



Økonomisk selvstændighed

En enorm opgave, men ikke håbløs

Marts 2010



HOVEDKONTOR

Postboks 769
3900 Nuuk

Telefon +299 32 31 11
E-mail niras@niras.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

Dato: Marts 2010

Indhold

1	SAMMENFATNING	3
1.1	Hvad er økonomisk selvstændighed?	3
1.2	Hvor adskiller Grønland sig fra andre lande?	4
1.3	På hvilke områder skal der sættes ind?	4
1.3.1	Højere skatter på længere sigt	5
1.3.2	Lavere offentlige udgifter	5
1.3.3	Ændringer af bosætningsmønsteret	6
1.3.4	Udvikling af det private erhvervsliv	7
1.4	To scenarier hvor det går godt i økonomien	7
1.4.1	"Det går fremad scenariet"	8
1.4.2	"Alt flasker sig scenariet"	8
1.4.3	Hvordan ser samfundet ud, hvis der sker så mange ændringer?	10
1.5	Hvornår kan økonomisk selvstændighed blive realiseret?	11
1.6	Hvad med olie og gas?	11
1.7	Kan Grønland opnå økonomisk selvstændighed?	12
2	HVOR STOR ER OPGAVEN?	14
2.1	Betydningen af bloktilskuddet	14
2.2	Opbygning af rapporten	16
2.3	Baggrund om selvstændighed og selvstyre aftalen	16
2.4	Fald i bloktilskuddet i pct. af BNP	17
2.5	På hvilke områder adskiller Grønland sig fra andre lande?	18
2.5.1	Høje offentlige udgifter	19
2.5.2	Lavt skatte- og afgiftstryk	20
2.5.3	Lavt uddannelsesniveau og få personer i højproduktive erhverv	20
2.5.4	Lille privat sektor	21
2.5.5	Ulige indkomstfordeling	21
2.5.6	Befolkningen lever spredt, og mange i bygderne er økonomisk dårligt stillet	22
3	HVORDAN KAN DE OFFENTLIGE FINANSER BLIVE STYRKET?	25
3.1	Hvad kan højere skatter bidrage med?	25
3.1.1	De offentlige indtægter i dag	25
3.1.2	Mulighederne for større provenu	26
3.2	En mindre offentlig sektor	28
3.2.1	Besparelser generelt	28
3.2.2	Smådriftsulemper og bosætningsproblematikken	28

4	KRAVENE TIL VÆKSTEN I DEN OFFENTLIGE SEKTOR	38
4.1	Mindre offentlig sektor i forhold til den private	38
4.2	Nulvækst i den offentlige sektor	40
4.3	Uddannelse kan sikre velstand, men ikke selvstændighed	42
5	VÆKSTEN I DET PRIVATE ERHVERVSLIV SKAL VÆRE HØJ	44
5.1	Forholdet mellem den offentlige og den private beskæftigelse	44
5.2	Muligheder for at udvikle det private erhvervsliv	46
5.2.1	Fiskeri	46
5.2.2	Aluminiumsproduktion	50
5.2.3	Minedrift	50
5.2.4	Andre muligheder, fx turisme	52
6	MULIGE SCENARIER	54
6.1	Nogle mulige scenarier	54
6.1.1	"Det går fremad scenariet"	54
6.1.2	"Alt flasker sig scenariet"	55
7	OLIE OG GAS SOM ALTERNATIV	61
7.1	Hvad kan olie- og gasproduktion bidrage med?	61
7.2	Olie- og gasproduktion kan erstatte bloktilskuddet	63
8	REFERENCER	65

1 Sammenfatning

Efter 30 år med hjemmestyre blev der indført selvstyre i Grønland 21. juni 2009. Hermed startede en ny æra i Grønlands udvikling. Det er naturligt at overveje, hvad der skal til for, at Grønland kan opnå økonomisk selvstændighed.

1.1 Hvad er økonomisk selvstændighed?

Det ligger i Selvstyreloven, at bloktilskuddet fra Danmark er uændret i faste priser, men at Selvstyret selv skal finansiere opgaver, man ønsker at hjemtage fra den danske stat. For at opnå økonomisk selvstændighed skal Selvstyret selv betale for disse opgaver og herudover finansiere et beløb svarende til bloktilskuddet. Det svarer til i alt ca. 3,8 mia. kr. eller ca. 68.000 kr. pr. indbygger.

I denne rapport ser vi nærmere på, hvad der skal til for, at Grønland selv kan finansiere dette meget store beløb - det svarer nogenlunde til de samlede skatteindtægter i dag. Udover der skal være balance på de offentlige finanser, kræver selvstændighed også, at der bliver skabt nye eksportindtægter, så der ikke er permanente underskud på betalingsbalancen.

En reduktion af bloktilskud mv. vil i sig selv føre til et fald i de samlede indkomster og dermed lavere levestandard. Det er derfor kun, hvis der er en betydelig udvikling af nye, private aktiviteter, at selvstændighed kan opnås, uden at levestandarden går betydeligt ned. Er udviklingen af private aktiviteter tilstrækkelig stor, vil de samlede indkomster kunne stige. Det kræver en meget stor indsats at opnå en bæredygtig økonomi uden bloktilskud mv. Det er et naturligt og godt mål. Men det er også et meget ambitiøst mål.

At et lavere bloktilskud fører til fald i de samlede indkomster giver anledning til to overordnede betragtninger. For det første at det er muligt, at Grønland kan blive mere økonomisk selvstændig ved at gå ned i levestandard. Det vil dog formentlig være meget vanskeligt at få bred opbakning til en sådan udvikling. For det andet at hvis der sker udvikling af nye private erhvervsaktiviteter, kan denne økonomiske fremgang bruges til enten at afvikle bloktilskud og dermed større økonomisk selvstændighed eller til øget velstand. Det er et politisk spørgsmål, hvad man vil vælge i den situation. Når det er sagt, hører det også med i billedet, at netop det at have et fælles langsigtet mål kan medvirke til at fremme udvikling af økonomien.

1.2 Hvor adskiller Grønland sig fra andre lande?

For at realisere økonomisk selvstændighed er der nogle områder, hvor økonomien i større grad skal ligne situationen i andre vestlige lande. Grønland skal ikke være en kopi af andre lande, men der er nogle fundamentale økonomiske forhold, som ikke er til at komme uden om, hvis økonomisk selvstændighed skal realiseres. Der er særligt seks forhold, som skiller sig ud:

1. De offentlige udgifter er høje i forhold til produktionen. I Grønland udgør de offentlige udgifter ca. 75 pct. af BNP, mens de i andre lande udgør ca. 50 pct. af BNP.
2. Skatte- og afgiftstrykket er forholdsvis lavt. I mange andre lande udgør de samlede skatter omkring halvdelen af produktionen. I Grønland udgør de omkring en tredjedel af produktionen. Det hører med i denne sammenhæng, at en række omkostninger er højere i Grønland end andre steder (fx til energiforbrug og transport), som for den enkelte forbruger har samme virkning som afgifter.
3. Uddannelsesniveaue er lavt. Det betyder, at der er forholdsvis få personer i højproduktive erhverv, og at der dermed bliver tjent for lidt i samfundet.
4. Den private sektor er lille. Beskæftigelsen i den private sektor udgør lidt over halvdelen af den samlede beskæftigelse. I fx Danmark er den omkring to tredjedele.
5. Indkomstfordelingen er mere ulige end i mange andre lande. Fordelingen af de samlede indkomster i et land er i sidste ende et politisk spørgsmål. Men det er et spejlbillede af, at forholdsvis mange ikke har en kompetencegivende uddannelse, og at mange er beskæftiget i lavproduktive erhverv og har en forholdsvis beskeden indkomst.
6. Befolkningen lever spredt, og mange i bygderne er økonomisk dårligt stillet. Dette punkt hænger snævert sammen med den ulige indkomstfordeling. Med en ændring af bosætningsmønsteret vil de offentlige udgifter kunne blive lavere, samtidig med at de offentlige indtægter bliver højere, da flere personer vil komme i produktiv beskæftigelse.

Der er en tæt sammenhæng mellem de enkelte punkter. Men det ændrer ikke ved, at der i en proces mod økonomisk selvstændighed skal ske ændringer på alle seks områder.

1.3 På hvilke områder skal der sættes ind?

Hvis der bliver fundet olie og gas i større mængder, kan det være grundlaget for økonomisk selvstændighed på længere sigt. Men det er for usikkert til, at man kan basere en strategi om økonomisk selvstændighed udelukkende på det. Der skal derimod sættes ind på en række andre områder, som fx højere skatter, lavere offentlige udgifter, ændring af bosætningsmønsteret og udviklingen af det private erhvervsliv. Det er vigtigt, at der bliver sat ind på alle disse områder, da højere skatter og lavere offentlige udgifter i sig selv vil føre til risiko for fraflytning og fald i den økonomiske aktivitet. Ændringerne skal således hænge sammen med, at der også bliver skabt nye erhvervsmuligheder.

1.3.1 Højere skatter på længere sigt

For at opnå balance på de offentlige budgetter på længere sigt, skal skatteindtægterne og de offentlige udgifter være lige store. I dag er de offentlige udgifter ca. dobbelt så store som skatteindtægterne. For at sikre økonomisk selvstændighed vil det derfor være nødvendigt at øge indtægterne og reducere udgifterne.

Det er naturligt at øge skatter og afgifter for at få højere indtægter til de offentlige kasser, men der er grænser for, hvor meget det kan give. Højere skatter vil fx modvirke økonomisk vækst gennem lavere arbejdsudbud og risiko for, at virksomhederne ikke placerer sig i Grønland. Ses alene på virkningerne for arbejdsudbuddet, er konsekvenserne at:

1. Højere skatter og afgifter kan få folk, der allerede er i arbejde, til at arbejde færre timer og bruge mere tid på fritid.
2. Højere skatter vil reducere gevinsten ved at arbejde i forhold til at være på overførselsindkomst og dermed resultere i lavere arbejdsudbud.
3. Højere skatter vil formentlig føre til, at især højtlojnnede, højtuddannede medarbejdere vil forlade landet, ligesom højere skatter vil modvirke at (højtuddannede) folk udefra vælger at flytte til Grønland. Der er ikke tvivl om, at et lavt skattetryk er en af konkurrenceparametrene i konkurrencen om den internationale arbejdskraft.

Disse forhold bevirker, at skatterne og afgifterne ikke uden videre kan sættes op til vesteuropæisk niveau på kort sigt. Men det er en af de skruer, der på længere sigt skal drejes på for at sikre økonomisk selvstændighed.

1.3.2 Lavere offentlige udgifter

Lavere offentlige udgifter vil også hjælpe på de samlede offentlige finanser. Men det er lettere sagt end gjort at reducere udgifterne, hvilket blandt andet skyldes følgende fire faktorer:

1. *Offentlige lønninger følger de private lønninger:* Mens fx fiskeren og minearbejderen gradvist bliver mere produktive, bør det samme også ske for skolelæreren, lægen og embedsmanden. Lægen bør kunne gennemføre flere og mere avancerede operationer, skolelæreren bør give bedre undervisning osv. Derfor vil de offentligt ansatte også kræve en højere løn for deres arbejde. I meget runde tal følger de offentlige lønninger således de privatansattes lønninger.
2. *Overførselssatserne stiger:* Overførselsmodtagerne skal også have del i den økonomiske vækst, medmindre det er acceptabelt, at uligheden mellem overførselsmodtagere og beskæftigede kan øges yderligere. Det vil sige, at hvis indkomsterne for folk på det private arbejdsmarked stiger, så vil der være et pres for, at overførslerne til den enkelte overførselsmodtager også skal stige.
3. *Privat vækst øger efterspørgslen efter offentlig service:* Vækst i den private sektor giver privatansatte højere indkomster og dermed større forbrugsmuligheder. Det vil også medføre øget efterspørgsel efter højere kvalitet i den offentlige service, herunder folkeskolen, hospitalsvæsen, daginstitutioner osv.

4. *Vækst kan være en følge af højere offentlige udgifter:* Højere offentlige udgifter kan føre til vækst i økonomien, i hvert fald på kort sigt. Er der tale om øgede offentlige investeringer i uddannelse, infrastruktur mv., kan højere offentlige udgifter også føre til højere vækst i økonomien på længere sigt.

At de offentlige udgifter følger med op, når produktionen i samfundet stiger, er således en grundlæggende problemstilling, der er svær at komme uden om. Og for at realisere økonomisk selvstændighed skal produktionen i den private sektor øges, jf. nedenfor. Men selvom det er vanskeligt, er lavere offentlige udgifter en anden skrue, der skal drejes på for at sikre økonomisk selvstændighed. Også selvom det ikke er en enkel opgave, da der allerede i den nuværende situation er et underliggende pres på de offentlige budgetter - og det må forventes at stige yderligere fremover.

1.3.3 Ændringer af bosætningsmønsteret

Et tredje forhold, der ikke er til at komme uden om, er hele bosætningsproblematikken. Der knytter sig mange diskussioner, overvejelser og betragtninger til dette emne. Men der er ikke tvivl om, at der er et stort økonomisk potentiale - i hvert fald på længere sigt - hvis befolkningen boede på nogle færre enheder. En udvikling, hvor der set over en længere periode sker afvandring fra bygder og yderdistrikter, vil kunne føre til en styrkelse af de offentlige finanser. Det kan også føre til en bedre udnyttelse af samfundets ressourcer i det hele taget, da smådriftsulemperne kan blive mindre og konkurrencen kan blive skærpet ved, at der i de enkelte byer vil være flere udbydere af varer og tjenester.

