser, og dette antal må forventes at være forholdsvis stabilt. Hvis smelterne først er i drift, skal der virkelig meget til for at produktionen ændrer sig - svingninger i aluminiumspriser, verdenskonjunkturerne mv. vil således ikke have særlig stor indflydelse på produktionen i mængder.

Det er derimod højst usikkert, hvor de ansatte i driftsfasen kommer fra. Det gælder både geografisk (hvilke byer/bygder i Grønland og udlandet kommer de fra) og deres tidligere beskæftigelsesmæssige status (er der tale om mellemindkomstmodtagere, erhvervsfangere mv.). Disse forhold afhænger i høj grad af, hvilken politik der bliver ført, holdningen til at flytte, den generelle udvikling i samfundet (bliver det fx "in" at bo i Maniitsoq?) osv. Disse forhold er vigtige for økonomien i projektet (jf. Figur 5-6), men der kan ikke på nuværende tidspunkt gives et eksakt svar. Det man derimod kan sige er, at det er helt afgørende, at arbejdsudbuddet bliver øget.

5.4.1 Eksterne i driftsfasen

Selvom det er målsætningen, at alle i driftsfasen skal være hjemmehørende, kan det blive svært at nå denne målsætning. Hvis man ser på de offentlige finanser er det ikke så afgørende, om den bliver realiseret, da både eksterne og hjemmehørende betaler indkomstskat. Men det har naturligvis betydning for det grønlandske samfund. Hvis det viser sig, at en del af arbejdspladserne i driftsfasen bliver besat af eksterne, har det primært den økonomiske konsekvens, at indkomstfremgangen og de nye job tilfalder de eksterne og ikke hjemmehørende. Og dermed vil projektet have mindre betydning for samfundet. Men målt på de offentlige finanser har det ikke den store betydning, om de ansatte er eksterne eller hjemmehørende, da eksterne betaler indkomstskat ligesom hjemmehørende gør. Dette er illustreret i Figur 5-7.

Figur 5-7 De offentlige finanser i basisscenariet samt et scenarium med 30 pct. eksterne i driftsfasen



Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

5.4.2 Lønniveauet i anlægsfasen

Det forudsatte lønniveau i anlægsfasen er meget vigtigt. I basisscenariet er der regnet med, at alle ansættes efter grønlandsk overenskomst.

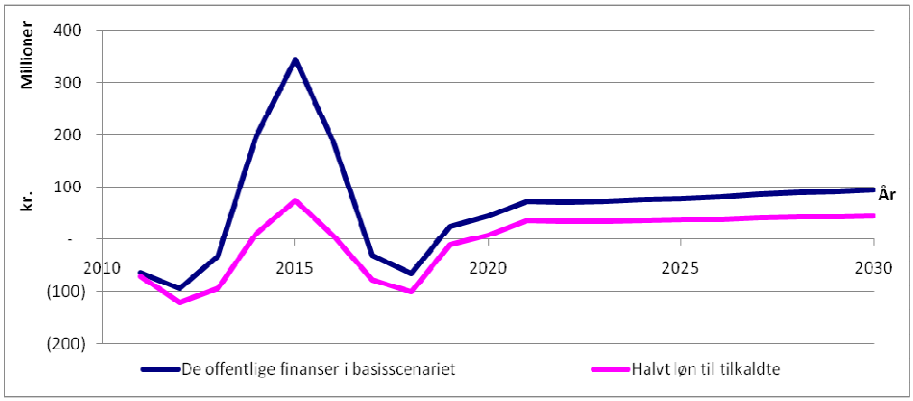
I anlægsfasen antages stort set alle ansatte at være udlændinge, og det er derfor ikke på forhånd givet, at alle vil blive ansat på grønlandske vilkår. Det kunne fx tænkes, at hovedparten af arbejderne vil komme fra udviklingslande eller mellemindkomstlande, og at dette også afspejles i de udbetalte lønninger.

Påvirkningen af de offentlige finanser, hvis lønniveauet til eksterne i anlægsfasen er halvt så stort som forudsat i basisscenariet, fremgår af Figur 5-8. Det ses, at det i givet fald vil forringe de offentlige finanser med ca. 50 mio. kr. årligt i driftsfasen[8]. Samlet vil der være tale om en forringelse af den offentlige økonomi på ca. en milliard kr. indtil 2024. Grunden hertil er, at de samlede lønninger, der udbetales til opførelse af vandkraftværkerne og alumini-

[8] Det er renteeffekten af de "manglende" skatteindtægter, der her slår igennem.

umsværket bliver lavere, og dermed bliver de samlede skatteindtægter lavere. Her er dog ikke indregnet, at overskuddet fra aluminiumseksporten vil være højere, og dermed at aluminiumsværket vil komme til at betal mere i selskabsskat end ellers.

Figur 5-8 De offentlige finanser i basisscenariet samt et scenarium hvor de tilkaldte i anlægsfasen får halvt så høje lønninger



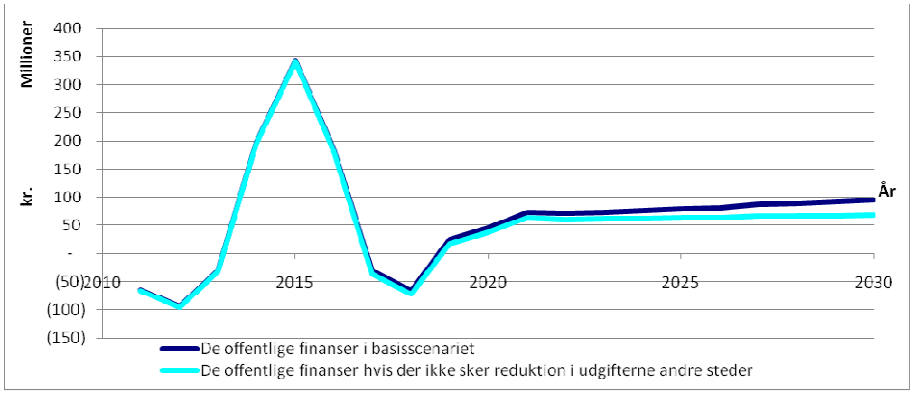
Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

Et lavere lønniveau i anlægsfasen betyder alt andet lige, at den samlede anlægsudgift bliver lavere. Den samlede anlægsudgift kunne også tænkes at blive lavere (eller højere), hvis fx udgifterne til importerede produkter og materialer bliver lavere (eller højere). Dette vil stort set ikke påvirke beregningerne af de offentlige finanser i denne analyse. Men højere udgifter til import vil have betydning for økonomien i projektet og dermed betydning for selskabsskatterne.

5.4.3 Ingen driftsbesparelse andre steder

Det er antaget i basisscenariet, at de offentlige driftsudgifter bliver reduceret andre steder i takt med, at flere og flere flytter til Maniitsoq fra det øvrige Grønland (jf. afsnit 5.1.5 om reduktionsfaktorer). Erfaringsmæssigt kan det være svært at reducere de offentlige driftsudgifter og dermed serviceniveauet for nogle borgere. Det kræver, at der bliver truffet nogle ofte svære politiske beslutninger. Det fremgår af Figur 5-9, hvorledes de samlede offentlige finanser vil udvikle sig, hvis det ikke lykkes at reducere de offentlige driftsudgifter som forudsat. I den situation vil aluminiumsprojektet føre til, at de offentlige driftsudgifter stiger ca. 20 mio. kr. årligt (plus renteeffekten heraf) som følge af, at der flytter flere til Maniitsoq.

Figur 5-9 De offentlige finanser i basisscenariet samt et scenarium hvor de offentlige udgifter andre steder ikke reduceres

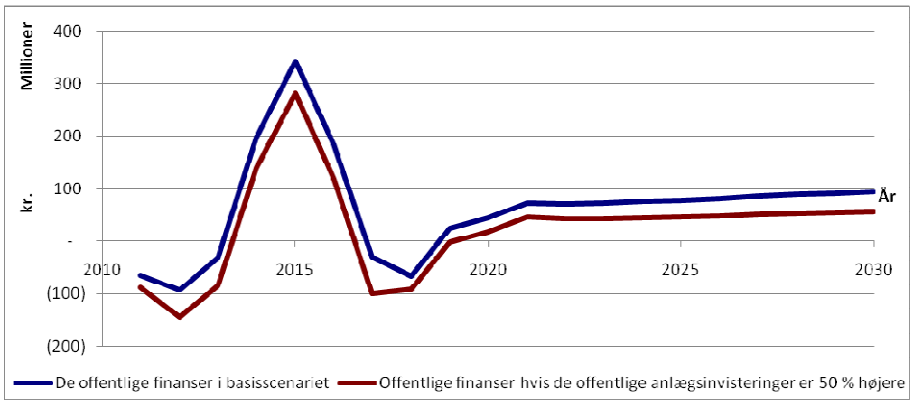


Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

5.4.4 Højere offentlige anlægsudgifter

I basisscenariet er regnet med, at de offentlige anlægsudgifter løber op i ca. ¾ mia. kr. Det er endnu ikke besluttet, hvilke offentlige investeringer, der vil blive lavet som følge af aluminiumsprojektet (ligesom det kan indgå i forhandlingerne med Alcoa, hvordan de skal finansieres), så det er muligt, at anlægsinvesteringerne bliver højere (eller lavere) end antaget her. Det fremgår af Figur 5-10 De offentlige finanser i basisscenariet samt i et scenarium med 50 pct. højere anlægsudgifter, at hvis de offentlige investeringer bliver 50 pct. højere, vil det forværre de offentlige finanser i anlægsperioden (dvs. i den periode udgifterne skal afholdes). Da der er tale om et forholdsvis stort beløb, bevirker renteeffekten, at der også er en forværring i de efterfølgende år.

Figur 5-10 De offentlige finanser i basisscenariet samt i et scenarium med 50 pct. højere anlægsudgifter

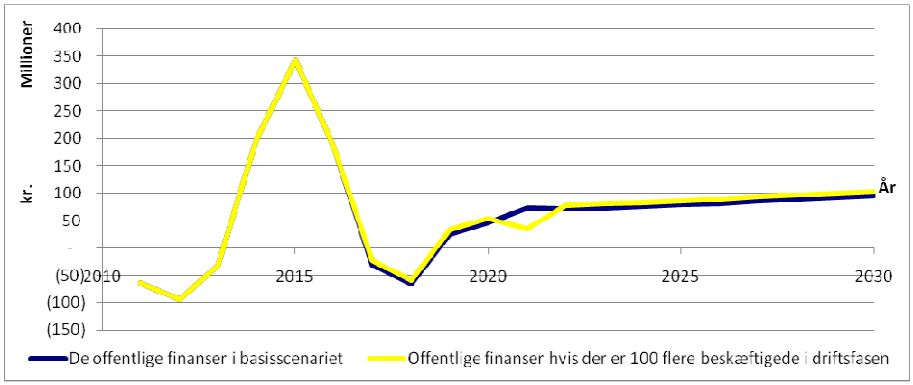


Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

5.4.5 Højere beskæftigelse i driftsfasen

Selvom der ikke er den helt store usikkerhed om beskæftigelsen i driftsfasen, kan den vise sig at blive større (eller mindre) end de 1.100-1.200, der er regnet med i basisscenariet. Skulle beskæftigelsen blive 100 personer højere, vil det give yderligere offentlige indtægter i form af indkomstskatter og lavere transfereringer, men der skal så også bygges flere boliger, ligesom der vil komme højere offentlige driftsudgifter. Det fremgår af Figur 5-11, at dette vil forbedre de offentlige finanser i de fleste år, men ikke i den periode, hvor boligerne skal bygges.