Men på kort sigt kan en afvandring fra bygder og yderdistrikter betyde, at de samlede offentlige udgifter stiger. I den forstand kan man sige, at afvandring fra bygder og yderdistrikter til byerne er en investering i fremtiden.

Grunden til at udgifterne kan stige på kort sigt er, at hvis én person (eller nogle få personer) flytter fra en bygd eller et yderdistrikt til en by, vil vedkommende formentlig bruge sundhedsvæsenet og uddannelsessystemet mere, ligesom han/hun skal have et sted at bo.

Er der derimod tale om, at en større gruppe af personer flytter samtidig, stiller sagen sig noget anderledes. Også i den situation er det sandsynligt, at de samlede offentlige udgifter til bolig, boligsikring og sundhed vil stige. Men det åbner samtidig mulighed for, at de offentlige udgifter kan blive lavere på andre områder. Hvis fx en bygd kan nedlægges eller omdannes til sommerhusområde, kan skolen lukkes, og der er ikke længere behov for forsyning af el, vand og varme, tele samt forsyning af dagligvarer. Hermed kan de samlede offentlige udgifter blive lavere. Og tænker man sig den endnu mere vidtgående situation, at bosætningen i større områder ophører, vil der være et yderligere potentiale i, at fly- og skibsflåden kan reduceres.

En anden væsentlig side af bosætningsdiskussionen er, at de offentlige indtægter i form af indkomstskatter og afgifter er for lave, hvis større befolkningsgrupper er i lavproduktiv beskæftigelse, delvis beskæftigelse, støttet beskæftigelse eller helt uden for arbejdsmarkedet. I den situation forbliver indkomsterne lave, og den enkelte kommer til at betale for lidt i skat sammenlignet med en situation, hvor vedkommende har et mere normalt job til en markeds-

sig løn. Udover, at den enkelte i den situation bidrager for lidt til samfundet, er der naturligvis også det meget væsentlige aspekt, at den enkeltes indkomst er lavere end ellers.

I et velfærdssamfund vil den enkelte både som barn/ung og i pensionisttilværelsen modtage mere fra det offentlige (fx i form af skolegang, anden uddannelse, pension osv.) end vedkommende bidrager til de offentlige kasser i form af skatter og afgifter. Hvis samfundsøkonomien skal balancere, betyder det samtidig, at den enkelte skal levere et betydeligt bidrag til de offentlige kasser i den erhvervsaktive fase i form af især indkomstskatter.

Eller med andre ord: Finansieringen af velfærdssamfundet hænger ikke sammen, hvis der er for mange, der ikke bidrager med betydelige skattebetalinger, mens de er i den erhvervsaktive alder. Den øvrige del af samfundet kan således ikke være "ligeglad" med, om nogle befolkningsgrupper vælger - mere eller mindre frivilligt - ikke at tjene særligt meget, mens de er erhvervsaktive. Hvis nogle bidrager for lidt i deres erhvervsaktive del af livet, skal andre bidrage med tilsvarende mere.

Selvom det er kontroversielt, er bosætningsmønsteret en tredje skrue, der kan drejes på for at sikre økonomisk selvstændighed.

1.3.4 Udvikling af det private erhvervsliv

Det er ikke nok at reducere de offentlige udgifter og øge skatterne. Der skal også ske en markant udvikling i det private erhvervsliv for, at økonomisk selvstændighed kan blive en realitet.

Nogle af mulighederne for at udvikle det private erhvervsliv er inden for fiskeriet (fx i form af effektiviseringer) og især store projekter som aluminiumsindustri og minedrift. Herudover kan tænkes, at der over en periode på 20-30 år vil ske en udvikling i mange andre brancher og erhverv, som vi ikke har fantasi til at forestille os i dag.

Nogle væsentlige forudsætninger for, at der kan blive udviklet en meget større privat sektor er, at den nødvendige arbejdskraft er til rådighed, og at den har de rette kvalifikationer, som passer til lønniveauet.

En styrkelse af det private erhvervsliv er således en fjerde skrue, der skal drejes på for at sikre økonomisk selvstændighed. Det er i stor udstrækning op til erhvervslivet at sikre en sådan udvikling, men der skal også politisk opbakning til. Fx for at sikre, at der kan ske en effektivisering af fiskeriet (jf. Fiskerikommissionens betænkning), og at der er gode rammer for erhvervslivet i det hele taget. Det gælder ikke mindst for store projekter, som fx aluminiums- og mineindustri.

1.4 To scenarier hvor det går godt i økonomien

I rapporten skitserer vi to scenarier, hvor økonomien udvikler sig positivt – det er netop kun, hvis der sker en betydelig økonomisk udvikling, at økonomisk selvstændighed kan komme inden for rækkevidde.

I det ene scenarie ("Det går fremad scenariet") regnes med, at der kommer et aluminiumsværk, at der kommer miner, og at det går godt i økonomien i det

hele taget. Det andet scenarie ("Alt flasker sig scenariet") er baseret på, at Grønland får mest muligt ud af de mulige, store projekter, at kvoterne og priserne på rejer og fiskeprodukter stiger, at der gennemføres betydelige politiske tiltag osv. Altså netop et scenarie, hvor alt flasker sig.

Der kan naturligvis tænkes mange andre scenarier og udviklingsforløb. Tanken er her at illustrere, hvordan det kan gå, og hvad der skal til.

1.4.1 "Det går fremad scenariet"

Dette scenarie antager, at aluminiumsprojektet og en række mineprojekter bliver til noget, således at der bliver skabt ca. 3.500 nye arbejdspladser i den private sektor. Men der regnes ikke med, at samfundet bliver ændret afgørende i form af, at arbejdsudbuddet bliver væsentligt større eller, at den offentlige sektor bliver mindre. I den situation kan aluminiumsprojektet forbedre de offentlige finanser med ca. 100 mio. kr. årligt i driftsfasen, mens mineprojekterne kan bidrage med ca. 200 mio. kr. årligt. Heri ligger, at en stor del af de ansatte i mineindustrien (og evt. også i aluminiumsindustrien) er tilkaldte.

I scenariet antager vi endvidere, at den fraflytning fra bygderne, der allerede er i gang, bliver intensiveret, så en række bygder kan lukkes. Vi antager endvidere, at skatterne og/eller afgifterne bliver sat op. Disse ændringer antages at kunne forbedre de offentlige finanser med omkring 0,5 mia. kr. Hermed vil de offentlige finanser blive forbedret i dette scenarie med ca. 0,8 mia. kr., som vist i Tabel 1.1

Tabel 1.1: Effekter på de offentlige finanser i "Det går fremad scenariet"

	Mia. kr.
Aluminium (1.000 arbejdspladser)	0,1
Miner (2.500 arbejdspladser)	0,2
Koncentration af befolkningen	0,2
Højere skatter og afgifter	0,3
I alt	0,8

Selv om der sker betydelige fremskridt i økonomien i dette scenarie, skal der en hel del mere til for at lukke hullet i de offentlige kasser på 3,8 mia. kr.

1.4.2 "Alt flasker sig scenariet"

I dette scenarie udvikler økonomien sig som følge af, at Grønland realiserer store projekter og gennemfører markante politiske tiltag. Endvidere forudsætter scenariet i det hele taget en gunstig udvikling i økonomien. Der er med andre ord tale om et scenarie, hvor der sker en meget markant økonomisk udvikling.

Antag, at både kvoterne og priserne på rejer og andre fiskeprodukter stiger 25 pct. Det kan give et samlet bidrag fra fiskeriet på 0,6 mia. kr. til de offentlige kasser. Det er ikke sandsynligt, at både priserne og mængderne i fiskeriet vil blive øget så markant, men det kan ske - og der er netop tale om et "Alt flasker sig scenarie".

Vi regner også med, at aluminiumsprojektet og en række mineprojekter bliver til noget. Og vi regner med, at de følges op af politiske initiativer, så arbejdsudbuddet bliver øget så meget, at de mange nye arbejdspladser kan besættes

med hjemmehørende arbejdskraft. I den situation bliver de offentlige finanser forbedret som følge af højere indtægter fra indkomstskatter og sparede offentlige udgifter til indkomstoverførsler. Hermed kan aluminiumsprojektet forbedre de offentlige finanser med ca. 300 mio. kr. årligt, mens mineprojekterne kan give en forbedring på ca. 500 mio. kr. Især for mineprojekter, der ligger langt fra byer og bygder, kræver det en betydelig indsats at sikre, at arbejdspladserne bliver besat af hjemmehørende.

I scenariet er det endvidere forudsat, at der også sker erhvervsudvikling på andre områder, således at beskæftigelsen i den private sektor kan øges med yderligere 2.000 personer, samtidig med at den offentlige sektor bliver reduceret tilsvarende. Færre offentligt ansatte er med til at reducere den offentlige sektors andel af den samlede beskæftigelse og er dermed med til at reducere de offentlige udgifter. 2.000 færre i den offentlige sektor vil reducere de offentlige udgifter med ca. 0,5 mia. kr.

Samlet set bliver der skabt 6.500 stillinger i den private sektor i dette scenarie. Det vil under alle omstændigheder kræve en markant uddannelsesindsats og en betydelig omstilling i samfundet i det hele taget.

Vedr. bosætning regnes i dette scenarie med, at der sker en befolkningskoncentration, som er så stor, at der kan spares 0,5 mia. kr. på de offentlige udgifter på længere sigt. Herved bliver der også frigjort arbejdskraft til at besætte de mange nye stillinger i den private sektor.

Udover de ovennævnte tiltag vil der også være brug for skattestigninger. Antag fx, at skatterne er 1,2 mia. kr. højere end i dag, udover de skatteindtægter der følger af aluminiumsprojektet, mineprojekter mv. Et merprovenu af denne størrelsesorden kræver skattestigninger, men de store projekter, den større private beskæftigelse samt en større økonomi i det hele taget vil betyde, at der er mere at beskatte. Hertil kommer, at de store projekter kan skabe højere provenu fra selskabsskatter og royalties.

Det samlede billede af de offentlige finanser i "Alt flasker sig scenariet" er vist i Tabel 1.2, hvor det er muligt at erstatte bloktilskud mv. med andre indtægter. I scenariet regnes der med, at værdien af fiskeriet er væsentligt højere end i dag, at der er aluminiumsproduktion, og at der sker produktion fra en række miner. Det må derfor antages, at eksporten vil være så stor, at der ikke er problemer med permanente underskud på betalingsbalancen.

Tabel 1.2: Effekter på de offentlige finanser i "Alt flasker sig scenariet"

	Mia. kr.
25 pct. højere priser på fisk og fiskeprodukter	0,4
25 pct. større kvoter	0,2
Aluminium (1.000 hjemmehørende)	0,3
Miner (2.500 hjemmehørende)	0,5
Flere tilkaldte (1.000 flere i den øvrige del af private sektor)	0,1
Koncentration af befolkningen	0,5
2.000 fra den offentlige sektor bliver beskæftiget i nye job i den private sektor	0,5
Skattestigninger	1,2
I alt	3,8

En så stor forøgelse af den økonomiske aktivitet i den private sektor kræver, at væsentligt flere kommer i arbejde i den private sektor. Dette antages at ske gennem en effektivisering af fiskeriet, færre offentligt ansatte, flere tilkaldte, samt at arbejdsudbuddet bliver øget med 2.500 personer. En sådan forøgelse af arbejdsudbuddet kan ske ved at koncentrere befolkningen og ved at personer, der ellers i fremtiden ville modtage overførselsindkomst, kommer i beskæftigelse.

Det er ikke muligt i dag at angive mere præcist, hvor meget de enkelte elementer i Tabel 1.2 vil bidrage med, og de er i den forstand hypotetiske. Der kan fx komme endnu flere mineprojekter og dermed endnu flere job i den branche, eller fiskeriet kan gå nedad, og der kan komme færre arbejdspladser i andre private erhverv osv. Scenariet afhænger også af de politiske prioriteringer, hvor fx antallet af offentligt ansatte, omfanget af skatte- og afgiftsstigninger og graden af befolkningskoncentration kan blive anderledes end vist i tabellen. Men det interessante er, tabellen viser, hvilke brikker der kan være i spil, og hvor store de nogenlunde kan forventes at være. Det betyder også, at hvis nogle af de viste elementer ikke bidrager så meget, som skitseret her, skal de andre elementer i tabellen bidrage tilsvarende mere. Eller der skal være andre elementer, der kan bidrage yderligere - det kunne måske være fornyet medlemskab af EU.

Det er vigtigt, at der sker en betydelig udvikling af nye, private aktiviteter, da en reduktion af bloktilskud mv. i sig selv vil føre til et fald i de samlede indkomster og dermed lavere levestandard.

1.4.3 Hvordan ser samfundet ud, hvis der sker så mange ændringer?

Et samfund, hvor alle ændringerne i ”Alt flasker sig scenariet” er sket, vil blive meget anderledes end det Grønland, vi kender i dag. For det første er økonomien så veludviklet, at Grønland er økonomisk selvstændig. De eneste opgaver, staten fortsat varetager, er de opgaver, som Selvstyret ikke kan hjemtage. For det andet minder økonomien i det hele taget mere om økonomierne i de vestlige lande. Den vil have ændret sig i retning af, at:

1. De offentlige udgifter vil være væsentligt lavere i forhold til produktionen, end de er dag. Dette skyldes både, at den private produktion er blevet større, og at den offentlige sektor er blevet mindre.
2. Skatte- og afgiftstrykket er mere på linje med niveauet i andre vestlige lande, idet der er indført højere skatte- og afgiftssatser. Samtidig er skattegrundlaget blevet større, da der samtidig er udviklet nye erhverv. Både det højere skatte- og afgiftstryk og det øgede skattegrundlag betyder, at skatteprovenuet bliver højere end i dag.
3. Uddannelsesniveaut er blevet højere, og der er flere personer i højproduktive erhverv, hvorved indkomstniveauet er steget. Højere uddannelsesniveau er en forudsætning for, at det er muligt at øge beskæftigelsen så meget, som angivet i dette scenarie.
4. Den private sektor spiller en langt større rolle som følge af aluminiumsprojektet, miner og andre tiltag for at udbygge det private erhvervsliv i Grønland. Samtidig betyder de nye stillinger i den private

erhvervsliv, der bl.a. er besat med personer fra den offentlige sektor, at den private sektor er meget større.

5. Fordelingen af indkomsterne i samfundet er mere lige som følge af den betydelige stigning i beskæftigelsen, det højere uddannelsesniveau og de færre personer, der er beskæftiget i lavproduktive erhverv.
6. Befolkningen lever i færre, større enheder, og der er væsentligt færre økonomisk dårligt stillede. Den store forskel på levevilkår i byer og bygder gør, at et ændret bosætningsmønster vil kunne bidrage til generelt højere levestandard hos mange. Afvandringen fra bygder og yderdistrikter til byerne vil samtidig være en forudsætning for, at flere kan komme i mere produktiv beskæftigelse.

En afvikling af bloktilskuddet betyder, at de samlede indkomster i samfundet falder. I ”Alt flasker sig” scenariet sker der samtidig en betydelig fremgang på en række områder. Det må antages, at denne fremgang er så stor, at de samlede indkomster bliver større end i dag, og at de allerfleste familier dermed også vil have oplevet økonomisk fremgang igennem perioden.

Det må også forventes, at andre lande i samme periode også vil opleve økonomisk vækst (men næppe så stor som i Grønland i dette gunstige scenarie). Det vil betyde, at der fortsat vil være forskel mellem velstandsniveauet i Grønland og fx Danmark - på trods af den betydelige udvikling der sker i Grønlands økonomi i scenariet. Det samlede velstandsniveau kunne derfor være endnu højere, hvis ovenstående ændringer af samfundet bliver realiseret samtidig med, at Grønland fortsat modtager bloktilskud. Men så ville Grønland ikke være økonomisk selvstændig.

1.5 Hvornår kan økonomisk selvstændighed blive realiseret?

Tidshorizonten er et andet meget interessant aspekt i ”Alt flasker sig scenariet”. Der kan ikke gives noget præcist svar på, hvor lang tid det tager. Det afhænger bl.a. af, om og hvornår aluminiumsprojektet og mineprojekterne i givet fald bliver realiseret, om der bliver skabt øget erhvervsaktivitet i øvrigt, hvor lang tid det tager at få offentligt ansatte over i den private sektor, hvor lang tid det tager at ændre bosætningsmønsteret markant osv. Tidsperspektivet i alle disse forhold er ikke analyseret nærmere her, men der er ikke tvivl om, at det vil tage lang tid. Et rimeligt bud er 30-40-50 år og måske endnu længere.

Det skal desuden understreges, at der netop er tale om et scenarie, hvor alt går godt. Der er mange forhold, der kan udvikle sig meget anderledes end skitseret her. Så i den forstand er det et meget optimistisk scenarie. Men hvis fx halvdelen af de mange elementer bliver realiseret, er der sket store forandringer i samfundet, som gør, at Grønland kan opnå en større grad af økonomisk selvstændighed.

1.6 Hvad med olie og gas?

Indtægter fra olie- og gasproduktion kan forbedre de offentlige indtægter markant, give et stort positivt bidrag til betalingsbalancen og øge den private sek-

tors andel af økonomien. Er forekomsterne store nok, kan olie- og gasproduktion derfor være en forholdsvis enkel vej til økonomisk selvstændighed.

Men selv om det kan lyde enkelt, er det ikke uden problemer at basere økonomisk selvstændighed på olie og gas. Det er usikkert, om der bliver fundet olie og gas. Og det vides ikke, om oliepriserne er høje eller lave om 20-50 år. Under alle omstændigheder må man forvente, at de vil svinge en del.

Tidsperspektivet i forbindelse med olie- og gasproduktion er også interessant. Olie- og gasaktiviteterne befinder sig i øjeblikket i den første del af efterforskningsfasen. Hvis der gøres et fund, vil gas- og olieproduktionen formentlig først kunne begynde efter 8-10 år. Herefter vil der formentlig gå yderligere en årrække (måske 10 år - det afhænger af bl.a. oliepriser og investeringens størrelse), inden den offentlige sektor får indtægter i form af royalties og selskabsskatter. Medmindre indtægterne er meget store vil der herefter gå yderligere en årrække, inden der er sparet så meget op i oliefonden, at økonomisk selvstændighed kan realiseres. Så selv hvis der bliver gjort et oliefund i dag, kan der nemt gå 20 år - og måske mere - inden økonomisk selvstændighed kan blive realiseret alene baseret på olie og gas. Det kan naturligvis tænkes, at der både kommer indtægter fra olie- og gasproduktion samtidig med at nogle af de andre områder nævnt ovenfor bidrager. I den situation kan økonomisk selvstændighed blive realiseret noget hurtigere.

Det ændrer ikke ved, at det er oplagt at gøre en stor indsats for at finde olie og gas, da det kan føre til en betydelig økonomisk udvikling. Og oliefund kan med omtanke og held være udgangspunktet for økonomisk selvstændighed på længere sigt, især hvis oliepriserne er høje. Men økonomisk selvstændighed udelukkende baseret på forventning om store oliefund er en meget usikker strategi, som det er risikabelt at planlægge efter - i alt fald så længe, der ikke er fundet noget.

Det hører også med, at samfundet under alle omstændigheder vil få mest ud af et evt. olie- og gasfund, hvis de skitserede ændringer af samfundet bliver gennemført, således at fx arbejdsudbuddet og uddannelsesniveaue bliver øget. Det vil med andre ord sige, at en stor del af kravene til den økonomiske politik er de samme, uanset om der bliver fundet olie og gas, eller om man ønsker at udvikle et større privat erhvervsliv på andre områder.

Som vist ovenfor kan det selv med store ændringer af samfundet blive vanskeligt at sikre økonomisk selvstændighed. Olieindtægter kan i den situation være det, der gør, at økonomien kan komme til at hænge sammen uden bloktilskud fra Danmark.

1.7 Kan Grønland opnå økonomisk selvstændighed?

Det korte svar er, at Grønland kan opnå økonomisk selvstændighed. Men det kræver en meget stor indsats på mange områder, og der skal held, flid, dygtighed og stor politisk vilje til. Ændringerne vil føre til, at Grønlands økonomi i højere grad kommer til at ligne andre vestlige økonomier. Og det grønlandske samfund vil se meget anderledes ud end det, vi kender i dag.

Uanset hvordan man vender og drejer det, vil det tage mange år. Hvis der ikke bliver fundet olie og gas, er tidshorizonten for økonomisk selvstændighed 30-40-50 år og måske endnu længere. Hvis der bliver fundet olie, er tidshorizonten kortere, men dog lang - måske 20 år og måske mere.

2 Hvor stor er opgaven?

Efter 30 år med hjemmestyre blev der indført selvstyre i Grønland 21. juni 2009. Det ligger i Selvstyreloven, at bloktilskuddet fra Danmark er uændret i faste priser, men at Selvstyret selv skal finansiere opgaver, man ønsker at hjemtage fra den danske stat.

For at opnå økonomisk selvstændighed er det nødvendigt, at samfundet kan klare sig uden bloktilskud mv. Det er et naturligt og godt mål. Men det er også et meget ambitiøst mål, som det kræver en kæmpe indsats at nå.

2.1 Betydningen af bloktilskuddet

I Selvstyrekommissions betænkning (Selvstyrekommissionen 2008) bliver det indikeret, hvor ambitiøst det er at opnå økonomisk selvstændighed uden bloktilskuddet:

”Hvis bloktilskuddet blev fjernet, ville det være nødvendigt at reducere det offentlige forbrug og indkomstoverførslerne til husholdningerne mærkbart, ligesom beskatningen skulle øges væsentligt for at få balance på de offentlige budgetter. Disse opstramminger ville føre til et betydeligt fald i det private forbrug og i bruttonationalproduktet og dermed også i skatteprovenuet.

De samlede virkninger er vanskelige at opgøre præcist, men en samlet vurdering peger i retning af en nedgang i det samlede rådighedsbeløb, det vil sige disponibel bruttonationalindkomst, i størrelsesordenen 40 pct.

En sådan markant nedgang i nationalindkomsten ville igen medføre ændringer i den private sektors adfærd. Virksomheder ville lukke, og lønningerne på både det private og det offentlige marked ville falde markant, og der ville blive igangsat ændringer i bosætningsmønstret og ske en udvandring fra Grønland, hvor især den veluddannede del af befolkningen ville være tilskyndet til at udvandre.”

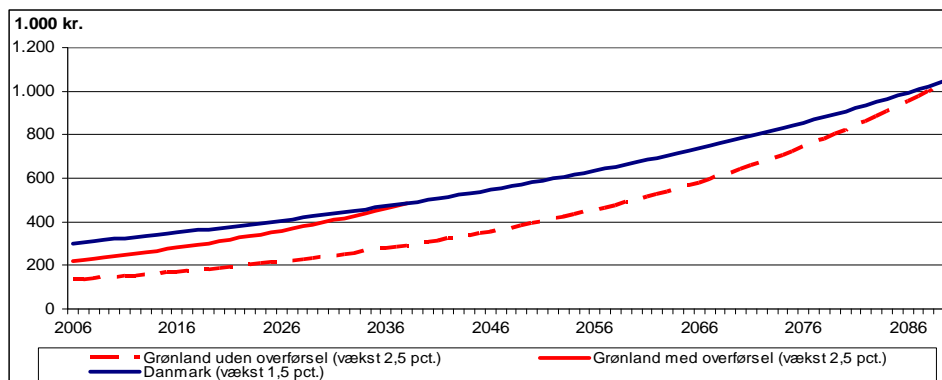
Bl.a. på baggrund af disse betragtninger fra Selvstyrekommissionen er det klart, at selvstændighed ikke kan opnås ved et snuptag, og at det i givet fald er noget, der kun kan realiseres på længere sigt.

Selvom man måske kan forestille sig, at økonomisk selvstændighed blev realiseret ved en stor nedgang i levestandarden er der set bort fra den mulighed i denne rapport.

I perioden 1979 til 2006 har den gennemsnitlige reale økonomiske vækst været på 1,5 pct. i Grønland. Hvis vi antager, at det lykkes at iværksætte initiativer, der forbedrer den reale økonomiske vækstrate til fx. 2,5 pct., er det muligt at fremskrive, hvornår den grønlandske BNI pr. indbygger kommer på niveau med den danske, såfremt BNP-væksten er 1,5 pct. i Danmark.

Figur 2.1 viser, hvornår Grønland opnår samme BNI pr. indbygger som i Danmark (målt i disponibel købekraftskorrigeret BNI), hhv. med og uden bloktilskud.

Figur 2.1: Fremskrivning af BNI pr. indbygger med en vækstrate på 1,5 pct. i Danmark og 2,5 pct. i Grønland



Anm.: Disponibel BNI er købekraftskorrigeret.

Kilde: Selvstyrekommissionen og egne beregninger

Den øverste kurve i Figur 2.1 viser BNI pr. indbygger i Danmark, der har et højere udgangspunkt end Grønland, men til gengæld en lavere vækst i den konkrete fremskrivning.

Den anden kurve i Figur 2.1 viser en situation, hvor Grønland beholder bloktilskuddet mv., samtidig med at væksten er højere end i Danmark, indtil BNI pr. indbygger er den samme i de to lande. I denne situation er det muligt at indhente forløbet i den danske kurve omkring 2040.

Den stiplede kurve viser en situation, hvor Grønland afvikler bloktilskuddet mv. allerede i dag. I den situation vil Grønland først kunne indhente det danske velstandsniveau i 2090.

Figur 2.1 viser således, at i en situation uden bloktilskud vil de samlede indkomster og dermed velstandsniveauet være lavere end ellers. Figuren viser også, at selv med højere årlig vækst end i Danmark, vil det tage mange år at komme op på et indkomstniveau, der svarer til det danske.