Figur 5-11 De offentlige finanser i basisscenariet samt i et scenarium med 100 flere job i driftsfasen

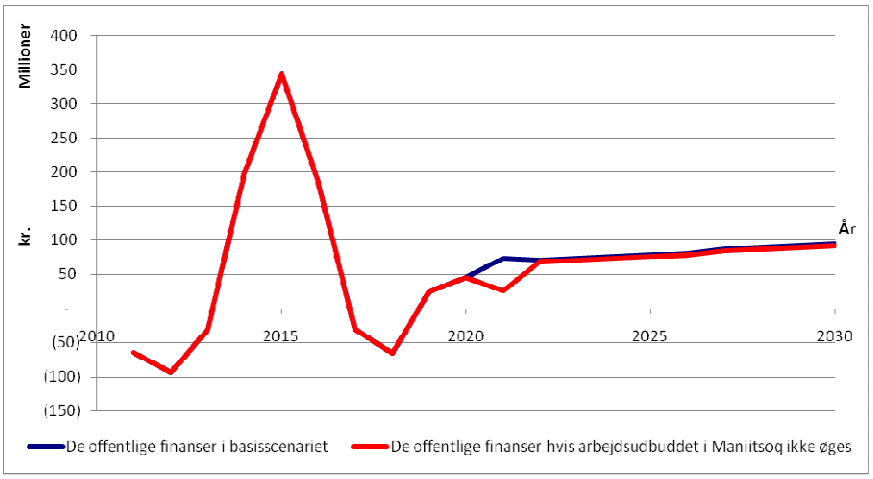


Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

5.4.6 Uændret arbejdsudbud i Maniitsoq

I basisscenariet er det forudsat, at arbejdsudbuddet i Maniitsoq bliver øget med 100 personer. Dette skal ses på baggrund af, at aluminiumsværket netop placeres i Maniitsoq, og at det derfor må ventes, at det vil være lettere at få personer herfra til at øge arbejdsudbuddet, da de ikke skal flytte for at komme i beskæftigelse. Endvidere er der et betydeligt antal personer inden for fiskeri og fiskeindustrien i og tæt ved Maniitsoq, og det er fra disse grupper, en del af det øgede arbejdsudbud i det hele taget kan komme fra. Men det er ikke sikkert, at arbejdsudbuddet vil blive øget med 100 personer i Maniitsoq. Det vil i givet fald betyde, at der skal komme flere tilflyttere og derfor bygges flere boliger i byen. Det ses af Figur 5-12, at, i den situation vil de offentlige finanser blive forværret i den periode, hvor der skal bygges flere boliger, men på længere sigt har det ikke særlig stor betydning, om arbejdskraften er fra det ene sted eller det andet sted i landet.

Figur 5-12 De offentlige finanser i basisscenariet samt i et scenarium med uændret arbejdsudbud i Maniitsoq



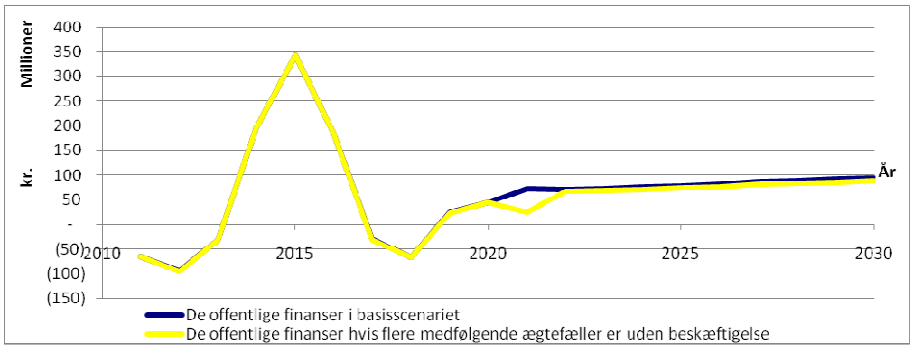
Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

5.4.7 Flere medfølgende ægtefæller uden job

En vigtig forudsætning vedr. boligbehovet er, hvor mange par der kommer til Maniitsoq og den medfølgende ægtefælles beskæftigelse. I basisscenariet er der regnet med, at for hvert 100 par, der flytter til Maniitsoq for at arbejde har manden (eller konen) arbejde i 100 tilfælde, mens den medfølgende kone (eller mand) har det i 75 tilfælde. Dette skal ses på baggrund af, at der netop er tale om par, der flytter til Maniitsoq for at arbejde, ligesom det må forventes især at dreje sig om unge par, hvor begge kommer i beskæftigelse. Det ses af Figur 5-13, at skulle det vise sig, at kun 50 ud af 100 medfølgende ægtefæller kommer i beskæftigelse vil det betyde, at de offentlige finanser bliver forringet, da der i den situation er brug for flere boliger. Endvidere vil antallet af børn, der kommer til byen være større, da der vil komme flere par til byen.

Også i denne situation vil den mest mærkbare effekt være, at der skal bygges flere boliger, mens den økonomiske betydning af flere børn og flere personer i Maniitsoq i det hele taget ikke er særlig stor.

Figur 5-13 De offentlige finanser i basisscenariet samt i et scenarium med flere medfølgende ægtefæller uden beskæftigelse



Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

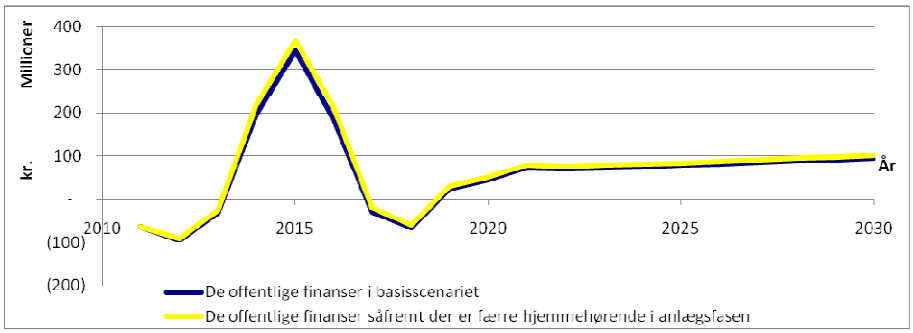
5.4.8 Færre hjemmehørende i anlægsfasen

Der er i basisscenariet regnet med, at 10 pct. af de direkte arbejdspladser og alle i indirekte og induceret beskæftigelse i anlægsfasen er hjemmehørende. Selvom der regnes med, at alle disse stillinger bliver besat af personer, der allerede er i beskæftigelse, kan det meget vel vise sig at være en optimistisk forudsætning.

Hvis der ikke kommer så mange hjemmehørende i beskæftigelse i anlægsfasen, men flere eksterne, vil indkomstfremgangen som følge af den høje aktivitet i højere grad tilfalde eksterne og ikke den grønlandske befolkning.

De offentlige finanser påvirkes imidlertid ikke særlig meget af, at der kommer flere eksterne og færre hjemmehørende, jf. Figur 5-14. Det skyldes, at de eksterne bidrager med indkomstskat, men forudsættes ikke at trække på de offentlige serviceydelser[9]. De hjemmehørende kommer derimod fra anden beskæftigelse og betaler skat i forvejen, så stigning i deres skattebetaling er begrænset.

Figur 5-14 De offentlige finanser i basisscenariet samt i et scenarium med færre hjemmehørende i anlægsfasen



Kilde: Modelberegninger, jf. bilag 1

Hvis det lykkes allerede i anlægsfasen at øge arbejdsudbuddet blandt hjemmehørende vil dette naturligvis styrke de offentlige finanser yderligere, jf. pointen om vigtigheden af at arbejdsudbuddet bliver øget.

[9] Denne antagelse kan diskuteres, men den er måske knap så tvivlsom, når man ser på anlægsfasen, som når man ser på driftsfasen.

5.4.9 Overordnet om følsomhedsberegningerne

Betragtes de gennemførte følsomhedsberegninger i ”helikopterperspektiv” fremgår det, at ændringer i langt de fleste forudsætninger naturligvis påvirker de samlede offentlige finanser. Men den eneste af de viste følsomhedsberegninger, der giver et afgørende anderledes forløb end i basisscenariet er i den situation, hvor den eksterne arbejdskraft får halvt så stor løn i anlægsfasen.

I alle de andre følsomhedsberegninger er forskellen i forhold til basisscenariet forholdsvis begrænsede. Især når de ses i forhold til hvor meget de samlede resultater afhænger af reaktioner på arbejdsmarkedet.

Det fremgår derimod meget tydeligt, at det har meget stor betydning, hvor arbejdskraften kommer fra - er der tale om personer, der allerede er i beskæftigelse, eller er der tale om personer, der hidtil har været på overførselsindkomst?

Bliver følsomhedsberegningerne foretaget med udgangspunkt i andre forudsætninger om, hvor arbejdskraften kommer fra (dvs. et andet basisscenarium), vil man få en anden kurve for udviklingen i de offentlige finanser. Men forskellen mellem denne kurve og ”følsomhedskurverne” vil stort set være som vist i figurerne med følsomheder ovenfor.

Dette underbygger og understreger den meget vigtige pointe, at det afgørende for det samfundsøkonomiske udbytte af aluminiumsprojektet i høj grad afhænger af, om arbejdsudbuddet bliver øget.

6 Forhold af betydning for økonomisk politik

Som det fremgår af de foregående kapitler, skal hovedfokus være på større arbejdsudbud, arbejdsmarkedet og uddannelse for, at Grønland får mest muligt ud af aluminiumsprojektet.

Herudover er der en række andre forhold, der har betydning for den økonomiske politik.

6.1 Efterspørgsel, finanspolitik, lønninger og inflation

Som beskrevet i NIRAS Greenland (2007) er en væsentlig risiko ved aluminiumsprojektet, at der kan komme pris- og løninflation. Dette vil umiddelbart gå ud over fiskeindustrien, da den afsætter sine produkter til verdensmarkedspriser, men også andre grønlandske virksomheder vil blive ramt. Dette betyder, at kravene til hurtig omstilling øges.

I overvejelser om løninflation er det vigtigt at skelne mellem generelle lønstigninger og højere lønninger som følge af større produktion/højere produktivitet. I eksemplerne i kapitel 4.3, hvor en erfaren håndværker går over i aluminiumsindustrien og dermed får højere løn, er der produktionsmæssig dækning for den højere løn. I denne situation er effekten, at de samlede indkomster i samfundet bliver højere. Kæden af jobskift i forbindelse hermed kan netop kun realiseres, hvis personerne i den omtalte kæde via uddannelse og opkvalificering bliver i stand til at varetage job længere oppe i værdikæden - og dermed at deres produktivitet forøges, og at der således er produktionsmæssig basis for den højere løn.

Derimod er det problematisk, hvis højere lønninger i aluminiumsindustrien generelt giver anledning til højere lønninger i andre brancher, uden at der er sket en ændring af de grundlæggende produktionsmæssige forhold, eller uden at medarbejdernes kompetenceniveau er blevet løftet. Et sådan scenarium med stigende lønninger kunne blive realiseret, hvis attraktive arbejdsvilkår på aluminiumsværket får de andre virksomheder i Maniitsoq og andre steder til at øge lønningerne i et forsøg på at holde på medarbejderne.

En anden kilde til inflation er, at højere beskæftigelse (både eksterne og hjemmehørende) og stigende indkomster fører til større efterspørgsel efter varer og serviceydelser. Hvis udbuddet af den ene eller den anden grund ikke kan følge med, vil priserne stige. For lille udbud af varer og tjenester vil primært skyldes mangel på (kvalificeret) arbejdskraft, men også manglende kapacitet i det hele taget. Udover manglende arbejdskraft inden for aluminiumsområdet og byggeri, kan det dreje sig om mangel på turistguider, rengøringspersonale, chauffører osv. For lille udbud kan også vise sig i form af manglende kapacitet på andre områder, hvilket ligeledes vil presse priserne op. Det kan fx være i form af manglende kapacitet indenfor transport (fx flyafgange), kultur og fritidsaktiviteter, boligområdet, visse former for detailhandel osv.

Overordnet set er der to tilgange, som kan modvirke en for kraftig inflationsudvikling. Enten at øge udbuddet eller mindske efterspørgslen. I praksis vil det mest realistiske være en kombination af disse.

Et større udbud i økonomien handler primært om, at øge udbuddet af arbejdskraft. I anlægsfasen må det i stort omfang ventes ske ved, at der kommer mange eksterne, hvilket vil være med til at dæmpe presset på inflationen. Men det vil ikke ændre ved, at der vil blive komme en meget stor efterspørgsel efter arbejdskraft. I driftsfasen kan et større arbejdsudbud realiseres ved, at der bliver gennemført ændringer af mere strukturelle forhold som uddannelse, mobilitet, regler og incitamentsstrukturer, adfærd, familiemønstre, traditioner mv.