Fremstillingen i Figur 2.1 er en forsimplet fremstilling af virkeligheden, og ingen ved præcis, hvordan det vil påvirke det grønlandske samfund at afvikle overførslerne. Fremskrivningen tager ikke højde for, at selve selvstyreprocessen og det at arbejde imod et ambitiøst mål, kan give ny dynamik i økonomien. Endvidere vil en afvikling af overførslerne fra Danmark sandsynligvis reducere prisniveauet. Det vil isoleret set trække i retning af, at væksten i den købekraftskorrigerede disponible indkomst vil være højere i scenariet, hvor Grønland afvikler bloktilskuddet mv. I modsat retning trækker, at Grønland vil mangle indkomst til at investere i uddannelse, infrastruktur mv., hvis bloktilskuddet fra Danmark bliver afviklet.

2.2 Opbygning af rapporten

Dette kapitel ser nærmere på selve selvstyreaftalen og økonomisk selvstændighed. I den forbindelse er bloktilskuddet og andre statslige overførsler helt centrale elementer. I tilknytning hertil fremhæves, på hvilke områder Grønland i økonomisk henseende adskiller sig fra andre lande.

Højere skatte- og afgiftstryk og en mindre offentlig sektor er nogle umiddelbare veje til at forbedre de offentlige budgetter og dermed til at erstatte bloktilskuddet. Disse forhold analyseres i kapitel 3.

Økonomisk vækst er udtryk for en mere langsigtet tilgang til at erstatte bloktilskuddet, men det kræver, at væksten i den private sektor er højere end i den offentlige sektor. Vækst kan på denne måde bidrage til at øge velstanden og gøre Grønland til et mere ”almindeligt” land økonomisk set. Dette analyseres i kapitel 4.

I kapitel 5 analyseres mulighederne for at udvikle et privat erhvervsliv, som kan være fundamentet for et økonomisk selvstændigt Grønland.

I kapitel 6 ses nærmere på, hvordan udviklingen af økonomien kunne ske på længere sigt i forskellige scenarier. Dette er særligt relevant, da en udvikling i retning af større selvstændighed vil skulle bygge på mange af de forskellige elementer fra de foregående kapitler og ikke kun et enkelt.

Eneste undtagelse er, hvis Grønland skulle begynde at producere olie og gas i større stil. I en sådan situation kan indtægterne fra disse aktiviteter erstatte bloktilskuddet, uden at samfundet behøver at ændre sig særlig meget. Nærmere overvejelser om dette er beskrevet i kapitel 7.

Udover at økonomisk selvstændighed kræver, at Selvstyret kan klare sig uden bloktilskud mv., kræver det også, at der bliver skabt nogle eksporterhverv. Hvis dette ikke sker, vil Grønland have permanente underskud på betalingsbalancen, hvilket ikke er holdbart i et længere perspektiv.

2.3 Baggrund om selvstændighed og selvstyreaftalen

Grønland vil under Selvstyret modtage et årligt bloktilskud fra den danske stat. Aftalen indebærer, at bloktilskuddet er fastlåst til ca. 3,5 mia. kr. (2010 priser). Beløbet vil årligt blive reguleret med stigningen i pris- og lønstigningerne i Danmark.

Overtagelser af nye sagsområder skal finansieres af Selvstyret – til forskel fra hjemmestyreordningen, hvor overtagelsen blev finansieret via et forhøjet bloktilskud. Med aftalen kan Selvstyret overtage 32 forvaltningsområder fra staten, efterhånden som der bliver økonomisk mulighed for det. Samlet set skønnes udgifterne til de 32 sagsområder at være på ca. 340 mio. kr. i 2010-priser (tallet stammer fra Finansloven for 2010, hvor det er opgjort til ca. 300 mio. kr. i 2006-priser), jf. Tabel 2.1. Beløbet svarer til, hvad den danske stat bruger på områderne i dag. Selvstyret kan være nødt til bruge et større beløb, hvis man ønsker at overtage opgaverne og opretholde dagens standard, da det er sandsynligt, at der vil være smådriftsulemper i forhold til nu, hvor opgaverne løses sammen med andre statslige opgaver i et veletableret system. Alternativt skal man prioritere anderledes og acceptere et lavere serviceniveau.

Derudover er der seks sagsområder, som Grønland ikke kan overtage inden for rammen af selvstyreafreden. Det drejer sig om statsforfatningen, udenrigspolitikken, forsvars- og sikkerhedspolitikken, højesteret, statsborgerskab, samt valuta og pengepolitik. Statens udgifter til de seks områder i dag skønnes at være ca. 400 mio. kr.

Tabel 2.1: Overførsler fra Danmark i 2010

	Mio. kr.
Bloktilskud	3.494
Sagsområder, som kan hjemtages	342
Sagsområder, som ikke kan hjemtages	456
I alt	4.292

Kilde: Forslag til finanslov for 2010, beløbene er opskrevet til 2010-priser.

Ved økonomisk selvstændighed forstås i denne rapport, at Grønland hjemtager de sagsområder, som kan hjemtages, samt at Grønland ikke længere modtager bloktilskud. Den grundlæggende forudsætning for analyserne i de følgende kapitler er derfor, at de offentlige finanser skal forbedres med ca. 3,8 mia. kr. (2010 priser). Det skal bemærkes, at der i analyserne ikke bliver skelnet mellem Selvstyrets økonomi og kommunernes økonomi - der bliver kun set på de samlede offentlige finanser.

Vedr. indtægter fra råstoffer (dvs. indtægter fra mineprojekter og indtægter fra olie- og gasproduktion) er der den særlige ordning i selvstyreloven, at bloktilskuddet bliver reduceret med et beløb, som svarer til halvdelen af indtægterne fra råstofaktiviteter, som ligger udover 75 mio. kr. Det vil sige, at hvis der i et år kommer indtægter fra fx olie- og gasproduktion på 1,075 mia. kr., bliver bloktilskuddet "automatisk" reduceret med ½ mia. kr.

I selvstyreloven er der ikke andre mekanismer, der automatisk reducerer bloktilskuddet¹. Men det må forventes, at der kan opnås enighed mellem staten og Selvstyret om et lavere bloktilskud, hvis Grønland på et tidspunkt ønsker dette, fx hvis indtægterne i samfundet bliver tilstrækkeligt store, så en større grad af økonomisk selvstændighed kan blive realiseret.

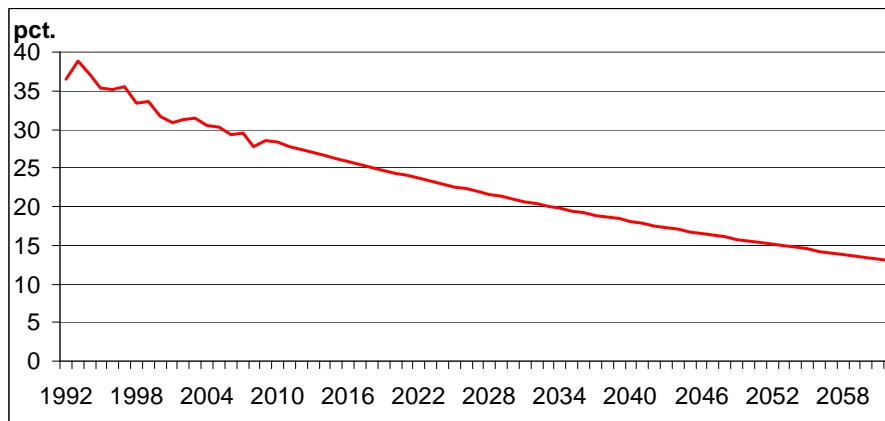
2.4 Fald i bloktilskuddet i pct. af BNP

Historisk set er bloktilskuddet blevet fremskrevet med pris- og lønstigningerne i Danmark, og det vil fortsat ske fremover. Men det reguleres ikke med den økonomiske vækst. Økonomien er vokset realt gennem mange år, og bloktilskuddet udgør derfor en stadig mindre andel af økonomien. Bloktilskuddet er fx reduceret fra 39 pct. af BNP i 1993 til ca. 29 pct. af BNP i 2009. Hvis der fortsat er vækst i økonomien, vil betydningen af bloktilskuddet således også falde fremover.

¹ Det fremgår af loven, at baggrunden for, at der ydes bloktilskud, er, at der er store indkomstforskelle mellem Danmark og Grønland.

Hvis økonomien udvikler sig med en langsigtet vækstrate på 1,5 pct. (svarende til vækstraten i perioden fra 1979 til 2006), vil bloktilskuddet i 2060 være reduceret til ca. 14 pct. af BNP. Denne udvikling er skitseret i Figur 2.2.

Figur 2.2: Bloktilskuddet som andel af BNP



Note: Langsigtet real vækstrate i BNP på 1,5 pct. svarende til den gennemsnitlige, årlige reale vækst i BNP i perioden 1979 til 2006.

Kilde: Grønlands Statistik

Bloktilskuddet vil dog også fremover udgøre ca. 3,5 mia. kr. om året (2010 priser), såfremt råstofbestemmelserne ikke får betydning. Det betyder, at bloktilskuddet på årsbasis udgør ca. 62.000 kr. pr. indbygger i 2010 og fremover. Beløbet er ca. 75.000 kr. pr. indbygger, hvis statens øvrige udgifter regnes med. Det svarer til et årligt tilskud på 300.000 kr. for en familie på fire personer.

2.5 På hvilke områder adskiller Grønland sig fra andre lande?

Allerede i dag er der mange lighedspunkter mellem Grønland og de fleste andre vestlige lande. Det gælder fx velstandsniveauet i samfundet generelt og den omfattende offentlige service i form af fx skoler og daginstitutioner.

Men for at realisere økonomisk selvstændighed er der nogle områder i økonomien, hvor det er nødvendigt, at Grønland tilpasser sig udviklingen i andre vestlige lande. Hermed er ikke sagt, at Grønland skal være en kopi af andre lande, men der er nogle fundamentale økonomiske forhold, som ikke er til at komme uden om, hvis økonomisk selvstændighed skal realiseres. I forhold til andre vestlige landes økonomier er det særligt følgende forhold i den grønlandske økonomi, der adskiller sig:

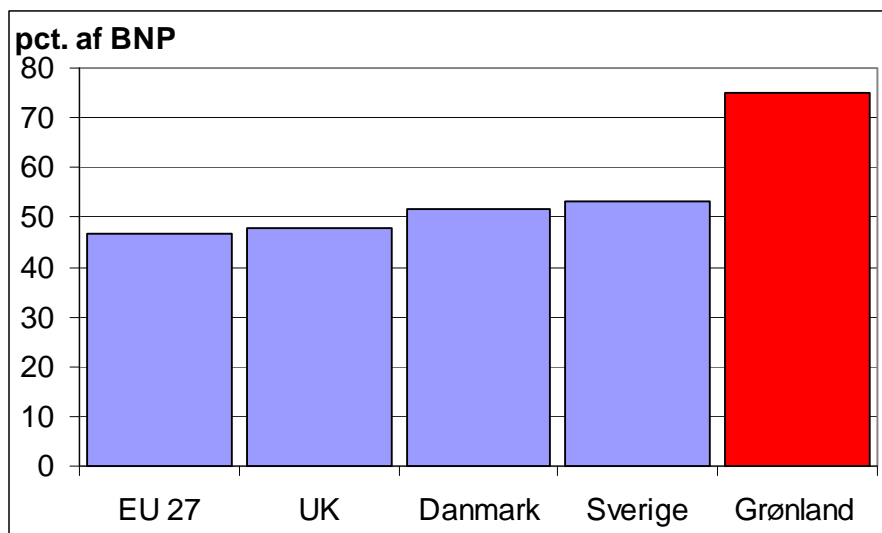
1. De offentlige udgifter er høje i forhold til produktionen.
2. Skatte- og afgiftstrykket er lavt.
3. Uddannelsesniveaet er lavt, og der er få personer i højproduktive erhverv.
4. Den private sektor er lille.
5. Indkomstfordelingen er ulige.
6. Befolkningen lever spredt, og mange i bygderne er økonomisk dårligt stillet.

Der er en tæt sammenhæng mellem de enkelte punkter - fx kan et højere uddannelsesniveau skabe grundlag for flere højproduktive job i den private sektor og dermed også føre til en mere lige indkomstfordeling. Men det ændrer ikke ved, at der i en proces mod økonomisk selvstændighed skal gøres noget på alle områder. Hvert af de seks punkter bliver gennemgået i afsnittene nedenfor.

2.5.1 Høje offentlige udgifter

De offentlige udgifter i Grønland ligger på et højt niveau set i forhold til produktionen (BNP), hvilket er muliggjort af bloktilskuddet. Som det fremgår af Figur 2.3 udgør de offentlige udgifter ca. 75 pct. af BNP i Grønland, mens de typisk udgør mellem 40 og 50 pct. af BNP i vestlige lande.