Realisering af aluminiumsprojektet betyder, at efterspørgslen i samfundet bliver øget meget voldsomt i anlægsfasen og knap så meget i driftsfasen. Selvom udbuddet vil blive øget i form af mange eksterne er det naturligt at mindske den samlede efterspørgsel ved at føre en stram finanspolitik. I den forbindelse vil én mulighed være at reducere den offentlige sektors boligbyggeri og anlægsinvesteringer i det øvrige Grønland. For det første er det forholdsvis enkelt at skalere denne type offentlige udgifter ned. Og for det andet vil efterspørgslen blive reduceret på netop det område, hvor aluminiumsprojektet øger den mest.

Det vil dog også være oplagt at stramme finanspolitikken i øvrigt. Det kan dels ske ved forhøjelser af de offentlige indtægter, herunder højere skatter, højere egenbetaling på boligområdet mv. Dels kan det ske ved lavere offentlige udgifter i øvrigt, herunder indkomstoverførsler og offentlige driftsudgifter. Denne type finanspolitiske stramninger er ikke lige så målrettede den øgede efterspørgsel som lavere offentlige anlægsinvesteringer. Men nok så væsentligt kan sådanne initiativer være med til at styrke udbudssiden af økonomien på lidt længere sigt. Fx vil en skærpet tildeling af førtidspension både resultere i besparelser for de offentlige finanser og samtidig være med til at øge arbejdsudbuddet. Og tilsvarende kan lavere subsidier til urentable erhverv være med til at øge det effektive arbejdsudbud. En højere aldersgrænse for pension vil også øge arbejdsudbuddet.

6.2 Betydning af ejerskabsmodeller for finanspolitikken og indsatsen på arbejdsmarkedet

Det er afgørende for kapaciteten i økonomien, at udbuddet af arbejdskraft er så stort som muligt, og at efterspørgslen fra den offentlige sektor ikke bliver større end højst nødvendigt, især i anlægsfasen hvor behovet for arbejdskraft vil være ganske betydeligt. Det afgørende er i den forbindelse, at behovet for arbejdskraft til at bygge aluminiumsværket, vandkraftværkerne mv. og senere til at drive aluminiumsværket vil være lige stort, uanset om Landstinget beslutter sig for en partnerskabsmodel eller en koncessionsmodel. Påvirkningen af aktiviteten i økonomien vil med andre ord være den samme. Det betyder således, at indsatsen på arbejdsmarkedet og uddannelsesområdet skal være lige omfattende uanset ejerskabsmodel, og at finanspolitikken skal være lige restriktiv uanset valg af ejerskabsmodel. Det betyder også, at forskellige former for OPP-modeller til finansiering af offentlige infrastrukturprojekter ikke løser problemet med manglende kapacitet på arbejdsmarkedet.

Især i anlægsfasen vil det under alle omstændigheder være nødvendigt at skrue ned for offentlige aktiviteter andre steder.

6.3 Konsekvenser for bosætningen

I en grønlandsk sammenhæng er der en yderligere faktor, som kan komme i spil i forbindelse med aluminiumsprojektet, nemlig bosætningsmønsteret. Med en aluminiumssmelter i Maniitsoq, vil der, alt andet lige, komme til at bo flere mennesker der. Og dermed vil der komme til at bo færre andre steder i Grønland (medmindre arbejdspladserne i driftsfasen besættes af eksterne). Projektet vil derfor have betydning for bosætningen. Hertil kommer, at tilflytningen til Maniitsoq betyder en reel udgiftsforøgelse for det offentlige.

Det er derfor værd at overveje, hvorledes økonomien vil se ud, såfremt fokus ikke kun bliver på at få arbejdskraft til Maniitsoq, men også at dette sker med det fokus på at begrænse de offentlige udgifter ved at større samlede grupper flytter. Herved kan der opnås større samlede besparelser og sociale netværk kan lettere bevares, da omstillingen så bliver lettere. I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at den økonomiske besparelse ved at der flytter få personer fra en bygd er lille på kort sigt, hvis serviceniveauet for de andre beboere i bygden skal bevares. Flytter der derimod så mange, at det bliver relevant at overveje at reducere servicen på forskellige områder, vil den økonomiske besparelse kunne blive væsentligt større.

Det hører med i denne sammenhæng, at et ændret bosætningsmønster også vil kunne bidrage til et større effektivt arbejdsudbud og give bedre ressourceudnyttelse i samfundet i det hele taget. De gennemsnitlige indkomster i bygderne ligger ca. 45 pct. lavere end i byerne (Grønlands Statistik 2008), hvilket er en indikation af, at der er en potentiel større arbejdskraftreserve i bygderne, ligesom der kun i begrænset omfang sker egentlig produktion i bygderne.

Til forskel fra tidligere vil aluminiumsprojektet medføre, at der opstår job i Maniitsoq, og en proces i retning af et ændret bosætningsmønster vil således i høj grad kunne ske ad frivillighedens vej.

Det skal endvidere bemærkes, at der også i andre lande er en generel tendens til, at befolkningen søger mod de større byer, hvor beskæftigelsesmulighederne er størst, og udbuddet af varer, kulturaktiviteter mv. er størst. Der er med andre ord ikke tale om et specielt grønlandsk fænomen.

6.4 Samlet pakke med politiske beslutninger

Der skal træffes en lang række politiske beslutninger i forbindelse med aluminiumsprojektet. Set fra en politisk synsvinkel vil der både være beslutninger, som er forholdsvis lette at træffe (fx beslutninger om at øge uddannelsesindsatsen, beslutte at anlægge en ny bydel). Men der vil også skulle være beslutninger, som vil være langt vanskeligere at træffe. Det kan fx være beslutninger om at nedjustere de offentlige investeringer i andre dele af landet, overvejelser om bosætningsmønstret, reformer for at øge arbejdsudbuddet, reformer af fiskeripolitikken osv.

For at sikre så bred politisk opbakning til det samlede projekt som muligt kan det derfor overvejes, at de politiske beslutninger samles i en eller flere større aftaler i form af politiske ”aluminiums-pakker”. Projektet er både meget stort og har en meget lang tidshorisont, hvilket taler for, at der tilstræbes

brede politiske forlig om det. Det sikrer en langsigtet politisk stabilitet bag projektet og skaber grundlag for, at der er så stor tillid til projektet, at en lang række personer vil uddanne sig, flytte, købe ejerbolig, skifte branche osv.

6.5 Beslutningskapacitet i Selvstyret og kommunen

Da aluminiumsprojektet er så stort, og da det implicerer en lang række politiske beslutninger og administrative tiltag, kan der opstå pres på beslutningskapaciteten i såvel Selvstyret som i Qeqqata Kommunia.

Der skal opnås politisk enighed om mange beslutninger – hvor nogle af dem vil være kontroversielle. De politiske beslutninger skal omsættes til lovgivning og implementeres i de administrative systemer, og beslutningerne skal trænge helt ud til de, der bliver konkret berørt af dem. Med en endelig beslutning i 2010 om at projektet kan gå i gang, kan byggeriet af vandkraftværkerne begynde allerede i 2011/2012 og byggeriet af aluminiumsværket i 2014. Hermed kan driften af aluminiumsværket gå i gang ultimo 2016/primo 2017.

En del af de mange beslutninger, der skal træffes, vil have teknisk karakter, mens andre også vil have politisk karakter. Det er derfor vigtigt, at der bliver etableret nogle effektive administrative strukturer til sikring af dette. Det kunne fx være en politisk udpeget styregruppe med repræsentanter fra Selvstyret, Qeqqata Kommunia og evt. andre interessenter, der har mandat til at træffe hurtige politiske beslutninger, samt en embedsmandsgruppe med repræsentanter fra samme institutioner med bemyndigelse til at træffe mere administrative og tekniske beslutninger. I et så stort og vidtforgrenet projekt som aluminiumsprojektet kan det næppe undgås, at der bliver truffet beslutninger, der set i bakspejlet skulle have været anderledes. Det vigtigste er dog, at disse grupper får de fornødne mandater, så de bliver i stand til at træffe beslutninger, så processen ikke går i stå på grund af mindre uklarheder eller uoverensstemmelser. Herudover bør de være så bredt sammensat, at relevante hensyn og interesser bliver varetaget i processen.

For at det lokale erhvervsliv - og dermed samfundet - får mest ud af projektet, skal byggeriet af den nye bydel gå i gang så tidligt som muligt i processen, når beslutning om byggeri af aluminiumssmelter er truffet. Dermed bliver det også lettere at opnå, at byggeprocessen af såvel boliger som veje mv. skal strækkes over så mange år som muligt, så de lokale kan løse så store dele af opgaverne som muligt.

Et andet centralt område, hvor det bliver nødvendigt med mange beslutninger, er arbejdsmarkeds- og uddannelsesområdet. Hvis effekten af de mulige initiativer til at øge arbejdsudbuddet skal have effekt allerede fra 2011/2012, skal de nødvendige beslutninger træffes meget snart.

Der vil med andre ord blive stillet ganske betydelige krav til beslutningskapaciteten i såvel Selvstyret som i kommunen. Det gælder både blandt politikere og blandt embedsmændene, og det har stor betydning, at organiseringerne understøtter disse beslutningsprocesser, så de kan blive så effektive som muligt.

6.6 Realkredit

For øjeblikket yder de danske realkreditinstitutter lån til finansiering af privat boligbyggeri (primært til 60/40-ordningen) i Nuuk, Sisimiut, Ilulissat og

Qaqortoq, men de finansierer ikke privat boligbyggeri andre steder, herunder i Maniitsoq. At der kun ydes realkreditfinansiering i de 4 største byer skal formentlig ses på baggrund af, at den økonomiske vækst og/eller befolkningsforøgelse har været koncentreret i disse byer, hvorved realkreditinstitutterne opnår størst sikkerhed for deres pant i disse byer. I byer præget af tilbagegang er der risiko for, at udbuddet af boliger bliver for stort og dermed risiko for faldende huspriser (salgspriserne kan blive lavere end udgifterne til at opføre boliger), hvilket får realkreditinstitutter til at holde sig væk.

Med en placering af aluminiumsværket i Maniitsoq vil der ske en betydelig økonomisk fremgang i byen. Efterspørgslen efter boliger må forventes at blive ganske stor, og der er udsigt til, at priserne vil stige. Det må derfor forventes, at et eller flere danske realkreditinstitutter vil finde det attraktivt på et tidspunkt at yde lån i Maniitsoq, når projektet går i gang og der er sikkerhed for, at der bliver skabt et betydeligt antal varige arbejdspladser og dermed stabile indkomster hos låntagerne. Det kan ikke udelukkes, at også andre finansieringsinstitutter vil yde boligfinansiering. Men det er ikke sandsynligt at de kan gøre det billigere end de danske realkreditinstitutter, som netop er kendte for at yde billig boligfinansiering mod sikkerhed i fast ejendom

6.7 Boligfinansiering

Mange af indbyggerne i den nye bydel må ventes at være ansatte på aluminiumsværket eller ansatte i afledte erhverv og dermed personer med en stabil og god indkomst. Det kan således blive relevant at overveje, hvorledes der kan sikres en høj egenfinansiering. Det er ovenfor lagt til grund, at boligerne i den nye bydel vil blive en blanding af ejerboliger og udlejningsboliger. Som det ligeledes er vist ovenfor, kan der komme betydelige offentlige udgifter til boligbyggeri. Det kan på denne baggrund overvejes at indføre andre boligfinansieringsordninger, der har et større element af privat finansiering.

Aluminiumsprojektet kan på denne måde bidrage til en fortsat markedsorientering af boligmarkedet.

En særlig problemstilling kan være, at mange af de, der flytter til Maniitsoq, ikke umiddelbart være i stand til at finansiere deres egen bolig, da de formentlig ikke har nogen større opsparing, og da de måske endnu ikke har bevist over for banker og realkreditinstitutter, at de vil være i stand til at betale renter og afdrag på lånene. De kan derfor få vanskeligt ved at finansiere boligen, og det kan derfor komme til at belaste Selvstyrets likviditet yderligere på kort sigt, hvorfor det kan være relevant at overveje garantiordninger.

7 Referencer

Bennetzen, N. & A. Lonka (2008): *De byudviklingsmæssige konsekvenser ved etablering af en aluminiumssmelter i Grønland.* Greenland Development

Det Rådgivende Udvalg vedr. Grønlands Økonomi (2008): *Den økonomiske udvikling i Grønland. Statsministeriet*

Ejendoms- og Beredskabsstyrelsen (2009): *Internt notat om mulig finansiering af udlejnings- og ejerboliger i Maniitsoq.*

Greenland Development (2009): *Notat om uddannelsesniveau i en aluminiumssmelter*, Greenland Development A/S.