Figur 2.3: Offentlige udgifter i pct. af BNP i 2008 i udvalgte lande



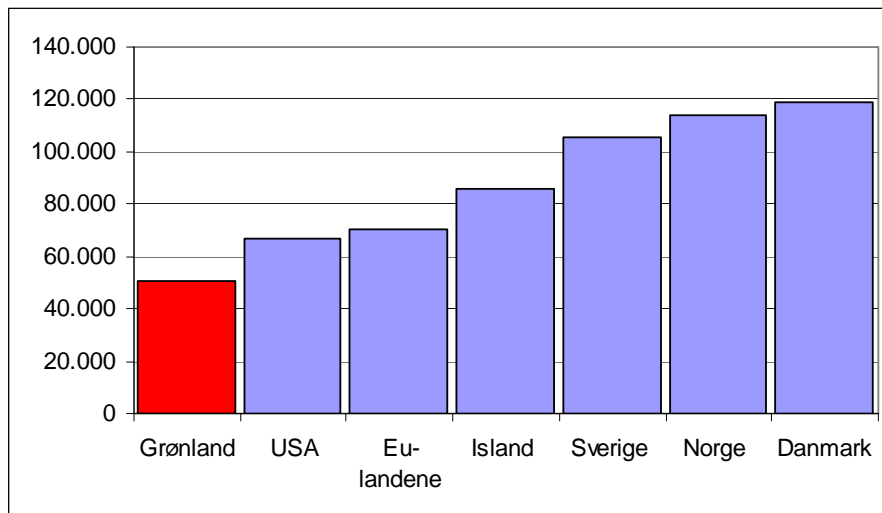
Kilde: Eurostat og Grønlands statistik.

Der er forhold, der endda taler for, at den offentlige sektors indflydelse på økonomien i Grønland faktisk er større end indikeret i Figur 2.3. For det første ejer den offentlige sektor (helt eller delvist) en række virksomheder, som er privat ejet i andre lande. For det andet er den offentlige sektor en meget stor kunde for mange private virksomheder, som det fx er tilfældet i byggebranchen.

2.5.2 Lavt skatte- og afgiftstryk

Selvom de offentlige udgifter i Grønland er højere end i andre lande, er skatte- og afgiftstrykket kun 33 pct. af BNP. Figur 2.4 illustrerer, at skatteindtægterne pr. indbygger i Grønland er væsentligt lavere end i de nordiske lande og andre vestlige lande (Benchmarkingudvalget, 2003). At skatteindtægterne er lave hænger sammen med, at indkomstniveauet er lavt for mange, og at der således ikke er så meget at beskatte..

Figur 2.4: Skatteindtægter pr. indbygger i 2000, 2000-priser i kroner



Kilde: Benchmarkingudvalget (2003)

2.5.3 Lavt uddannelsesniveau og få personer i højproduktive erhverv

Uddannelsesniveauet er væsentligt for antallet af personer i de højproduktive erhverv, hvor der typisk også er højere lønninger. Uddannelsesstatistikken for hele den voksne befolkning i Grønland er desværre mangelfuld. Et kig på statistikken i dette afsnit vidner dog om, at uddannelsesniveauet i Grønland generelt er lavere end i andre lande.

Ifølge en grundig befolkningsundersøgelse baseret på en større stikprøve (Bjerregaard et al., 2008) har knap 60 pct. af befolkningen ikke en kompetencegivende uddannelse, 30 pct. har en kort uddannelse, knap 10 pct. har en mellemlang uddannelse, mens kun 1,5 pct. har en lang uddannelse.

Tabel 2.2: Kompetencegivende uddannelse, kun grønlandere, pct.

	Ingen	Kort	Mellemlang	Lang
I alt	58,6	30,1	9,8	1,5

Kilde: Bjerregaard et al. (2008)

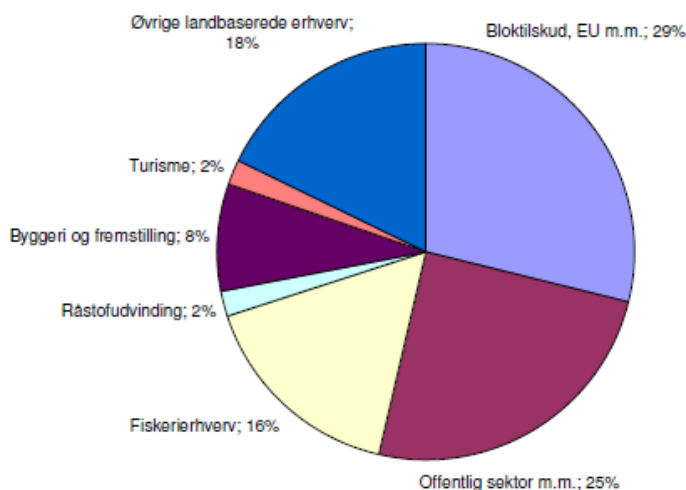
Til sammenligning har ca. 8 pct. af den danske befolkning en lang videregående uddannelse og ca. 12 pct. har en mellemlang videregående uddannelse som højeste fuldførte uddannelse, ca. 32 pct. har en erhvervsfaglig uddannelse, og ca. 31 pct. har grundskole som højeste fuldførte uddannelse (Danmark Statistiks databank). De grønlandske og de danske fordelinger er ikke helt

sammenlignelige, da de er opgjort forskelligt. Men de bekræfter indtrykket af, at uddannelsesniveaet er forholdsvis lavt i Grønland.

2.5.4 Lille privat sektor

Godt halvdelen af de samlede indkomster i Grønland kommer fra bloktilskud, støtte fra EU og den offentlige sektor, hvilket er illustreret i Figur 2.5. I den private sektor er fiskeriet det største enkelterhverv. Herudover spiller bygge- og anlægssektoren og andre landbaserede erhverv en vigtig rolle. En betydelig del af disse branchers omsætning må imidlertid vurderes at komme fra den offentlige sektor. Hertil kommer, at Selvstyret er (med-)ejer af en række virksomheder, som i andre lande er privatejede. Det er værd at bemærke, at sektorerne råstofudvinding og turisme ikke spiller nogen større rolle i dag - de tilvejebringer hver 2 pct. af indkomsterne.

Figur 2.5: Fordeling af de samlede indkomster



Kilde: Grønlandsbanken, 2007

2.5.5 Ulige indkomstfordeling

Selv om Grønland er et forholdsvis velstående land, er der tegn på, at der fx er en mere ulige indkomstfordeling i Grønland sammenlignet med fx Danmark.

I Grønland er BNI pr. indbygger ca. 30 pct. lavere end i Danmark, når der korrigeres for det højere prisniveau i Grønland, jf. Tabel 2.3. Selv om Grønland ikke har samme indkomstniveau pr. indbygger som Danmark, er Grønland dog stadig et forholdsvis velstående land.

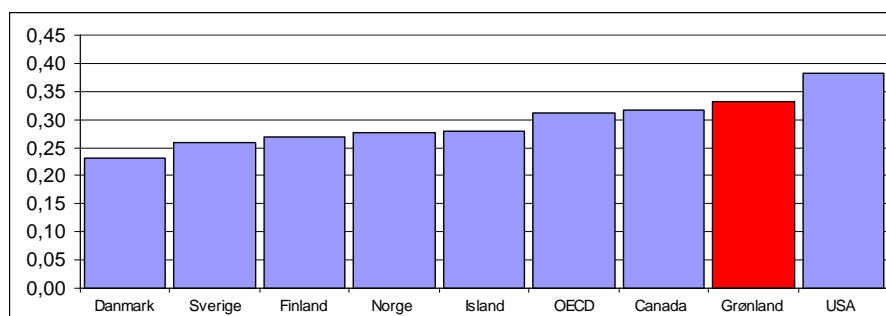
Tabel 2.3: Disponibel BNI i Danmark og Grønland, 2006

	Grønland	Danmark
Disponibel BNI, mia. kr.	14,2	1.639,8
Disponibel BNI pr. indbygger, 1.000 kr.	249,4	301,7
Disponibel BNI pr. indbygger, 1.000 kr., Købekraftskorrigeret	219,6	301,7

Kilde: Selvstyrekommission (2008)

At indkomsten per indbygger ligger på et forholdsvist højt niveau betyder ikke, at alle i Grønland er velstillede. Et mål for graden af indkomstulighed er Gini-koefficienten, der har værdien 0, hvis alle har samme indkomst og værdien 1, hvis én person har al indkomst. Ifølge Gini-koefficienten er indkomstfordelingen i Grønland noget mere ulige end i både de nordiske lande og de centraleuropæiske lande, jf. Figur 2.6.

Figur 2.6: Gini-koefficienten for udvalgte lande



Kilde: Grønlands Statistik (2009a)

Der er knyttet metodemæssige problemer til denne type sammenligninger. I Grønland er der fx mange personer med lav indkomst, der bor i yderdistrikterne, der til dels lever af fangst og fiskeri til eget forbrug. Endvidere stiller den offentlige sektor i Grønland en lang række ydelser (fx uddannelse, læge- og tandlægebehandling) gratis til rådighed. Disse forhold trækker i retning af, at uligheden reelt er mindre. I modsat retning trækker dog, at de mest velhavende formentlig også tjener på salg af aktier, ejendomsavancer mv., som ikke indgår i den skattepligtige indkomst.

2.5.6 Befolkningen lever spredt, og mange i bygderne er økonomisk dårligt stillet

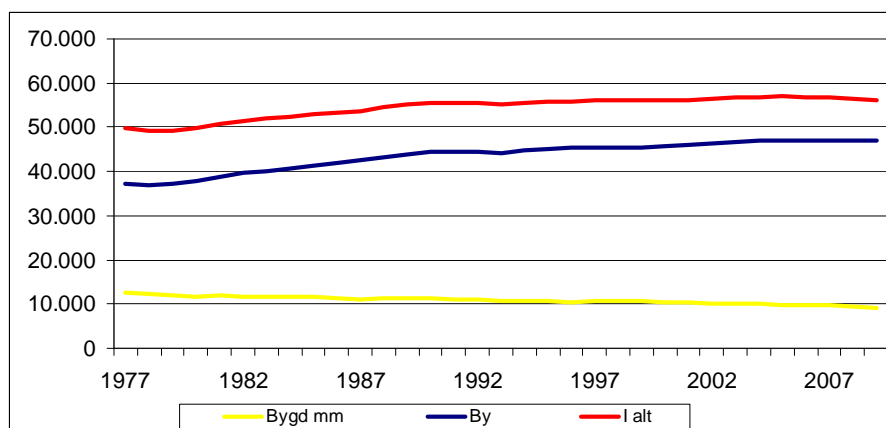
Grønland adskiller sig fra andre lande ved, at den lille befolkning bor spredt på et meget stort område. Tabel 2.4 viser, at der bor 0,03 indbyggere pr. km² i Grønland eller 0,14 indbyggere pr. km² isfrit areal. I Danmark bor der 128 indbyggere pr. km², og der bor ca. 3 indbyggere pr. km² i Canada.

Tabel 2.4: Indbygger pr. km² i udvalgte lande

	Indbyggere	Areal, km ²	Indbygger pr. km ²
Danmark	5.500.000	43.094	128
Sverige	9.100.000	449.964	20
Norge	4.900.000	385.199	13
Canada	32.800.000	9.976.140	3
Grønland, i alt	56.194	2.166.086	0,03
Grønland, isfrit areal	56.194	410.449	0,14

Set over de seneste 30 år er antallet af personer i bygder faldet gradvist fra godt 12.000 til ca. 9.000, mens antallet af personer i byer er steget fra ca. 37.000 til ca. 47.000. Bygdernes relative betydning har således været faldende gennem mange år, og i dag bor ca. 16 pct. af den samlede befolkning i en bygd, jf. Figur 2.7.

Figur 2.7: Antal personer i bygder og byer



Et tydeligt billede fremkommer ved at se på de økonomiske forskelle mellem byer og bygder: Uddannelsesniveaut er højere i Nuuk end i de øvrige byer. Og uddannelsesniveaut er igen højere i byerne end i bygderne, jf. Tabel 2.5.

Tabel 2.5: Kompetencegivende uddannelse i Nuuk, andre byer og bygder, kun grønlandere, pct.

	Ingen	Kort	Mellemlang	Lang	I alt
Nuuk	41,5	33,1	19,7	5,7	100
Byer	55,7	34,6	9,0	0,6	100
Bygder	80,2	16,8	3,1	-	100
I alt	58,6	30,1	9,8	1,5	100

Kilde: Bjerregaard et al. (2008)

Forskellene i uddannelsesniveaut afspejler sig også i, hvilke erhverv forskellige befolkningsgrupper har. Det fremgår således af Tabel 2.6, at andelen af højere funktionærer og faglærte er størst i Nuuk, og at disse andele bliver lavere, jo mindre samfundsstørrelse, der er tale om. Tilsvarende er andelen af fangere/fiskere størst i bygderne, og den bliver lavere, jo større samfundsstørrelse der er tale om.

Tabel 2.6: Befolkningens fordeling på erhvervsgrupper i forhold til samfundsstørrelse, kun grønlandere, pct.

	Højere funktionærer mv.	Faglærte	Ufaglærte	Fangere/fiskere	Studerende	Uden for erhverv	I alt
Nuuk	32,0	27,2	18,0	3,9	8,7	10,2	100
Større byer	19,7	22,7	30,2	6,5	6,5	14,3	100
Mindre byer	16,3	19,	35,4	16,9	3,1	9,1	100
Bygder	5,0	13,6	29,9	33,8	0,4	17,3	100
I alt	18,0	20,7	28,7	14,8	4,8	13,0	100

Kilde: Bjerregaard et al. (2008)

Der er mange forklaringer på, at der er forskelle i de økonomiske muligheder mellem byer og bygder. Men der er ikke tvivl om, at der er forskelle i de økonomiske forhold, og at disse forskelle også slår igennem på andre områder. Befolkningsundersøgelsen viser, at levevilkårene i bygder og yderområder på mange måder er dårligere end i Nuuk og andre større byer, hvilket især angår de materielle vilkår. Og det fremgår af undersøgelsen i Bjerregaard et al. (2008): ”... at der er forskel mellem by og bygd for de fleste undersøgte temaer: Kost, rygning, fysisk aktivitet, overvægt, alkohol, hash, selvmordstanker, selvmordsforsøg og selvvurderet helbred.”

3 Hvordan kan de offentlige finanser blive styrket?

Uden bloktilskud mv. vil der være et meget stort underskud på de offentlige finanser. Dette kan umiddelbart reduceres gennem højere indtægter (dvs. højere skatter) eller lavere offentlige udgifter. I 2010 udgør skatteindtægterne 33 pct. af BNP, mens de offentlige udgifter udgør 75 pct. af BNP. Skatte- og afgiftstrykket og det offentlige udgiftstryk skal være lige store, hvis Grønland skal være økonomisk selvstændig. I det følgende ses nærmere på, hvor meget højere skatter og lavere offentlige udgifter kan bidrage med i en situation, hvor samfundet ser ud som i dag.

3.1 Hvad kan højere skatter bidrage med?

Højere skatter kan være et skridt på vej mod selvstændighed. Problemet er imidlertid, at højere skatter vil modvirke vækst i den private sektor. Det kan få dygtige medarbejdere til at vælge at flytte fra Grønland, ligesom det vil blive sværere at tiltrække (især højtuddannede) folk udefra. Så der er grænser for, hvor meget skatterne kan sættes op. Hertil kommer, at mange har lave indkomster, så selve beskatningsgrundlaget er mindre end i mange andre lande.

3.1.1 De offentlige indtægter i dag

Skatteindtægterne i dag stammer hovedsageligt fra personlige indkomstskatte og afgifter på specifikke varer, fx. cigaretter, alkohol, biler mv. Derimod adskiller skattesystemet sig fra de fleste vestlige landes skattesystemer ved, at der ikke er moms på varer og tjenesteydelser og ingen energiafgifter.

Det fremgår af Tabel 3.1, at bloktilskuddet mv. og overførslerne fra EU udgør næsten halvdelen af de offentlige indtægter i 2010.

Indtægterne fra indkomst- og formueskatterne udgør godt 3 mia. kr. eller 35 pct. af de samlede indtægter. Produktions- og importskatterne udgør ca. 800 mio. kr., dvs. ca. 8 pct. af de samlede indtægter. De samlede skatter udgør således ca. 43 pct. af de samlede indtægter.

Tabel 3.1: De offentlige indtægter i 2010

	<i>Offentlige indtægter</i>	<i>Pct. af samlet</i>
Bloktilskud fra Danmark	3.494	36
Statens opgaver	725	8
Overførsler fra EU	359	4
Indkomst- og formueskatter	3.310	34
Produktions- og importskatter	783	8
Øvrige	934	10
I alt	9.605	100

Note: Bloktilskuddet er opgjort som i finansloven for 2010. De øvrige skøn er en fremskrivning af nationalregnskabstallene for 2007 fra Grønlands Statistik. Disse tal kan derfor ikke direkte sammenlignes med tallene på finansloven.

Kilde: Grønlands Statistik, 2009c og egne skøn.

3.1.2 Mulighederne for større provenu

Som nævnt i afsnit 2.5.2 er skatte- og afgiftstrykket pr. indbygger i Grønland internationalt set relativt lavt. For at undersøge mulighederne for et større provenu er det også væsentligt at undersøge skattebyrden for den enkelte person eller den enkelte virksomhed. Skattebyrden for en privatperson er den andel af indkomsten, som skal betales i skat, og skattebyrden for en virksomhed er den andel af virksomhedens overskud, der skal betales i skat.

Skattebyrden er vist i Tabel 3.2 for privatpersoner og for virksomheder.

Tabel 3.2: Gennemsnitlige effektive skattebyrder i 2001

	<i>Forbrug</i>	<i>Arbejdsindkomst</i>	<i>Kapitalindkomst</i>
Sverige	24,2	50,6	27,3
UK	18,4	24,7	34,0
Danmark	29,6	43,0	29,0
EU-15	20,9	36,2	23,0
Grønland	11,0	28,0	22,0

Anm. Siden Benchmarkingudvalgets rapport blev offentliggjort er der gennemført skatte- og afgiftsforhøjelser, mens skatter og afgifter er blevet lavere i Danmark. Det må derfor forventes, at forskellen mellem Grønland og Danmark i dag er mindre end indikeret i tabellen.

Kilde: Benchmarkingudvalget, 2003

Det fremgår af Tabel 3.2, at den effektive skattebyrde på forbrug udgør ca. halvdelen af EU gennemsnittet, mens beskatningen af arbejdsindkomst i 2001 var 8 pct. point lavere end EU-gennemsnittet. Hvad angår arbejdsindkomsten, er den skattepligtige indkomst for mange lavere end personfradraget, og den skæve indkomstfordeling er således med til at trække den gennemsnitlige skatteprocent ned.

Beskatningen af kapitalindkomst er på niveau med EU-gennemsnittet². Det synes derfor nærliggende, at de største muligheder for skattestigninger befinder sig inden for forbrugsbeskatningen og arbejdsindkomstbeskatningen, da det er de områder i Tabel 1.1 Tabel 3.2 hvor skattebyrden er mindre end i de andre vestlige lande. I en forsimplet beregning, hvor forbrugsbeskatningen og

² Aktieavancer indgår ikke i kapitalindkomsten, hvilket er med til at trække skattebyrden for kapitalindkomst nedad.

arbejdsindkomstbeskatningen øges til EU-gennemsnittet³, bliver forbrugsskatterne næsten fordoblet, og arbejdsindkomstbeskatningen øges med ca. 30 pct. Dette vil umiddelbart resultere i et skatte- og afgiftstryk som i EU og vil kunne give ca. 1,5 mia. kr. i højere skatteindtægter. Det svarer til, at hver indbygger har 30.000 kr. mindre om året til privat forbrug, eller at en familie på fire har 120.000 kr. mindre til privat forbrug.

I virkeligheden må man dog forvente, at provenuet ved skattestigningen bliver væsentligt lavere. Det skyldes, at arbejdsudbuddet vil blive reduceret ad tre kanaler:

For det første viser internationale studier, at højere skatter vil få folk, der allerede er i arbejde, til at arbejde færre timer og bruge mere tid på fritid.

For det andet vil højere skatter reducere gevinsten ved at arbejde i forhold til at være på overførselsindkomst og dermed resultere i lavere arbejdsudbud opgjort i antal personer. Imidlertid er størrelsen af disse to effekter ikke estimeret med grønlandske data, så det er ikke muligt at sige, hvor store de er i en grønlandsk sammenhæng.

For det tredje må højere skatter ventes at føre til, at især højtlønnede, højtuddannede medarbejdere vil forlade landet. Der er ikke tvivl om, at et lavt skatte- og afgiftstryk er en af konkurrenceparametrene i konkurrencen om den internationale arbejdskraft. Grønland nyder derfor i dag en særlig fordel ved at kunne tiltrække kvalificeret arbejdskraft på grund af det lave skatte- og afgiftstryk. Men der findes ikke undersøgelser, som kan sige noget om, hvor mange kvalificerede hjemmehørende og udlændinge som vil forlade landet, hvis skatte- og afgiftstrykket stiger til EU-niveau, og hvordan det vil påvirke den offentlige økonomi.

Selvom størrelsen af disse tre effekter ikke kendes, hersker der ikke tvivl om, at adfærdsændringer vil reducere gevinsten ved højere skatter. Hertil kommer effekten af, at højere skatter vil føre til lavere indkomster og dermed lavere aktivitet, lavere beskæftigelse og lavere skatteprovenu.

Det hører også med i en skattediskussion, at højere skatter er en måde at få flere penge i de offentlige kasser, og det kan i den forstand være en måde at skaffe erstatning for (dele af) bloktilskuddet. Men højere skatter gør ikke samfundet rigere. Der er derimod tale om, at der sker en omfordeling fra den private sektor til den offentlige sektor, men den samlede indkomst i samfundet bliver ikke større, tværtimod.

De samlede indkomster i samfundet bliver snarere lavere, hvis et lavere bloktilskud bliver finansieret ved hjælp af højere skatter. Tænker man sig fx, at skatterne bliver sat op med ½ mia. kr. samtidig med, at bloktilskuddet bliver sat ned med ½ mia. kr., vil den samlede indkomst i Grønland umiddelbart blive ½ mia. kr. lavere. Denne simple beregning tager ikke hensyn til, at højere skatter er en hæmsko for udviklingen i det private erhvervsliv, og at højere skatter som nævnt vil reducere arbejdsudbuddet. Højere skatter vil på den måde trække Grønland væk fra større økonomisk selvstændighed.

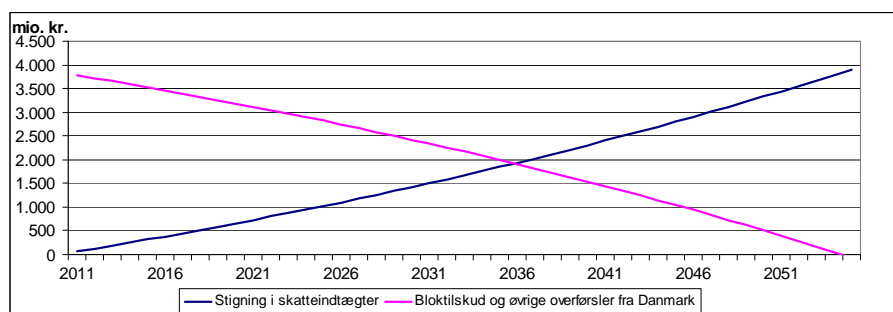
³ Der tages udgangspunkt i Benchmarkingudvalgets beregninger med data for 2001.

3.2 En mindre offentlig sektor

3.2.1 Besparelser generelt

Et alternativ til højere skatter for at forbedre de offentlige finanser er lavere offentlige udgifter. Lad os fx prøve at antage, at de offentlige udgifter holdes konstante i 2010-priser, mens skatteindtægterne stiger realt med 1,5 pct. årligt som følge af fortsat vækst i samfundet. Det vil sige, at der er betydelig vækst, og at hele væksten i Grønland finder sted i den private sektor. Skatteindtægterne vil da være vokset med ca. 3,8 mia. kr. omkring 2055, jf. Figur 3.1. I dette tænkte eksempel bliver skatteindtægterne fordoblet i forhold til det nuværende niveau som følge af vækst, og de ekstra skatteindtægter bruges til at reducere bloktilskuddet mv.

Figur 3.1: Selvstændighed med konstante offentlige udgifter via vækst i den private sektor



Kilde: Grønlands Statistik og egne fremskrivninger

Det kan måske lyde som en forholdsvis enkel måde at opnå økonomisk selvstændighed på over et 50-års sigt: Hold de offentlige udgifter i ro og lad væksten i økonomien klare resten. Det er imidlertid lettere sagt end gjort, hvilket vil blive gennemgået mere grundigt i kapitel 4.

En stor del af den økonomiske vækst i denne situation går til at erstatte den manglende finansiering som følge af afviklingen af bloktilskuddet. Ligesom i en situation med højere skatter betyder det, at de samlede indkomster i samfundet er lavere end ellers. Her er der dog den væsentlige pointe, at hvis størrelsen af den offentlige sektor kan blive mindre, uden at det går ud over kvaliteten af de ydelser, som den offentlige sektor leverer (dvs. gennem forskellige former for effektiviseringer), er der mulighed for, at lavere offentlige udgifter kan erstatte en del af bloktilskuddet, uden at samfundet samtidig bliver fattigere. I den sammenhæng påkalder de smådriftsulemper, der er i et meget stort land med en meget spredt befolkning, sig særlig opmærksomhed, og disse bliver derfor analyseret nærmere i næste afsnit.

3.2.2 Smådriftsulemper og bosætningsproblematikken

Som beskrevet i kapitel 2 lever befolkningen meget spredt, og mange i bygder og yderdistrikter er økonomisk dårligt stillede. Disse forhold hænger sammen med emnet smådriftsulemper og dermed også med hele bosætningsproblematikken. Der knytter sig mange diskussioner, overvejelser og betragtninger til disse emner. Men der er ikke tvivl om, at der er et stort økonomisk potentiale i - i hvert fald på længere sigt - hvis befolkningen boede på nogle færre enheder. Især på kort sigt er billedet dog mere nuanceret.

Det hører med i det samlede billede, at der findes velfungerende bygder, ligesom der findes byer, der ikke kører så godt. Hertil kommer, at der er stor forskel mellem byer og bygder i den nordlige, den midterste del og den sydlige del af landet. Så den relevante diskussion handler ikke om ”for eller imod bygder”, men om hvordan de samlede ressourcer i samfundet bliver anvendt så godt som muligt.

Udgifterne ved den spredte bosætning er ofte blevet debatteret, men der findes ikke detaljerede opgørelser af disse. Det hænger sammen med, at der ikke har været særskilt fokus på disse udgifter i forskellige institutioners og virksomheders regnskaber. Det skyldes også, at det er meget vanskeligt at give et præcist bud på, hvor stort potentialet er, da det i høj grad afhænger af tidshorizonten, og af hvordan man helt konkret tænker sig at realisere det.