Greenland Development (2009b): *Notat vedrørende beskæftigelse i en aluminiumssmelter og de følgende beskæftigelseseffekter*, Greenland Development A/S.

Grønlands Statistik (2007): *Statistisk Årbog*. Grønlands Statistik

Grønlands Statistik (2008*): Indkomststatistik 2006*. Grønlands Statistik.

Grønlands Statistik (2009): Introduktion til Input-output tabeller og modeller

HRV (2009): Præsentation, juni 2009

Landsstyret (2008): Svar vedrørende spørgsmål til Landsstyret i henhold til § 36, stk. 1 i Landstingets forretningsorden. Spørgsmål nr. 2007-175. Landsstyret.

NIRAS Greenland (2007): *Økonomiske konsekvenser af etablering af aluminiumsindustri i Grønland*.

Grønlands Hjemmestyre (2009): *Politisk Økonomisk Beretning*

Sørensen, Christen (2003): *Nationalregnskab, betalingsbalance og udenrigshandel. Systime.*

Qeqqata Kommunia (2009): *Opgørelse af investeringsbehov*

Økonomidirektoratet (2009)*: Internt arbejdspapir om effekter på den offentlige økonomi af højere beskæftigelse.*

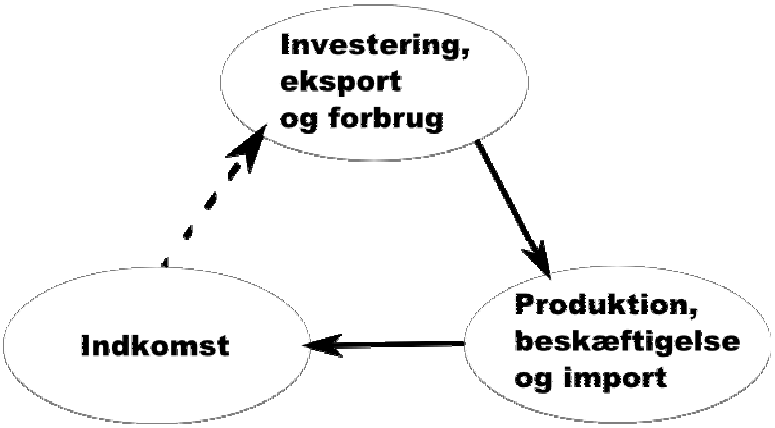
Bilag 1. Model og analyseramme

1. Modelgrundlag

For så kvalificeret som muligt at opridse de samfundsøkonomiske perspektiver af aluminiumsprojektet er der opstillet en modelramme, der også inddrager de afledte virkninger af realiseringen af aluminiumsprojektet. I denne modelramme er inddraget de informationer, der kan udledes af den netop opstillede input-output tabel for Grønland, der er baseret på 2004-tal, Grønlands Statistik (2009). En input-output tabel etablerer principielt sammenhængen fra efterspørgselssiden til produktionssiden opdelt på indenlandsk og udenlandsk produktion (via import). I tilknytning til produktionssiden fremkommer beskæftigelsestal og lønsummer. En produktionsstigning giver også anledning til stigende indkomster, og stigende indkomster hos forbrugere og producenter medfører højere forbrug og investeringer.

Mens der kun skal foretages få korrektioner for at komme fra produktions- til indkomststigninger (via især ændrede rente- og udbyttebetalinger til udlandet og lønninger til udlændige), er overgangen fra indkomst til forbrugs- og investeringsefterspørgsel mere kompliceret. Denne overgang modelleres sædvanligvis i de adfærdsligninger for forbrug og investeringer, der indgår i de såkaldte makroøkonomiske modeller – i Danmark f.eks. i ADAM- og SMEC-modellen. Sammenhængen/kredsløbet mellem efterspørgsel, produktion og indkomst er illustreret i Figur 0-1

Figur 0-1 Kredsløbet mellem efterspørgsel, produktion og indkomst



Kilde: Sørensen, C. 2003, se især kapitel 2 og 8.

Imidlertid har det endnu ikke været muligt at opstille en operationel makroøkonomisk model for Grønland - især grundet manglen på nationalregnskabstal for en længere årrække. Dette har betydet, at det har været nødvendigt at bruge mere simple forudsætninger for at etablere sammenhængen mellem indkomststigninger og stigninger i forbrug og investeringer i beregningen af samfundsøkonomiske effekter af realiseringen af aluminiumsprojektet. Dette er illustreret i Figur 0-1 ved, at forbindelseslinjen fra indkomstsiden til efterspørgselssiden er stiplet.

I denne sammenhæng kan det bl.a. nævnes, at det har været nødvendigt at skønne over, hvor meget de øvrige private investeringer i Grønland stiger med som følge af aluminiumsprojektet, jf. afsnit 2, hvor der også er redegjort for de antagelser, der ligger til grund for beregningen af udviklingen i det private forbrug og det offentliges forbrug og investeringer som følge af aluminiumsprojektet.

En input-outputtabel viser den *gennemsnitlige* sammenhæng mellem en stigning i efterspørgslen (efter forbrugs-, investerings- og eksportgoder) til produktionskrav for henholdsvis indenlandske og udenlandske producenter (via import). Men principielt er det de marginale effekter, som er relevante. Dette og det forhold, at der endnu ikke er en aluminiumsindustri i Grønland, har betydet, at det i en række tilfælde, hvor der foreligger supplerende information, er valgt at anvende en anden overgang fra efterspørgsel til produktion end den, der følger af en umodificeret anvendelse af input-output tabellen. Disse forudsætninger og øvrige forudsætninger er nærmere beskrevet i afsnit 2 nedenfor.

Modellens resultater er som udgangspunkt udtrykt i 2006 løn- og prisniveau samt 2006-regler, idet det dog skal inddrages, at input-output koefficienterne hidrører fra 2004. I de viste samfundsøkonomiske tal i tekst, tabeller og figurer er disse resultater dog opregnet til 2010 niveau med en generel faktor på 1,1 svarende til en årlig stigning på 2½ pct. Individuelle tal er derimod ikke opregnet, idet disse kan være er meget afhængige af det anvendte regelsæt, der hidrører fra 2006.

2. Modelforudsætninger og øvrige forudsætninger

Der er sondret mellem egentlige modelforudsætninger, dvs. forudsætninger hvor det i princippet er muligt at udskifte disse med øget viden om f.eks. forbrugeres og producenters adfærd, og øvrige forudsætninger, der er begrundet i ønsker til aluminiumsprojektet. Som eksempel herpå kan anføres forudsætningen om, at det i basisscenariet er antaget, at antallet af job i driftsfasen for aluminiumsprojektet, der besættes af hjemmehørende over en 10-årig periode stiger jævnt (lineært) fra 50 pct. til 100 pct. Det skal understreges, at det er basisscenariets forudsætninger, der er anført i det følgende.

For aluminiumsværket med vandkraftanlæg og tilhørende forsyningsnet foreligger der fra især Alcoa en række centrale og specifikke oplysninger f.s.v.a. investeringsbeløb, beskæftigelse og dennes fordeling på udvalgte faggrupper. Denne specifikke viden har betydet, at input-output tabellen stort set ikke er benyttet i beregningen af de umiddelbare beskæftigelses- og importkrav hidrørende fra anlægget og driften af aluminiumsværket med vandkraftværk og tilhørende forsyningsnet, idet det alene er en meget beskeden andel – konkret 1 pct. i basisscenariet – af leverancerne til opførelsen af aluminiumsværket med vandkraftanlæg og tilhørende forsyningsnet, der forudsættes at hidrøre fra indenlandske erhverv. Selv om denne andel umiddelbart kunne synes meget beskeden, skal forudsætningen ses i sammenhæng med, at de hertil svarende leverancer i anlægsfasen beløber sig til knap 200 mio. kr.

Det er ydermere antaget, at andelen fra indenlandske erhverv udelukkende kommer fra bygnings- og anlægsvirksomheder. De heraf følgende produktions-, beskæftigelses- og importkrav fra produktionen i bygnings- og anlægsvirksomheder er udledt af input-tabellen. De 99 pct. af leverancerne til opførelsen af aluminiumsværket med vandkraftanlæg og tilhørende forsyningsnet er således antaget at komme fra import. Udover de ovenfor anførte leverancer fra de indenlandske erhverv i anlægsfasen leverer de indenlandske erhverv i anlægsfasen også til aluminiumsprojektet via de indirekte beskæfti-

gede. I driftsfasen sker leverancerne fra de indenlandske erhverv udelukkende via de indirekte beskæftigede. De krav til de øvrige erhverv, der følger af de indirekte beskæftigede i såvel anlægs- som driftsfasen, er indregnet ud fra produktionsforholdene i service erhvervet via input-output tabellen.

De øgede produktionskrav til de indenlandske erhverv som følge af aluminiumsprojektet hidrører ikke alene eller primært fra leverancer til selve aluminiumsprojektet, men skyldes ikke mindst øget forbrugsefterspørgsel samt stigning i øvrige investeringer, såvel offentlige som private. Dette udløser igen øget efterspørgsel efter arbejdskraft. Den således øgede beskæftigelse er i denne rapport betegnet den inducerede arbejdskraftefterspørgsel.

Specifik viden foreligger også i relation til boligbyggeri i Maniitsoq, idet det er beregnet, at en bolig i gennemsnit kræver ⅔ årsværk på byggepladsen. Da der er tale om nybyggeri, er det antaget, at 60 pct. – mod gennemsnittet på 44 pct. – af investeringerne i boligbyggeri hidrører direkte fra import. De resterende leverancer – svarende til knap 25 pct. - er antaget at hidrøre fra bygge- og anlægsvirksomheder. De heraf følgende produktions-, beskæftigelses- og importkrav fra produktionen i bygnings- og anlægsvirksomheder er udledt af input-output tabellen.

For øvrige private investeringer forligger ingen specifik viden om hverken omfang eller sammensætning. Det er i basisscenariet antaget, at øvrige private investeringer i alt øges med 100 mio. kr. I Maniitsoq vil disse investeringer øges med over 100 mio. kr., idet det er antaget, at øvrige private investeringer grundet tilflytningen til Maniitsoq vil blive reduceret i det øvrige Grønland. Stigningen på de 100 mio. kr. er fordelt ligeligt over femårsperioden 2011-2015, idet det er antaget, at investorerne lægger en fremadrettet investeringsadfærd til grund for deres investeringsbeslutninger, hvorfor investeringerne er placeret i starten af aluminiumsprojektet. Den tidsmæssige placering skal ses i sammenhæng med befolkningsstigningen i Maniitsoq. Allerede fra 2012 stiger antallet af hjemmehørende (børn og voksne) i Maniitsoq i basisscenariet med 150 personer og i driftsfasen fra 2017 stiger antallet af hjemmehørende med omkring 1400. De afledte produktions-, beskæftigelses- og importkrav for stigninger i øvrige private investeringer er udledt ud fra input-output tabellen.

Produktions-, beskæftigelses- og importkravene til infrastruktur - i form nye veje og broer, skoler, daginstitutioner, idræts- og kulturfaciliteter - er beregnet ud fra input-koefficienterne for bygge- og anlægserhvervet, hvor importandelen er 44 pct., og hvor der i gennemsnit beskæftiges 1¾ person pr. mio. kr. i produktionsværdi.[10]

Vurderingen af udviklingen i det private forbrug er sket ud fra stigningen i den disponible indkomst for hjemmehørende og den disponible indkomst for eksterne til aluminiumsprojektet i anlægsfasen. Det er antaget, at de eksterne til aluminiumsprojektet bor i specielle camps, hvorfor de ikke ledsages af evt. ægtefælle og børn. Dette er den vigtigste årsag til, at det er antaget, at disse eksterne i gennemsnit kun forbruger 15 pct. af deres disponible indkomst i Grønland. Det er i tabel A.1 anført, hvor meget eksterne i henhold til Alcoa skal aflønnes med omregnet til et arbejdsår med 52 uger, hvor der endvidere arbejdes 60 timer om ugen, altså i alt 3.120 arbejdstimer om året. Et arbejdsår på 3.120 timer kræver ansættelse af mere end en person pr. job, når der regnes med en arbejdsuge på 60 timer, som det forudsættes af Alcoa. Dette har imidlertid ingen betydning for indkomstskatterne af eksterne til Grønland, idet bundfradraget kun ydes i forhold til den periode, hvor der arbejdes i Grønland. Da forbruget er antaget at udgøre en bestemt andel af

[10] Udbygningen af vand-, varme- og elforsyningen i den nye bydel er forudsat brugerfinansieret og derfor ikke medregent i de offentlige finanser.

den disponible indkomst (15 %) og forbruget af afgiftsbelagte varer – drikke-, tobaks- og sukkervarer – halvdelen heraf, har opdelingen af et årsværk på 3.120 timer på mere end en person heller ingen betydning for disse afgifter.