Et væsentligt aspekt, der knytter sig til bosætningsproblematikken, er, at der er stor forskel på økonomien afhængig af, hvor mange der flytter, og det er derfor væsentligt at skelne mellem situationer, hvor

- én eller få personer flytter fra en bygd eller et yderdistrikt
- alle i en bygd eller et yderdistrikt flytter
- alle bygder og yderdistrikter fraflyttes

At det er relevant at skelne mellem forskellige situationer skyldes, at der er høje faste omkostninger til at holde en lille enhed i gang. Hvis én eller få personer flytter, vil udgifterne til at holde den i gang stort set ikke ændre sig: Udgifterne til skolen er de samme, udgifterne til varme og el er stort set de samme, udgifterne til beflyvning og besejling er næsten uændrede, udgifterne til forsyningen med dagligvarer vil være næsten uændrede osv. Er der derimod tale om, at mange flytter, vil det være muligt at reducere en række ellers faste udgifter.

Selvstyrets udgifter til servicekontrakter, som bliver gennemgået nedenfor, giver et temmelig præcist bud på nogle af udgifterne ved den spredte bosætning. Men de giver langt fra det fulde billede. For eksempel mangler de ekstra skatteindtægter, som kan følge af, at befolkningen bliver mere centraliseret i de dele af landet, hvor der er gode beskæftigelsesmuligheder.

Servicekontrakter mv.

Idéen i en servicekontrakt er, at Selvstyret betaler nogle virksomheder for at levere en veldefineret ydelse i byer og bygder, hvor det ellers ikke vil kunne betale sig for virksomhederne at operere. Servicekontrakterne er konkurrenceudsatte og dækker således i princippet merudgifterne for disse virksomheder.

Selvstyret yder tilskud gennem servicekontrakter til passagertransport og fragt, hvor der ikke er kundegrundlag til kommerciel trafik. Selvstyret har tilsvarende indgået en servicekontrakt inden for vareforsyning for at sikre, at der også er varer i butikkerne i de områder, hvor det ellers ikke ud fra privatøkonomiske betragtninger kunne betale sig at operere.

Selvstyrets samlede udgifter til servicekontrakter inden for flytrafik, skibstrafik og vareforsyning er i dag på ca. 240 mio. kr. om året, jf. Tabel 3.3.

Tabel 3.3: Selvstyrets udgifter til servicekontrakter i 2010

	Mio. kr.
Fly- og skibstransport	198
Vareforsyning	40
I alt	238

Anm.: Selvstyret har andre udgifter end vist i tabellen til servicekontrakter.

Kilde: Selvstyret (2009)

Hvor store tilskuddene via servicekontrakterne er, får man et indtryk af i Tabel 3.4 ved at se på, hvad de gennemsnitlige billetpriser på flybilletter er i udvalgte distrikter, hvor stort tilskuddet er pr. billet, og hvor stor den kostægte billetpris dermed er. Det fremgår, at tilskuddet pr. billet mange steder er langt større end den gennemsnitlige billetpris. Det fremgår fx, at i Qaanaaq og i Ittoqqortoormiit er tilskuddet ca. 5 gange så stort som billetprisen

Tabel 3.4: Gennemsnitlige flybilletpriser mv. i udvalgte distrikter

Distrikt	Gennemsnitlig billetpris	Tilskud pr. billet	Kostægte billetpris
Qaanaaq	841	4.464	5.305
Nordgrønland	1.418	4.332	5.750
Upernavik	510	1.654	2.164
Uummannaq	360	1.216	1.576
Sydgrønland/ beflyvning	423	533	956
Ammassalik	605	461	1066
Ittoqqortoormiit	666	3.109	3.775
Østgrønland (2007)	6.771	1.152	7.923

Kilde: Klima- og Infrastrukturstyrelsen (2009)

Også indenfor søtransport er tilskuddet langt højere end de priser forbrugere og virksomheder betaler. Royal Arctic Bygdeservice A/S har ansvaret for godsbeholdningen til, fra og mellem bygderne i Grønland samt passagerbefordring til bygder i Midtgrønland. Selskabets omsætning i 2008 androg i alt 73 mio. kr. Heraf udgjorde 65 mio. kr. servicebidrag fra Hjemmestyret, jf. Royal Arctic Line (2008). Det betyder med andre ord, at 92 pct. af selskabets omsætning er betalt af offentlige midler.

Udover udgifter til servicekontrakter yder Selvstyret en række tilskud til forskellige erhverv. Der bliver eksempelvis ydet landbrugsstøtte og tilskud til indhandling af sælskind på i alt ca. 50 mio. kr. årligt. Disse tilskud må antages primært at gå til bygder. Alene udgifter til servicekontrakter og direkte erhvervsstøtte udgør således tilsammen ca. 300 mio. kr. Dette beløb dækker imidlertid ikke de samlede udgifter som følge af den spredte bosætning, idet der også er en lang række andre udgifter, som imidlertid er langt vanskeligere at gøre op. Hertil kommer, at en mere centraliseret befolkning kunne bevirke, at skatteprovenuet vil stige som følge af større arbejdsudbud og dermed større lønnet beskæftigelse.

Offentlige udgifter til sundhed

Det offentlige serviceniveau på sundhedsområdet er generelt højere i byerne end i bygderne. Det hænger sammen med, at forsyningen med læger og andet sundhedspersonale er bedre i byerne. Det er således meget tænkeligt, at de offentlige udgifter til fx tandlæge og sundhed vil stige, hvis én eller få perso-

ner flytter fra en bygd til en by. Det skyldes, at den enkelte i den situation vil blive behandlet mere og for flere sygdomme. Denne sammenhæng bestyrkes også af, at medicinforbruget er lavere i bygderne end i byerne.

Er der tale om, at én eller få personer flytter, vil det kunne klares med den nuværende kapacitet i byen, der flyttes til. Er der derimod tale om større grupper, kan det blive nødvendigt både at ansætte mere personale og måske også at udvide hospitalerne. Hvor meget de offentlige sundhedsudgifter stiger, afhænger derfor også af, om der er ledig kapacitet i den by, de pågældende flytter til. Er der god plads på hospitalet, og er det ikke nødvendigt at ansætte flere læger og sygeplejersker, vil presset på de offentlige udgifter være begrænset.

På kort sigt må de offentlige sundhedsudgifter således forventes at stige ved flytning fra bygderne - også selvom man formentlig vil kunne spare udgifter til nogle behandlinger og sygdomsforløb samt udgifter til patienttransporter. Det vil samtidig betyde, at befolkningens sundhedstilstand også bliver bedre.

Der vil også være stordriftsfordele ved, at patientbehandlingen sker på nogle færre og større enheder. Disse vil især kunne have betydning på lidt længere sigt, og det er således to modsatrettede effekter: Større behandlingsbehov vil trække udgifterne opad, muligheden for stordriftsfordele vil trække udgifterne nedad. Det vides ikke, hvilken af disse to effekter, der størst.

Offentlige udgifter til skoleområdet

Hvis en enkelt elev flytter, må det forventes, at udgifterne til skoleområdet er uændrede i både bygden og i den by vedkommende flytter til. Det skyldes, at klassen i bygden fortsat skal have undervisning, og at det må forventes, at der vil kunne optages en ekstra elev i den relevante klasse i byen, uden at udgifterne stiger nævneværdigt.

Er der tale om, at alle elever flytter fra en bygd på én gang, vil det være muligt at lukke skolen i bygden, hvorved udgifterne i bygden kan reduceres. Hvis der er tale om et begrænset antal elever, vil de kunne optages i klasserne i byerne, hvorved skoleudgifterne i byerne kun stiger en lille smule. I dette tilfælde vil de samlede offentlige udgifter til skoleområdet blive lavere.

I en situation hvor mange elever flytter, kan der komme udgifter i byerne, hvis der skal oprettes flere klasser, ligesom det kan blive nødvendigt at udvide nogle af skolerne.

Udover potentialet for at reducere de offentlige udgifter på skoleområdet ved at ændre bosætningsmønstret, er der også et helt andet og nok så væsentligt aspekt: Man må forvente, at kvaliteten af undervisningen vil blive bedre. Først og fremmest vil det blive lettere at rekruttere højt kvalificeret personale - i dag bliver hovedparten af undervisningen i bygderne gennemført af ikke-uddannede undervisere, jf. Selvstyret (2009). Samtidig vil den enkelte lærer kunne koncentrere sig om at undervise børn på samme alder i et enkelt fag ad gangen og ikke flere årgange og flere fag på samme tid.

Offentlige udgifter til bolig (boligbyggeri og boligsikring)

Hvis man tænker sig, at én person flytter fra en bygd til en by, vil der formentlig være forøgede offentlige udgifter samlet set til boligområdet.

For det første må det antages, at huslejen typisk vil være højere i byerne, hvilket hænger sammen med generelt højere boligstandard i byerne. Dette vil øge udgifterne til boligsikring. For det andet - og nok så væsentligt - kan der komme offentlige udgifter til nybyggeri. Da der er mangel på boliger i mange byer, vil det kræve nybyggeri både i den situation, hvor større grupper flytter på en gang, men principielt også i den situation hvor kun en enkelt person flytter.

Udgifterne til nybyggeri kan dog holdes nede, hvis personerne vælger at flytte til byer, hvor der i dag er ledige boliger. I en situation hvor alle fra bygderne og yderdistrikterne flytter til byerne vil det dog være nødvendigt at bygge flere boliger.

Parallelt til sundhedsområdet og skoleområdet vil flytning fra bygder til byer betyde, at befolkningens boligstandard bliver højere.

Dagligvarer

Udgifterne til forsyningen af dagligvarer i bygder udgør ca. 40 mio. kr. årligt, jf. Tabel 3.3 ovenfor.

Hvis det tænkes, at én eller få personer flytter fra en bygd, vil det stort set ikke have betydning for disse udgifter. Er der derimod tale om, at hele befolkningen i en bygd flytter, kan butikken i den pågældende bygd lukkes, hvorved de offentlige udgifter til servicekontrakter kan reduceres.

Også inden for dagligvarer må det forventes, at et ændret bosætningsmønster vil kunne øge kvalitetsniveauet, da forsyningen med friske varer vil blive bedre.

Flytransport og skibstransport

På transportområdet er de faste udgifter i relation til trafikbetjeningen med skibe og fly meget høje. Det betyder, at der skal ske store ændringer for, at det for alvor betyder noget for økonomien.

Tænkes en enkelt person at flytte fra en bygd, vil det stort set ikke betyde noget for de samlede offentlige udgifter til transport. Er der tale om at hele befolkningen i en bygd flytter, vil det ikke længere være nødvendigt dagligt at flyve/sejle til den pågældende bygd. Hermed vil de offentlige udgifter til transport naturligvis blive lavere. Men hvis den pågældende bygd ligger på rutenettet, er besparelsen begrænset - hvis skibet sejler tæt forbi alligevel, er der ikke meget at spare ved, at det ikke længere skal lægge til ved bygden. Er der derimod tale om, at et større område ikke længere skal besejles, er besparelspotentialt langt større. I den situation kan antallet af afgangne blive reduceret og besejlingsmønstret kan laves om. Hvis der kan ske så store ændringer, at nogle skibe (og nogle fly eller måske endda flytyper) kan undværes, kan selskabernes faste udgifter bringes ned, og dermed er der store besparelsmuligheder.

En relevant pointe i denne situation er, at man ikke kan sige, at kvaliteten af den ydede transport bliver ringere ved, at der ikke skal sejles/flyves til bygder, der ikke længere er beboet - den bliver kun billigere.

Telefoni mv.

Tele har i dag forsyningspligt, således at selskabet skal levere tjenesteydelser i områder af landet og på vilkår, som det ellers ikke ville være rentabelt at levere. En analyse anslår, at TELEs samlede underskud som følge af forsyningspligten ligger mellem 38 og 48 mio. kr. årligt (Ementor, 2004). Dette beløb dækker forsyning med fastnettelefoni og internet, men ikke mobiltelefoni. Så en analyse i dag ville formentlig pege på et større underskud. Hertil kommer, at underskuddet burde opskrives til dagens priser, hvilket ville gøre det endnu større.

En særlig interessant pointe i analysen i relation til en bosætningsdiskussion er, at det kun kan svare sig at udbyde de forsyningspligtige tjenester til hver fjerde indbygger - nemlig dem, der bor i Nuuk. Det vil sige, at højere priser i Nuuk er med til at finansiere teleydelser i den øvrige del af landet. Dette afspejler, at TELE skal drive og udvikle en forholdsvis dyr infrastruktur (radio-kæden) til en lille og spredt befolkning. Da de faste udgifter og udgifterne til driften af anlægget er meget store, betyder dette også, at det ikke har mærkbar betydning, hvis en eller få personer flytter fra en bygd. Der skal nedlægges hele enheder for, at det har betydning for TELEs faste udgifter og driftsudgifter.

Andre selvstyrejede virksomheder

Udover ovennævnte virksomheder kan der være andre selvstyrejede virksomheder, som fastholder aktiviteter i bygder og mindre byer, der ud fra en snæver kommerciel betragtning ikke er rentable. Fx kan det tænkes, at Royal Greenland ville have færre bygdeanlæg, hvis virksomheden kunne agere helt rationelt og optimere driftsøkonomien uden at tage hensyn til lokale interesser. Da Royal Greenland er 100 pct. ejet af selvstyret, vil en bedre økonomi i virksomheden betyde, at den offentlige økonomi bliver bedre. Det har imidlertid ikke været muligt at fremskaffe oplysninger, der kan belyse dette nærmere.