Eksternes egen betalte forbrugsandel i Grønland på blot 15 pct. skal ses i sammenhæng med, at den samlede aflønning for de ansatte på campvilkår er inkl. indkvartering og måltider. I tabel 1 er anført de oplysninger, der ligger til grund for beregningen af disponibel indkomst, og eget betalt forbrug i Grønland for et årsværk på 3.120 timer for eksterne på campvilkår i anlægsfasen for aluminiumsprojektet.

Det er som nævnt yderligere antaget, at halvdelen af det eget betalte forbrug for eksterne går til punktafgiftsbelagte drikke- og tobaksvarer, hvor det endvidere er regnet med, at punktafgifterne i gennemsnit udgør 80 pct. af disse udgifter. Dette er igen grundlaget for beregningen af øgede offentlige indtægter fra punktafgifter, idet det også er lagt til grund, at hjemmehørendes udgifter fremover ikke øges til drikkevarer og tobak. I 2015 vil provenuet fra eksternes forbrug af drikkevarer og tobak resultere i offentlige indtægter på godt 39 mio. kr. svarende til et gennemsnit på godt 19.000 pr. tilkaldt.

Det er forudsat, at de eksterne i anlægsfasen kun påvirker de offentlige finanser via hhv. indkomstskatter og punktafgifter.

Tabel A.1. Disponibel indkomst og individualiseret forbrug for eksterne svarende til et årsværk på 3.120 timer, 2006-pris- og lønniveau

	Årsløn	Årlig skattepligtig indkomst[a]	Indkomstskatter, årlig[b]	Årlig disponibel indkomst	Årlig individualiseret forbrug i Grønland
Ikke faglært	300.000	242.000	104.060	195.940	29.391
Faglærte	600.000	542.000	233.060	366.940	55.041
Specialister	900.000	842.000	362.060	537.940	80.691

a. Der er regnet med et bundfradrag på 58.000 kr. bestående af personfradraget på 48.000 kr. og standardfradraget på 10.000 kr.
b. Der er regnet med en samlet skatteprocent på 43.

Alcoa har som anført angivet fordelingen af arbejdskraftbehovet i relation til aluminiumsprojektet – både i anlægs- og driftsfasen – på hhv. ikke-faglærte, faglærte og personer med en videregående uddannelse. Ud fra det samlede arbejdskraftbehov, andelen af eksterne og fordelingen af de eksterne på ikke-faglærte, faglærte og personer med en videregående uddannelse kan det med udgangspunkt i tabel A.1 beregnes, hvor stor stigningen vil blive i eksternes disponible indkomst. Disse beregninger udgør igen grundlaget for at beregne stigninger i punktafgifter til det offentlige samt privat forbrug for eksterne. Det stigende forbrug giver igen anledning til øget beskæftigelse og produktion i Grønland samt import, som beregnes ud fra input-output tabellen. Denne afledte beskæftigelse indgår i beregningen af induceret beskæftigelse.

Hjemmehørendes forbrug vil også blive påvirket af aluminiumsprojektet. For hjemmehørende er det imidlertid langt mere kompliceret at give retvisende skøn over udviklingen i disponibel indkomst, idet udviklingen heri er afhængig af deres nuværende situation i Grønland. Det er derfor også nødvendigt at inddrage, hvordan ikke blot indkomstskatterne ændres, men også ændringer i de offentlige transfereringer i form af ikke mindst børnetilskud, boligsikring, førtidspension og offentlig hjælp. Påvirkningen af de offentlige finanser via indkomstskatter og transfereringer er meget forskellig afhængigt af fra hvilken gruppe, der til syvende og sidst rekrutteres fra som følge af

merbeskæftigelsen i tilknytning til aluminiumsprojektet. Der er i analysen sondret mellem følgende grupper: mellemindkomstgruppen, lavindkomstgruppen, gruppen med delvist beskæftigede og gruppen af erhvervsfangere og fiskere fra det indenskærs fiskeri. Derudover er der inddraget tre grupper udenfor arbejdsmarkedet: førtidspensionister, modtagere af offentlig hjælp og alderspensionister. Det er vigtigt at forstå, at det ikke hermed forudsættes, at personer, der allerede modtager førtidspension, offentlig hjælp og alderspension, igen indtræder på arbejdsmarkedet, men at tilgangen hertil reduceres – for alderspensionister ved en øget aldersgrænse herfor. Tilsvarende betragtninger gælder i relation til de øvrige grupper. Ved fortolkningen af tallene i tabel 2 er det i øvrigt vigtigt at være opmærksom på, at disse tal udtrykker den samlede effekt af den jobkæde, der er beskrevet i kapitel 4.

I tabel A.2 er anført de oplysninger, der ligger til grund for beregningen af stigningen i disponibel indkomst og det private forbrug for de hjemmehørende, der bliver inddraget i den anførte jobkæde.

Tabel A.2. Indkomststigning og forbrugsstigning for de hjemmehørende, der bliver inddraget i jobkæden

	Øget erhvervsindkomst	Øgede indkomstskatter og lavere transfereringer	Øget disponibel indkomst	Øget privat forbrug[a]
Mellemindkomstgruppen	60.000	30.000	30.000	24.000
Lavindkomstgruppen	170.000	54.000	116.000	92.800
Delvist beskæftigede	180.000	90.000	90.000	72.000
Erhvervsfangere og indenskærs fiskere	180.000	97.000	83.000	66.400
Førtidspensionister	300.000	167.000	133.000	106.400
Modtagere af offentlig hjælp	300.000	200.000	100.000	80.000
Alderspensionist, enlig	300.000	193.000	107.000	85.600
Alderspensionist, fra parhusstand	300.000	201.000	99.000	79.200

a. Der er antaget en marginal forbrugskvote på 80 pct. ud af disponibel indkomst.

Det er i tabel A.3 anført, hvilke forudsætninger der i basisscenariet er anvendt i jobkæden fra udgangssituationen på og udenfor arbejdsmarkedet til den situation, der er antaget at foreligge i anlægs- og driftsfasen for aluminiumsprojektet. Det er i denne sammenhæng også vigtigt at forstå, at realiseringen af denne jobkæde til gunstigere beskæftigelsesvilkår primært forventes realiseret via nytilgang til arbejdsmarkedet og ved at færre udstødes af arbejdsmarkedet. Der er, som det fremgår af tabel A.3, sondret mellem to rekrutteringsforudsætninger: 1) direkte beskæftigede i anlægsfasen, 2) indirekte og induceret beskæftigede i anlægs- og driftsfasen samt direkte beskæftigede i driftsfasen (efter 10 år).

Tabel A.3. Rekrutteringsforudsætninger for tre grupper af hjemmehørende

	Fordeling
Direkte beskæftigede med anlægsarbejde	
Allerede beskæftigede primært fra bygge- og anlægserhvervet[a]	90 pct.
Beskæftiget i mellemindkomstgruppen	0 pct.
Beskæftiget i lavindkomstgruppen	0 pct.
Delvist beskæftigede	2,5 pct.
Fangere eller fiskere i det indenskærs fiskeri	2,5 pct.
Førtidspensionister	2,5 pct.
Modtager af offentlig hjælp	2,5 pct.
Direkte beskæftigede med driftsarbejde (efter 10 års drift) samt indirekte og induceret beskæftigede (anlæg og drift efter 10 år)	
Beskæftigede i mellemindkomstgruppen	20 pct.
Beskæftigede i lavindkomstgruppen	30 pct.
Delvist beskæftigede	20 pct.
Fangere eller fiskere i det indenskærs fiskeri	20 pct.
Førtidspensionister	5 pct.
Modtagere af offentlig hjælp	5 pct.

a. Det er antaget, at denne gruppe opnår en årlig indkomststigning på 30.000 kr.

Med udgangspunkt i de i tabel A.2 og A.3 anførte forudsætninger kan det beregnes, hvor meget de offentlige finanser via skatter og transfereringer påvirkes af den ændrede beskæftigelsessituation for hjemmehørende, ligesom det kan beregnes, hvordan dette påvirker den disponible indkomst. Det er i basisscenariet antaget, at 80 pct. af den øgede disponible indkomst anvendes til privat forbrug.

Bilag 2. Forskellige typer arbejdskraft

Som beskrevet i kapitel 4 er der forskellige typer arbejdskraft, der kan besætte de nye stillinger. Disse forskellige kategorier bliver gennemgået i det følgende.

Delvist beskæftigede

Ved delvist beskæftigede forstås her personer, der er registret som beskæftigede, men som reelt ikke producerer en årsindkomst på et rimeligt niveau. Det kan også være personer, som er i den ene eller anden form for støttet beskæftigelse. Gruppen er her defineret som personer, som tjener 90.000-130.000 kr. om året.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at delvist beskæftigede udmærket kan have et krævende job og have travlt med at udfylde jobbet. Delvist beskæftigede har i økonomisk forstand gode muligheder for at producere mere og dermed bidrage mere til den samlede samfundsøkonomi. Dette betyder også, at det kan være forholdsvis let for personer i denne gruppe at komme i anden beskæftigelse, da de i forvejen kan være knyttet tæt til arbejdsmarkedet.

Gruppen af delvist beskæftigede er relativ stor. Det samfundsøkonomiske potentiale ved at få denne gruppe i mere produktiv beskæftigelse er derfor også stort. Hvis de kommer i fuld beskæftigelse i forbindelse med aluminiumsprojektet, vil de både kunne tjene mere og dermed også bidrage mere til samfundsøkonomien i form af større skattebetaling samtidig med, at den offentlige sektor kan spare midler til transfereringer mv.

Lavindkomstmodtagere

Lavindkomstgruppen er her defineret som personer, der har en årlig indkomst på 175.000-220.000 kr. Ligesom med delvist beskæftigede er problemet for lavindkomstmodtagere, at de producerer for lidt i økonomisk forstand. Hertil kommer, at en lav indkomst giver den enkelte begrænsede forbrugsmuligheder.

Mellemindkomstmodtagere

Mellemindkomstgruppen er her defineret som personer, der har en indkomst på 230.000- 285.000 kr. Personer i denne gruppe har et forholdsvis vellønnet job, og effekten for samfundsøkonomien og for den enkelte af, at de skifter til aluminiumsindustrien vil derfor være begrænset.

Erhvervsfangere og indenskærs fiskere

Denne gruppe består af personer, der har et erhvervsfangerbevis, og har en beskeden indkomst fra fiskeri/fangst. Konkret er der regnet med, at b-indkomsten fra indhandling er under 175.000 kr. årligt. Personer i denne gruppe må antages primært at bo i bygder og yderdistrikter.

Erhvervsfangere og indenskærs fiskere og delvist beskæftigede minder en hel del om hinanden i økonomisk forstand. Begge grupper har forholdsvis

lav indkomst, selvom de måske har et krævende arbejde. Både for den enkelte og for samfundet er der således et stort økonomisk potentiale i at få disse i bedre lønnet beskæftigelse.

Modtagere af offentlig hjælp

Denne gruppe består af folk, der ikke er i stand til at skaffe sig selv og sin familie det nødvendige til livets ophold. Fx kan vedkommende stå i en situation, hvor familien uden hjælp risikerer at sulte, og/eller ikke har et sted at bo eller på anden måde risikerer at lide nød. Offentlig hjælp kan ydes til forsørgelse, dækning af faste udgifter mv.

Personer i denne kategori har modtaget mere end 60.000 kr. i offentlig hjælp, og det er således de husstande, der modtager mest hjælp, som udvælges.

Potentialet for samfundsøkonomien og de offentlige finanser ved at kunne få denne gruppe i beskæftigelse er betydeligt. Det skyldes, at hvis en person, der tidligere var på offentlig hjælp kommer i arbejde, vil vedkommende både komme til at betale væsentligt mere i indkomstskat samtidig med, at det offentlige sparer udgifterne til offentlig hjælp.

Førtidspensionister

Gruppen består af personer, der ikke i dag er i stand til at varetage et job på normale vilkår - hvis de er i stand til det, kan de i princippet ikke modtage førtidspension.

Antallet af modtagere af førtidspension er knap 3.000. Noget tyder på, at nogle har fået tildelt førtidspension af sociale grunde, og at en del af disse vil være i stand til at varetage et job, især på lidt længere sigt. Det må dog vurderes at være vanskeligt at få nuværende førtidspensionister tilbage på arbejdsmarkedet, og det er derfor essentielt, at begrænse tilgangen af nye førtidspensionister.

Ligesom for modtagere af offentlig hjælp er det økonomiske potentiale ved at reducere denne gruppe betydeligt, da det både giver højere indkomstskatter og lavere udgifter for det offentlige.

Alderspensionister

Pensionsalderen er i dag 64 år, og fra januar 2010 er den 65[11]. Der er således en stor gruppe i samfundet, der ikke længere er på arbejdsmarkedet, men som har erfaring og formentlig også i en årrække helbred til at kunne varetage forskellige typer job. Da det centrale netop er en større arbejdsstyrke, er det således også relevant at medtænke denne gruppe. Især når man anskuer problemstillingen på lidt længere sigt, vil det være muligt, at en del af arbejdsstyrken bliver lidt længere på arbejdsmarkedet. Derimod vil det næppe være realistisk at få personer, der allerede er gået på pension, til at blive erhvervsaktive igen.

Hvis det lykkes vil det set fra det offentliges side ligeledes betyde både højere indkomstskatter og lavere udgifter til pensioner.

[11] Landstingsforordning nr. 3 af 7. maj 2007.

Eksterne

Selvom det er målet, at alle i driftsfasen skal være hjemmehørende, er det langt fra givet, at dette kan realiseres - især i de første år af driftsfasen må det ventes at blive vanskeligt.

Set fra et økonomisk perspektiv er der i praksis stor forskel på, hvilken type eksterne, der er tale om. Hvis der er tale om personer uden børn, der har en uddannelse, inden de kommer, og som rejser tilbage efter nogle år, vil de bidrage til de offentlige kasser ved at betale skat, men vil næppe trække særlig meget på den offentlige service. Er der derimod tale om personer, der flytter til Grønland med familie eller stifter familie i Grønland vil trækket på offentlige serviceydelser være langt større, og den økonomiske gevinst for de offentlige finanser vil være langt mindre (dette udelukker ikke, at gevinsten for samfundet kan være langt større).

Konkret er der i denne analyse regnet med, at eksterne betaler indkomstskat, men at de ikke trækker på de offentlige serviceydelser. Dette er en forenkling, men der findes ikke opgørelser over, hvor meget eksterne trækker på den offentlige service. I praksis vil de eksterne trække på de offentlige ydelser (fx sundhedsvæsenet), ligesom en del af de eksterne vil have børn med eller få børn, som vil trække på bl.a. uddannelsessystemet. Beregningerne af konsekvenserne for de offentlige finanser overvurderer således de økonomiske fordele ved eksterne.

Personer uden for de offentlige systemer

Udover de personer, der har en vis tilknytning til arbejdsmarkedet og de offentlige systemer, er der en gruppe borgere, som er helt udenfor. Det kan fx være hjemmegående husmødre. Det er imidlertid tvivlsomt, om det er realistisk, at særligt mange i denne gruppe vil kunne komme i beskæftigelse, da der netop er tale om en gruppe, som er uden for de offentlige systemer. Omvendt kan det ikke udelukkes, at nogle i denne gruppe vil være interesseret i at få et arbejde, hvis beskæftigelsesmulighederne bliver bedre end de er, der hvor de bor nu. Der er set bort fra denne gruppe i det følgende, men der kan være et yderligere potentiale ved at reducere disse grupper. Økonomisk forventes det, at hvis personer fra disse grupper kommer i beskæftigelse, vil det få samme økonomiske konsekvenser for de offentlige kasser som gruppen af eksterne forstået på den måde, at de vil komme til at betale skat, men ikke trække mere på de offentlige ydelser end de allerede gør i dag.

Ledige

Ledige er en anden gruppe personer, der kan være relevante i denne sammenhæng. Det er imidlertid ikke muligt i statistisk forstand at være ledig et helt år - i givet fald vil man modtage takstmæssig hjælp i en del af perioden, modtage offentlig hjælp eller være delvist beskæftiget el. lign. i en anden del af perioden. Dette betyder med andre ord, at ledige er indeholdt i grupperne beskrevet ovenfor.

Højindkomstgruppen

Højindkomstgruppen er kun medtaget implicit ved, at der regnes med gennemsnitslønninger i driftsfasen på 330.000 kr. Der vil således være nogle, der tjener væsentligt mere, og andre der tjener mindre.

Personer fra højindkomstgruppen formodes kun i begrænset omfang at ville skifte til aluminiumsbranchen. Skulle dette alligevel blive tilfældet, samtidig

med at deres tidligere job ikke bliver genbesat, er effekten på indkomstskatter mv. af aluminiumsværket stort set nul[12], jf. også at der allerede i dag mangel på højtuddannet arbejdskraft.

[12] Da den bagvedliggende analyse fra Økonomisk Planlægningsafdeling arbejder med gennemsnitslønninger på 330.000 (300.000 i 2006 priser) for alle gruppe er det ikke muligt at se på jobskiftene direkte for højtuddannede. Modeleringsmæssigt er det derfor valgt ikke at se direkte på denne gruppe.

Bilag 3. Kæder af jobskift

Som beskrevet i kapitel 4 er det afgørende, om der kommer én mere i beskæftigelse et andet sted i økonomien, når der bliver ansat én person mere i aluminiumsindustrien i Maniitsoq. I den forbindelse er det relevant at overveje, hvordan reaktionerne i form af kæder af jobskift kan tænkes at være.

I tabel A.4 er vist, hvorledes en sådan kædereaktion kan tænkes at ske, samt hvad der sker med lønninger for de berørte personer og den samlede indkomst i landet. Det bemærkes, at der er indsat fiktive årslønninger, der er tænkt som illustration af principperne, og at der således ikke er tale om vurderinger af konkrete lønniveauer. Tanken i tabellen er, at en erfaren håndværker fra Maniitsoq bliver ansat i aluminiumsindustrien til en årsløn på 300.000 kr., hvorved han kommer til at tjene 40.000 kr. mere end hidtil. Bliver hans job besat af en ung håndværker fra Sisimiut, stiger den unges løn fra 230.000 kr. til 260.000 kr., dvs. med 30.000 kr. Erstattes den unge håndværker af en erfaren ufaglært fra Sisimiut, stiger den ufaglærtes årsløn med 10.000 kr. Og bliver han erstattet af én, der tidligere var ledig, stiger den lediges årsløn 220.000 kr. Stigningen i den samlede årsløn bliver dermed 300.000 kr., hvilket netop svarer til, at en person går fra at være ledig til at blive ansat i aluminiumsindustrien samt højere lønniveau til de øvrige beskæftigede i kæden. I dette eksempel er lønstigningen spredt ud på flere personer i jobkæden.

Tabel A.4 Eksempel på fiktiv årsløn for forskellige personer med og uden aluminiumsindustri ved kæde af jobskift, kr.

	Uden aluminiums-industri	Med aluminiums-industri	Forskel
a) Ansat i aluminiums-industrien	-	300.000	40.000
b) Erfaren håndværker fra Maniitsoq	260.000	260.000	30.000
c) Ung håndværker fra Sisimiut	230.000	230.000	10.000
d) Erfaren ufaglært fra Sisimiut	220.000	220.000	220.000
e) Ledig[1)]	0	-	-
f) I alt	**710.000**	**1.010.000**	**300.000**

1) En ledig vil have en indkomst på et vist niveau som følge af offentlige transfereringer. Denne indkomst er ikke udtryk for egentlig produktion og derfor ikke taget med her.

En relevant indvending mod eksemplet i tabel A.4 er, at en ufaglært ikke uden videre kan overtage en faglærts job. Dette er imidlertid kun korrekt på kort sigt. Med den fornødne opkvalificering og efteruddannelsesindsats vil det være muligt inden for et rimeligt tidsperspektiv at realisere kæder af

jobskift som skitseret ovenfor. Dette understreger også vigtigheden af, at der gøres en stor indsats på uddannelsesområdet. Samtidig illustrerer det, at det er overordentlig vanskeligt på forhånd præcis at afgøre hvilke typer af kompetencer, der bliver brug for, og at hovedindsatsen derfor bør være på en bred og generel indsats.

Tabellen retter ligeledes fokus mod en anden problemstilling; at de mest efterspurgte medarbejdere søger over i den attraktive aluminiumsbranche. I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at aluminiumsprojektet er et privat investeringsprojekt, og at det ikke giver mening, at man fra det offentliges side forfordeler den ene branche frem for en anden - det er op til de forskellige erhverv selv at sikre, at de fremstår tilstrækkeligt attraktive til at fastholde og tiltrække medarbejdere. Men den offentlige sektor vil stadig - sammen med den private sektor - have en rolle at spille for at sikre udbud af velkvalificerede medarbejdere. Så også fra denne vinkel bliver uddannelse og opkvalificering et nøgleområde.

I ovenstående argumentation er der regnet med, at der samlet set kommer én mere i beskæftigelse, når der bliver ansat én person mere i aluminiumsindustrien. Det er imidlertid langt fra givet, at der kommer en person mere i beskæftigelse i sidste led i jobkæden. I den situation er det samlede arbejdsudbud uændret, og aluminiumsprojektet har dermed ikke umiddelbart skabt flere arbejdspladser samlet set. Men det har skabt nogle bedre aflønnede arbejdspladser og dermed højere indkomst i samfundet. Hvis det fx tænkes, at den unge håndværker fra Sisimiut ikke bliver erstattet, og at jobkæden således stopper der, vil effekten på de samlede indkomster i landet være, at den erfarne håndværker fra Maniitsoq tjener 40.000 kr. mere, og at den unge håndværker tjener 30.000 kr. mere. De samlede indkomster vil således være øget med 70.000 kr. I den situation vil jobkæde eksemplet se ud som vist i Tabel A.5. I dette eksempel er situationen uændret for den ufaglærte for Sisimiut og for den ledige.

Tabel A.5 Eksempel på fiktiv årsløn for forskellige personer med og uden aluminiumsindustri ved få jobskift, kr.

	Uden aluminiums-industri	Med aluminiums-industri	Forskel
a) Ansat i aluminiums-industrien	-	300.000	40.000
b) Erfaren håndværker fra Maniitsoq	260.000	260.000	30.000
c) Ung håndværker fra Sisimiut	230.000	-	0
d) Erfaren ufaglært fra Sisimiut	220.000	220.000	0
e) Ledig	0	-	-
f) I alt	**710.000**	**780.000**	**70.000**

Bilag 4. Kommentarer fra følgegruppen

Kommentarer fra Grønlands Arbejdsgiverforening

Det er Grønlands Arbejdsgiverforenings vurdering, at den foreliggende rapport er et udmærket grundlag for de videre undersøgelser. GA støtter fortsat projektet, men er af den opfattelse, at der er behov for et væsentligt mere omfattende analysearbejde. Specielt omkring forudsætningerne for fremskaffelse af arbejdskraft, spørgsmålet om de offentlige investeringer m.v. samt de regionale påvirkninger, som dette projekt har.

GA finder ikke i analysen nogen former for dokumentation for, at det allerede efter 10 års drift er muligt udelukkende at kunne beskæftige hjemmehørende arbejdskraft, men det fremgår jo også, at det er en politisk forudsætning. Der er tale om en højteknologisk arbejdsplads, hvor der - som det også fremgår - er behov for mange højtuddannede medarbejdere. Det bør derfor dokumenteres, hvorledes man forestiller sig denne særdeles væsentlige forudsætning opfyldt.

I GA bemærker vi, at man fortsat opererer med en betydelig offentlig støtte i form af finansiering af infrastruktur, boligbyggeri m.v. Vi vil endnu engang på det kraftigste anbefale, at disse tilskud fjernes i projektet, således at ejeren, ALCOA, selv afholder disse udgifter. Ligeledes vil vi opfordre til, at enhver forhandling om specielle skatteforhold for projektet afvises. Dette vil være en glidebane, som i sidste ende medfører tilsvarende krav fra andre nye virksomheder indenfor råstofindustrien etc. GA støtter som nævnt etableringen af en aluminiumsproduktion i Grønland, men vi finder det forkert, at en enkelt virksomhed skal have særlige begunstigelser og tilskud, hvilket Greenland Development og selvstyret lægger op til iflg. rapporten.

GA skal bemærke, at den valgte projektmodel med et offentligt ejet selskab som projektdriver, efter vores opfattelse er skadelig for åbenheden omkring projektet. Vi har konstateret, at man bruger aktieselskabsmodellen til at hemmeligholde oplysninger, som under normale forvaltningsretlige principper ville være omfattet af offentlighedsloven.

Forskning i sådanne store projekter viser, at åbenhed er en meget væsentlig faktor for at sikre, at vurderingen af de økonomiske og sociale aspekter bliver optimal og retvisende. GA finder det problematisk, at bestyrelsen i GD stort set kun består af selvstyrets departementschefer og andre ledende embedsmænd, hvilket efter vores opfattelse forhindrer, at man internt i selvstyret kan sikre den nødvendige, kritiske vurdering af de oplæg, der lægges frem.

Grønlands Arbejdsgiverforening skal derfor afslutningsvis opfordre til, at der skabes større åbenhed omkring projektet, og at processen i det hele taget

professionaliseres. Kun derved kan man sikre en uafhængig kontrol af de beregninger og oplæg, som beslutningerne skal baseres på. Det er fortsat vores opfattelse, at GD ikke råder over tilstrækkelige ressourcer til at tilvejebringe et seriøst beslutningsgrundlag for etableringen af Grønlands suverænt største erhvervsprojekt. Denne organisation bør styrkes betydeligt, hvis man fortsat vil arbejde videre med en selskabsmodel under en eller anden form. Rapporten peger således på, at der i den fortsatte proces vil stilles store krav til beslutningskapaciteten, hvilket GA er enige i. Også af den grund er det vores overbevisning, at en model, hvor et offentligt ejet selskab skal styre forhandlingerne, langt fra er optimal.

Kommentarer fra SIK

Siullermik isumaqarpunga Rapporti torernerusumik suliarineqarsinnaagaluartoq, utikulunnerit amerlavallaaqaat, utikuluinerillu peeraluarpata paasiuminarnerusumik naanerusumillu suliarineqarsimasinnaagaluarluni.

Tamatuma saniatigut isumaqarpunga Maniitsumi Alumiiniliorfissamik pilersitsiniarnermut tunngatillugu una Rapporti sakkussaqqissuusoq, tamatumani Maniitsumut aammalu nunatsinnut sunniutissai suunersut eqqarsaatigalugit, soorunami kisitsisit taakkua sukkulluunniit 100 % -mik qulakkeerlugit oqaatigineqarsinnaanngillat.

SIK-p aamma qularutiginngilaa Maniitsumi Alcoa Alumiiniliorfimmik pilersitsissappat Maniitsumuinnaanngitsoq nunatsinnut tamarmut annertuumik sunniuteqassasoq. SIK-llu neriuutigeqaa Alumiiniliorfissaq piviusunngortinneqassasoq.

Taamaattumillu Akuersissutigineqarniariarpat nuna tamakkerlugu inuussutissarsiutinut minnerunngitsiumik aalisarneq eqqarsaatigalugu qanoq pissusilersussanersugut aaliangersaaffigineqapallattariaqarpoq. Nuna tamakkerlugu inissialiortitsinissaq qanoq ingerlatissanerlugu aaliangersaaffigineqartariaqarpoq, taamaattumillu maannakkut inatsisartuni inissaaleqinermut tunngatillugu misissuiniarneq Alcoa-mut aatsaaat aaliangertoqareerpat aallartinnissaa inassutigissavarput.

Suliffeqarfiit allat maani pilersinniarneqartut aammattaaq annertuumik eqqumaffigineqarnissaat pingaaruteqartoq isumaqataaffigaarput, taakkuami aamma sulisussanik annertuumik sinerissamingaanniik tigoqqaasussaapput. Kisianni aamma suliffeqarfiit allat pilersinniarneqartut eqqarsaatigalugit arlaatigut suleqatigiittoqarsinnaanera aammattaaq eqqumaffiginiarneqartariaqarpoq.

Assersuutigalugu Nuuk-p eqqaani saviminissarsiorfissamik pilersitsisoqarsinnaanera ukiormanna februarimi aaliangiifigineqassaaq, tassungalu atatillugu sulisut assartorneqarnissaannut tunngatillugu suut suleqatigiiffigineqarsinnaanersut misissuiffigineqartariaqarpoq.

Ilisimavara Isukasiani takeqisumik avannamut aqqusiniortoqarniartoq, tassa maniitsup tungaanut, tamatumanilu Alcoa aamma London Mining arlaatigut suleqatigiillutik Maniitsup tungaanut aqqusineq arlaatigut eqqarsaatinut ilaatinneqarsinnaanngikkaluarnersoq misissuiffigineqartariaqarsoraara, nalunngilara London Mining mittarfiliorniarluni eqqarsaateqartoq, tassanilu aqqusiniliornermut mittarfiliornermullu aningaasartuutissat qanoq innersut soorunami aammattaaq apeqqutaassasut ilisimavara.

Nunatsinninngaanniik sulisussanik, Maniitsumut nuuttoqarusussinnaanera assut nalorninartutullusooq uani oqaatiginiarneqarpoq. Isumaqarpunga tamatta nalorninata ilungersuutigalugu sulissutigisariaqaripput sapinngisamik amerlanerpaat nunaqavissut Maniitsumut suliartussasut, tamannalu anguniarlugu!

Soorunami Nukissiorfiup sananeqarnerani allatut ajornartumik avataaninngaanniik sulisussanik pissarsisariaqarnissaq SIK assortunngilaa. Isumaqataallunilu SIK-mut isumaqatigiissutit atorneqartariaqartut, taamaattoq GA-mut isumaqatigiissutit atorneqarsinaanngitsutut oqaatigineqartariaqarput, tassami GA-mut isumaqatigiissutit qaviaraanni ilinniarsimanngitsut eqqarsaatigalugit uani rapportimi qupperneq 70-simi lavindkomstitut taaneqartuniik annikinnerungaatsiartumik aningaasarsiaqarmata, pisortanulli isumaqatigiissutigut qaffasinnerullutik. Ilinniarsimasullu eqqarsaatigalugit Lavindkomst-iminngaanniik 4000 kr-nik taamaallaat qaffasinnerulaaginnarlutik.

Tassanilu soorunami apeqqutaalaarpoq Alcoa qanoq isumaqatigiissuteqarniarnersoq , uagutsinnut toqqaannartumik isumaqatigiissuteqarniarnersoq, imaluunniit GA aqqutigalugu Nusuka-luunniit aqqutigalugu uagutsinnut isumaqatigiinniarusunnersoq.Tassami kajumilersitsissagutta aningaasarisat annertunerungaatsiartariaqarput, GA-mullu ilaasortanngussappata nutaamik immikkuullarissumik Maniitsumut tunngatillugu isumaqatigiissuteqartariaqarpugut. Nunami allaninngaanneersut tassani immaqa Kinaminngaanneersut pineqarnerput oqariartuutigineqarpoq mikinerusumik aningaasarsialersorneqarsinnaaneri ammaffigineqartariaqartoq, soorunami uanga sulisartut kattuffiattut tamanna akuersaarsinnaanngilara, isumaqarlunga soorunami nalinginnaasumik maani isumaqagiissutit atuuttut aallavigalugit aningaasarsiaqartinneqartariaqartut taakkua aamma.

Kisianni sanasut immikkuullarissumik eqqaaneqaqattaarput, taakkualu akinut qaffatitsisinnaasutut eqqartorneqarlutik. Assersuutigalugu maannakkut Nuuk-mi sanasut nalinginnaasumik agguaqatigiissillugu akunnermut 150.00 kr missaani aningaasarsiaqartinneqarput, tamannalu"ajoraluartumik" akinut allanut sunniuteqarpallaanngilaq, kisianni soorunami inissiat akiannut sunniuteqarpoq.

Inissialiortitsinissaq eqqarsaatigalugu annertuumik inissialiortitsisoqartariaqartoq qularutissaanngilaq. Taamaattumik aallaqqaammulli inissianik tikisitat aamma aallareerpata atorsinnaasunik sanaartornissaq pisariaqarluinnarpoq. Nunaminertamulli akiliisitsisarnissaq isumaqatiginngilarput, tassami maani nunami sanaartortitsinermut akit qaffaseqaat, Danmarkiminngaanniillu allaat akisunerullutik aali nunaminertamut akiliissanata(uagut ukapaanermik) Nunaminertamullu akilioraatitsisoqalissappat inissiat akii qaffatorujussuussapput, inatsisitigut arlaatigut tamanna pinngitsoortinniarlugu aaqqiisoqanngippat.

Tassa annertunerusumik ataasiakkaat oqaaseqarfigerusunnaraluartut piffissaarukkama tamaanga naaginnarpunga. Kisianni tassa nuannaarutigaara ersarissumik tikisitat maanga nunamut qanoq sunniuteqartarnersut uani oqaatigiiniarneqarmat, tamannalu ulluinnarni neriuppunga uuma Rapportip saqqummiunneqarnerata kingorna eqqumaffiginiarneqarnerulissasoq, maani nunami tiksitarpassuaqarpoq sanaartornerup iluani.

Kattuffiup siulittaasua

Jess G. Berthelsen

Dansk version (oversat af Greenland Development A/S)

For det første mener jeg at Rapporten kunne have været bedre struktureret, der er alt for mange gentagelser, og selvom man fjernede gentagelserne mener jeg fortsat at den kunne have været skrevet i lettere forståelige formuleringer og dermed også kortere.

Når dette er sagt, så mener jeg at denne Rapport vil være et rigtig godt redskab i forbindelse med etablering af et Aluminiumsværk i Maniitsoq, set i betragtning af hvilke konsekvenser det vil have for Maniitsoq og Grønland, selvfølgelig kan man ikke på samtlige områder sikre at tallene er 100 %.

SIK er ikke i tvivl om at såfremt Alcoa etablerer et Aluminiumsværk i Maniitsoq så vil dette ikke kun have konsekvenser for Maniitsoq men i høj grad også for resten af Grønland. Og fra SIK er det vores store håb at Aluminiumsværket bliver en realitet.

Så snart Beslutningen er truffet vil der, derfor vil være behov for at der bliver truffet beslutninger om hvordan vi skal forholde os til erhvervslivet og

ikke mindst til fiskeriet. Der skal ligeledes træffes beslutninger om hvilken nationalstrategi der skal være omkring boligbyggeri, derfor anbefaler vi at Inatsisartut´s planer om undersøgelse af boligmangel først bør igangsættes når der er blevet truffet beslutning omkring Alcoa.

Vi er enige i at det er vigtigt at man har stor opmærksomhed på andre planer for etablering af virksomheder, da disse også vil være med til at tage stor del af arbejdsstyrken fra kysten. Det er dog også vigtigt at man også har fokus på muligheder for samarbejde på forskellige områder mellem de andre virksomheder der måtte etablere sig.

Som eksempel kan nævnes at der i februar skal træffes en beslutning om jernudvinding ved Nuuk området, og man kunne evt. undersøge om der er muligheder for at sammenkoordinering af transport for medarbejdere.

Jeg er bekendt med at man ved Isukasia skal lave en lang vej mod nord, altså i retningen mod Maniitsoq, jeg mener derfor at Alcoa og London Mining i samarbejde bør medtage muligheden for undersøgelse af at bygge en vej mod Maniitsoq i deres planer, og jeg er selvfølgelig bekendt med at priserne for vejbyggeri samt etablering af lufthavn vil have en afgørende betydning.

Der sås her tvivl om hvorvidt man vil være i stand til at sikre hjemmehørende arbejdskraft der vil flytte til Maniitsoq. Jeg mener, at vi alle sammen uden tvivl, ihærdigt skal arbejde for at nå målet om at en stor del af den hjemmehørende arbejdskraft vil tage til Maniitsoq som overhovedet muligt!

Fra SIK er vi selvfølgelig ikke modstandere af at der under konstruktionen af Energiforsyningen vil være behov for udefra kommende arbejdskraft. Vi er ligeledes enige om at man bør bruge SIK´s overenskomster, det bør samtidig nævnes at overenskomster fra GA ikke kan bruges, eftersom det udefra overenskomsterne fra GA, at lønningerne skulle være sat meget lavere for ufaglærte end det der fremgår i rapportens side 70 om lavindkomstgruppen, hvor vores aftaler med det offentlig er højere. Ligeledes er lønningerne for faglærte blot 4000 kr. højere end for lavindkomstgruppen. Det vil selvfølgelig være af afgørende betydning hvilken aftale Alcoa vil indgå, om det bliver en direkte aftale med os eller om det vil gøre det via GA eller om de vil indgå en aftale med os via Nusuka. Såfremt vi skal fremme interessen er der sættes endnu flere midler ind, og såfremt de melder sig ind i GA, så vil der være behov for at vi indgår en særaftale vedrørende Maniitsoq. Det er nævnt at der muligvis vil være behov for arbejdskraft fra udlandet og muligvis fra Kina, og at man skal være åbne for at lønninger for disse kan ligge noget lavere, og jeg kan som arbejderorganisation ikke acceptere dette, da jeg mener at de skal arbejde og lønnes udefra de gældende overenskomster der er gældende her.

Håndværkere bliver op til flere gange nævnt særskilt, om at de kan være med til at forøge priserne. Som et eksempel kan det nævnes at en håndværker i Nuuk gennemsnittet får en timeløn på ca. 150,00 kr., men dette har ikke ”desværre” ikke nogen indflydelse på andre priser, bortset fra priserne på lejligheder.

Med hensyn til boligbyggeri, så er der ikke tvivl om at der skal bygges boliger. Derfor er det vigtigt at de boliger der bygges til de tilkaldte også er boliger der kan tages i brug når disse er rejst tilbage. Vi går dog ikke ind for betaling af arealer, da priserne for byggeri her i landet i forvejen ligger ret højt, også i forhold til Danmark, til trods for vi ikke betaler for grundarealer (vi er for naive). Og såfremt der ikke sker reguleringer i lovgivningen og at man indfører betaling af grundarealer, så vil priserne for boliger stige kraftigt.

Selvom man godt kunne have lyst til at kommentere flere enkelte sager, så er jeg rent tidsmæssigt nødt til at slutte her. Men jeg er glad for at man her kommer med klare meldinger om hvilke konsekvenser der kan være ved tilkaldt arbejdskraft, og der håber jeg at efter offentliggørelsen af denne Rapport vil blive større opmærksomhed omkring emnet, da der er mange tilkaldte indenfor byggefaget.

Formand for organisationen

Jess G. Berthelsen

Kommentarer fra Landsplanlægningsafdelingen, Departementet for Finanser og Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked

Departementerne og Landsplanlægningsafdelingen er tilfredse med den fremgangsmåde hvormed redegørelsen er blevet til, og at den proces som har ligget til grund for tilblivelsen, som har haft til formål at involverede flere interessenter samt modtage kritik og kommentarer, er lykkedes. Alle interessenter har via møder og skriftlige tilmeldinger haft mulighed for at kommentere på redegørelsens indhold i flere omgange.

Departementerne og Landsplanlægningsafdelingen har deltaget i denne proces og er tilfredse med det resultat der er fremkommet. Konklusioner og anbefalinger danner et godt grundlag for det videre arbejde med de samfundsøkonomiske vurderinger af projektet, og arbejdet med blandt andet vurdering af de infrastrukturmæssige omkostninger samt udfordringerne på arbejdsmarkeds- og uddannelsesområdet. Disse vil i den kommende tid være højt prioriterede fokusområder for departementernes videre arbejde.

Det skal understreges, at redegørelsen ikke skal og ikke kan anses for at udgøre en endelig forudsigelse af projektets økonomiske konsekvenser. Der er knyttet store usikkerheder til omkostningerne ved det samlede projekt, herunder infrastrukturomkostningerne, de regionale konsekvenser og til effekterne af de initiativer, der bliver taget med hensyn til uddannelse, arbejdsmarkedsudvikling og mobilitet. Men redegørelsen giver en helt nødvendig anskueliggørelse af projektets mulige konsekvenser, som skal indgå i de politiske beslutningsgrundlag og som baggrundsmateriale for de forhandlinger der skal gennemføres, når Inatsisartut har truffet beslutning om ejerskabsmodel.

Kommentarer fra Grønlands Turist- og Erhvervsråd (GTE)

Indledningsvist vil Grønlands Turist- og Erhvervsråd (GTE) takke for at få nærværende rapport i høring.

GTE finder overordnet, at projektet indeholder spændende og vigtige potentialer for Grønland og at projektet har mulighed for at kunne bidrage positivt til Grønlands vej mod økonomisk selvbårenhed. Dog er der forhold ved projektet, som efter GTE's mening bør undersøges nærmere inden endelig beslutning om projektmodel kan tages.

Rapporten oplyser: 'Der findes ikke - og det vil næppe være muligt at finde - et særligt godt grundlag for at vurdere allerede i dag, om arbejdsudbuddet bliver øget, og hvor arbejdskraften i givet fald kommer fra.' Et stort antal hjemmehørende i driftsfasen er imidlertid en væsentlig del af forudsætningen for at projektet virkelig kan bidrage positivt. Mobilitetsundersøgelsen burde kunne give nogle gode indikationer på dette. GTE anderkender og støtter de politiske målsætninger om at ansætte 100% hjemmehørende i driftsfasen, men kunne samtidig ønske, at der i rapporten blev sat nogle realistiske målsætninger op også - baseret på mobilitetsundersøgelsen. Var aluminium det eneste projekt i Grønland, som skulle bruge ekstra hænder fra 2017 ville målsætningen måske være meget realistisk, men vi står overfor udvikling af mineindustri, olieindustri og en række følgeindustrier til disse, hvor vi også ønsker at skabe et stort antal varige hjemmehørende arbejdspladser. Rapporten kan naturligvis ikke udføre en samlet analyse, men den kunne tage højde for, at der sandsynligvis kommer træk i arbejdskraften fra andre nye industrier også. GTE finder i den sammenhæng afsnit 1.4 'Hvor mange flytter til Maniitsoq' udokumenteret, som rapporten jo også tidligere fastslår, at den ikke kan sige noget om.

Rapporten oplyser endvidere: 'Mange af disse elementer er stadig genstand for forhandling, så det er endnu ikke klarlagt, hvor store de offentlige udgifter bliver'. GTE vil henstille til, at man også i denne sammenhæng betragter aluminiumprojektet som et blandt flere meget store projekter. De eventuelle rabatter der vil tilfalde Alcoa vil andre multinationale selskaber med store projekter også med rette kunne forvente.

Kommentarer fra Qeqqata Kommunia

Qeqqata Kommunia finder rapporten om ”aluminiumsprojektets økonomiske betydning” meget væsentlig for det videre arbejde med aluminiumsprojektet. Rapporten giver især betydelig indsigt i tilpasningen på arbejdsmarkedet og de dynamiske effekter som følge heraf. Disse analyser er vigtige i forhold til det videre arbejde med at få uddannet og klargjort grønlandsk arbejdskraft til arbejdet med aluminiumsprojektet.

I forhold til denne tilpasning på arbejdsmarkedet kunne der med fordel have været brugt en halv side til en side på at sammenligne med eksisterende arbejdspladser og andre potentielle arbejdspladser.

Aluminiumsindustrien adskiller sig i forhold til fx bygge- og anlægsbranchen og mineindustrien ved at have varige helårsarbejdspladser placeret ved en eksisterende by. Modsat må den eksisterende bygge- og anlægsbranche leve med betydelige sæsonvariationer med lav aktivitet i vinterhalvåret, mens mineindustrien oftest skaber arbejdspladser af kortere varighed placeret væk fra de beboede steder.

Netop disse forhold gør aluminiumsindustrien attraktiv i forhold til lokal arbejdskraft, der kan basere et arbejds- og familieliv på denne forholdsvis sikre arbejdsplads. Derfor må formodes en større andel af lokal arbejdskraft i aluminiumsindustrien end i bygge- og anlægsbranchen og i mineindustrien. Det gør det derfor mere interessant for det offentlige at investere i infrastruktur, boliger og institutioner, når arbejdspladserne er permanente.

Rapporten burde således indledningsvis have skabt det store overblik, der giver læseren et indblik i hvorfor aluminiumsindustrien adskiller sig fra øvrige industrier. Det kunne også have skabt større konsensus omkring det realistiske mål om på længere sigt at nå så godt som 100% beskæftigelse af hjemmehørende i aluminiumsdriften på samme måde som landets fiskefabrikker.

I forhold til rapportens resultater kunne der med fordel være brugt flere ressourcer i at skabe konsensus omkring de grundlæggende antagelser, som analysen bygger på. Det drejer sig især om

1. antallet af arbejdspladser i driftsfasen (direkte, indirekte og inducerede)
2. antallet af medarbejdere i driftsfasen, der kommer fra Maniitsoq
3. skatteindtægter ved opførelse af vandkraftværker og transmissionslinier i anlægsfasen

Qeqqata Kommunia har i løbet af 2009 haft konstruktiv dialog med såvel erhvervslivet i Østisland og Fjardabygd Kommune, hvor Alcoas nyeste aluminiumssmelteværk er placeret. Her oplyses samstemmende, at der mht. det østislandske aluminiumsprojekt blev skabt færre permanente arbejdspladser, anvendt en relativ større andel af lokal arbejdskraft i driftsfasen og indkom færre skatteindtægter fra anlægsmedarbejderne på vandkraftværkerne.

Qeqqata Kommunia er derfor af den opfattelse, at der ikke kun burde være indhentet data fra Alcoa og Greenland Development selv i forbindelse med fastlæggelse af de grundlæggende antagelser. Sådanne ensidige dataindhentningsmetoder kan nemt føre til skæve estimater. Effekten kan blive, at det offentlige overinvesterer og som på Østisland at den lokale kommune er på fallittens rand, fordi skatteindtægterne ikke bliver så høje og aftagerne af den kommunale byggemodning udebliver.

Men Qeqqata Kommunia finder, at rapportens største fejl ligger i planlægningen af opførelsen af den nye bydel og i særdeleshed boligtakten. Der planlægges kun opførelse af 75 boliger i Maniitsoq om året op mod driftsstart, hvorved der kun vil være boliger til halvdelen af den nødvendige arbejdskraft ved driftsstart. Rapporten baserer sig på, at medarbejderne kan bo i camps i en længere årrække i driftsfasen.

Set med Qeqqata Kommunias øjne er rapporten dermed med til at gøre målet om 100% hjemmehørende i driftsfasen til et vanskeligt opnåeligt mål. Hvis den nye bydel ikke bliver attraktiv for den grønlandske arbejdskraft, som tværtimod kan se frem til at skulle bo i camps, så smuldrer fundamentet for hele projektet. Tilflytningen vil så ikke ske i form af grønlandske familier men af udenlandske enlige mænd. Set i lyset af, at Selvstyret opfører op mod 200 boliger om året i Nuuk til medarbejdere ansat i administration eller andre uproduktive jobs, så synes 75 boliger om året til Grønlands største erhvervsinvestering nogensinde meget, meget lav sat.

Desværre formår rapporten på boligområdet heller ikke at se de problemstillinger, der er opstået, fordi Selvstyret har udsat den hidtidige og nødvendige sanering af de hvide boligblokke i Maniitsoq eksisterende by. Dermed er der stor fare for, at saneringen af den eksisterende by skal foregå samtidig med at den nye bydel skal opføres. Det giver både opskruede byggepriser og vanskeligheder ved at få lokal arbejdskraft til den samlede opgave. Rapporten burde have set på spredning af byggetakten, således at nødvendige offentlige investeringer i Maniitsoq i de kommende år blev fremmet/fremrykket og dermed ikke kommer i karambolage med opførelsen af den nye bydel.