El, vand, varme

Forsyningen af el, vand og varme bliver finansieret af brugerne gennem taksterne. Men enhedsomkostningerne til at producere el, vand og varme er væsentligt højere i bygderne end i de største byer, jf. Nukissorifit (2009), og der er derfor også et potentiale i lavere produktionsomkostninger generelt⁴. Denne besparelse kan enten komme forbrugerne til gode i form af lavere priser, eller den kan tilfalde de offentlige kasser gennem afgifter.

Hvis en eller få personer flytter fra en bygd til en by, vil det stort set ikke påvirke produktionsomkostningerne i hverken bygden eller byen. Hvis en større gruppe personer flytter, bliver det afgørende, om der flytter så mange, at bygden kan lukkes eller omdannes til sommerhusområde, således at el-, vand- og varmeanlæggene kan lukkes. I den situation vil man kunne spare driften af anlæggene samt på længere sigt både vedligehold, reinvesteringer og nyinvesteringer i bygden, mens driftsudgifterne i byen stort set ikke vil ændre sig -

⁴ Selvom ensprissystemet er blevet ændret inden for de seneste år, sker der stadig en vis krydssubsidiering fra byer til bygder inden for forsyningen af el, vand og varme.

dette forudsætter dog, at der er tilstrækkelig kapacitet, hvilket der må forventes at være langt de fleste steder.

Kvalitetsmæssigt er der for den enkelte ikke forskel på el, vand og varme, der produceres i bygderne og i byerne. Den eneste effekt er, at de samlede udgifter til at producere el, vand og varme kan blive lavere, hvis der er færre beboede områder, der skal forsynes. Herudover kan der være større mulighed for udnyttelse af spildvarme fra produktion af el.

Samlet oversigt over de offentlige udgifter ved flytning fra bygd til by

Baseret på gennemgangen af de enkelte områder ovenfor sammenfatter Tabel 3.5 konsekvenserne for de offentlige udgifter ved flytning fra bygd til by.

Det er sandsynligt, at de samlede offentlige udgifter vil stige på kort sigt, hvis én person flytter fra en bygd til en by. Dette er ikke et problem i sig selv, da der heri også ligger, at denne persons brug af sundhedsvæsenet, boligvilkår, uddannelsesmuligheder mv. vil forbedre personens levevilkår.

Er der derimod tale om, at en større gruppe af personer flytter samtidig, stiller sagen sig noget anderledes. Også i den situation er det sandsynligt, at de samlede offentlige udgifter til bolig, boligsikring og sundhed vil stige. Men det åbner samtidig mulighed for, at de offentlige udgifter kan blive lavere på andre områder. Hvis en bygd reelt kan nedlægges ved, at skolen lukkes, og der ikke længere er forsyning af el, vand og varme, tele samt forsyning af dagligvarer, kan de samlede offentlige udgifter blive lavere.

Og tænker man sig den endnu mere vidtgående situation, at bosætningen i større områder ophører, vil der være et yderligere potentiale i, at fly- og skibsflåden kan reduceres.

Det har ikke været muligt i denne rapport at opgøre de potentielle besparelser ved bosætningsmønsteret. Det fremgår, at hvis man alene ser på servicekontrakter og forsyningspligten på teleområdet, vil der kunne spares ca. 0,3 mia. kr. Men der kan ikke være tvivl om, at det samlede potentiale er væsentligt større.

Tabel 3.5: Påvirkningen af de offentlige udgifter til forskellige områder ved flytning fra bygder og yderdistrikter til by

Område	En person flytter	En bygd eller et yderdistrikt kan lukkes eller omdannes til sommerboliger	Fraflytning fra alle bygder og yderdistrikter	Betragtninger om kvalitet mv. ved flytning fra bygd til by
Sundhed	Stiger på kort og langt sigt	Kan stige på kort sigt. Uvist på langt sigt	Kan stige på kort sigt. Uvist på langt sigt	Befolkningens sundhedsniveau vil stige
Skole	Uændrede	Falder	Falder, dog kan der blive behov for udvidelser	Bedre kvalitet af undervisningen
Bolig	Stiger, medmindre der er ledige boliger i byen	Stiger, medmindre der er ledige boliger i byen	Stiger	Højere boligstandard
Boligsikring	Stiger	Stiger	Stiger	Højere boligstandard
Dagligvarer	Uændrede	Falder	Falder	Varesortimentet er mere varieret i byerne.
Flytransport	Uændrede	Lidt lavere udgifter	Falder hvis man kan ændre afgørelse på rutenettet og reducere antal fly.	Transportbehovet vil være mindre, hvis der er færre bygder
Skibstransport	Uændrede	Lidt lavere udgifter	Falder hvis man kan ændre afgørelse på besejlingsmønsteret og reducere antal skibe.	Transportbehovet vil være mindre, hvis der er færre bygder
Tele	Uændret	Falder, hvis tele-infrastrukturen kan reduceres	Falder	Gennemsnitlig hastighed på nettet mv. vil formentlig stige
Bygdeproduktionsanlæg	Uændret	Falder hvis der er indhandlingsanlæg i bygden	Falder	Uændret
El, varme, vand	Uændrede	Falder	Falder	El-, vand- og varmebehovet er uændret, men kan dækkes for lavere udgifter.

Anm.: Tabellen er ikke udtømmende for påvirkningen af de offentlige udgifter. Fx er ændringer i de kommunale driftsudgifter ikke medtaget.

Pointen med at de offentlige udgifter sandsynligvis vil stige, hvis en person flytter fra bygd til by er særligt interessant, når man sammenholder det med, at bygdebefolkningen er faldet jævnt over de seneste 30 år (jf. kapitel 2). Det betyder, at ved at befolkningen på denne måde ”stemmer med fødderne”, bliver udviklingen fra bygd til by både langsommere og dyrere, end hvis større enheder flytter på én gang.

De offentlige indtægter bliver for lave

En side af bosætningsdiskussionen er, om de offentlige udgifter er større end ellers ved, at der er mange bygder og yderdistrikter, og hvor stort besparelspotentialet er på længere sigt ved at centralisere befolkningen. En anden side af sagen er, at de offentlige indtægter i form af indkomstskatter og afgifter er for lave, hvis større befolkningsgrupper bliver fastholdt i lavproduktiv beskæftigelse, delvis beskæftigelse eller støttet beskæftigelse, og denne type beskæftigelse må vurderes at være koncentreret i bygder og yderdistrikter⁵. I den situation forbliver indkomsterne lave, og den enkelte kommer til at betale for lidt i skat sammenlignet med en situation, hvor vedkommende har et mere normalt job til en markedsfølsom løn. Udover at den enkelte i den situation bidrager for lidt til samfundet, er der naturligvis også det meget væsentlige aspekt, at den enkeltes disponible indkomst og velstandsniveau er lavere end ellers.

⁵ De offentlige indtægter er også for lave, hvis personer i byerne har denne type beskæftigelse.

Dette dækker over en mere principiel problemstilling, der også gør sig gældende i andre velfærdsstater: En gennemsnitsborgers liv kan meget groft deles op i tre faser:

1. Første del er uddannelsesfasen, mens personen er barn og ung og går i daginstitution, skole og er under uddannelse. I denne del af livet er de færreste aktive på arbejdsmarkedet i større omfang og vil derfor trække på de offentlige kasser. For de flestes vedkommende udgør denne fase lidt under en tredjedel af livet.
2. Anden del er den erhvervsaktive fase, som udgør noget over en tredjedel af livet. I denne del bidrager den enkelte til samfundsøkonomien i form af at være erhvervsaktiv og indgå i produktionen og betale skat. I denne del bidrager de fleste til de offentlige kasser.
3. Tredje del er pensionisttilværelsen, der også udgør lidt under en tredjedel af livet. I denne fase er de færreste erhvervsaktive og trækker derfor på de offentlige kasser. Men de kan naturligvis være aktive og yde bidrag på mange andre områder.

I et velfærdssamfund vil den enkelte i både uddannelsesfasen og pensionisttilværelsen i gennemsnit modtage mere fra det offentlige (fx i form af skolegang, anden uddannelse, pension osv.) end vedkommende bidrager til de offentlige kasser i form af skatter og afgifter. Hvis samfundsøkonomien skal balancere, betyder det samtidig, at den enkelte i gennemsnit skal levere et betydeligt bidrag (netto) til de offentlige kasser i den erhvervsaktive del.

Eller med andre ord: Finansieringen af velfærdssamfundet hænger ikke sammen, hvis der er for mange, der ikke bidrager med betydelige skattebetalinger, mens de er i den erhvervsaktive alder, samtidig med at de trækker på de offentlige kasser i den første og i den sidste del af livet.

Den øvrige del af samfundet kan således ikke være "ligeglad" med, om nogle befolkningsgrupper vælger - mere eller mindre frivilligt - ikke at tjene særligt meget, mens de er erhvervsaktive. Hvis nogle bidrager for lidt i deres erhvervsaktive del af livet, skal andre bidrage med tilsvarende mere.

Gennemsnitsindkomsterne er lavere i byggerne end byerne, jf. kapitel 2. Det indikerer, at der også er et potentiale for højere indtægter til både den enkelte og for det offentlige på længere sigt, hvis flere kan komme i mere produktiv og vellønnet beskæftigelse. I den forbindelse er det vigtigt, at mange personer fra byggerne vil være i stand til at få et job i byerne. Det skal bemærkes, at mange fra byggerne må forventes umiddelbart at kunne indgå i den løbende produktion i de større byer. Det gælder fx personer, der i dag arbejder med forsyning af el, vand og varme, luft- eller skibstransport, offentlige serviceopgaver mv.

Det er allerede nu belyst i nærværende rapport, at det er afgørende, at den private sektor kommer til at udgøre en større andel af den samlede økonomi, hvilket også vil blive dokumenteret yderligere i kapitel 5. Her kommer bygdeproblematikken også i spil, da det overordnet set vil have to effekter, hvis befolkningen bor mere koncentreret på færre steder. For det første vil det betyde, at det samlede arbejdsudbud kan blive større. Og for det andet vil det betyde, at de offentlige udgifter kan blive lavere. Begge dele trækker i retning af, at den private sektor bliver større, og at den offentlige sektor bliver mindre.

En udvikling, hvor der set over en længere periode sker afvandring fra en eller flere bygder, vil kunne føre til, at de offentlige udgifter på længere sigt falder samtidig med, at skatteindtægterne stiger. Men det vil næppe ske fra den ene dag til den anden, og man kan sige, at afvandring fra bygderne til byerne er en investering i fremtiden.

4 Kravene til væksten i den offentlige sektor

Et økonomisk velstående Grønland uden bloktilskud kræver en høj økonomisk vækst over en længere årrække, hvilket blev vist i kapitel 2. Samtidig er det nødvendigt, at der sker en stor forbedring af de offentlige finanser. Økonomisk selvstændighed stiller således nogle meget markante krav til at have en høj vækst i samfundet generelt og lav vækst i de offentlige udgifter. Hvor store kravene er, kan illustreres med beregningseksempler, hvilket er formålet med dette kapitel.

I kapitlet skelnes der mellem symmetrisk vækst og asymmetrisk vækst. Ved symmetrisk vækst antager vi, at der er samme vækst i den private sektor og i den offentlige sektor. Ved asymmetrisk vækst er der højere vækst i den private sektor end i den offentlige sektor.

4.1 Mindre offentlig sektor i forhold til den private

Mange lande har haft ambitioner om at bruge vækst til at sænke skatteniveauet og til at reducere størrelsen af den offentlige sektor i forhold til den private sektor. Baggrunden er tanken om, at økonomisk vækst hænger sammen med, at arbejdsløsheden reduceres, arbejdsstyrken øges, og at skatteindtægterne stiger. Det lykkes dog sjældent, hvilket blandt andet skyldes de nedenstående fire faktorer:

Offentlige lønninger følger de private lønninger: Mens fx fiskeren og minearbejderen gradvist bliver mere produktive, bør det samme også ske for skolelæreren, lægen og embedsmanden. Lægen bør kunne gennemføre flere og mere avancerede operationer, skolelæreren bør give bedre undervisning osv. Derfor vil de offentligt ansatte også kræve en højere løn for deres arbejde. I meget runde tal følger de offentlige lønninger således de privatansattes lønninger.

Overførsels-satserne stiger: Dertil kommer, at overførselsmodtagerne også skal have del i den økonomiske vækst, medmindre det er acceptabelt, at uligheden mellem overførselsmodtagere og beskæftigede kan øges yderligere. Det vil sige, at hvis indkomsterne for folk på det private arbejdsmarked stiger med 1,5 pct. årligt, så stiger overførslerne til den enkelte overførselsmodtager også med 1,5 pct. årligt på længere sigt. I Danmark er denne mekanisme lovbestemt. Det er ikke tilfældet i Grønland i dag, men det kan meget vel blive tilfældet på længere sigt, at satserne for overførsler stiger i nogenlunde samme takt som lønningerne.

Privat vækst øger efterspørgslen efter offentlig service: Vækst i den private sektor giver privatansatte højere indkomster og dermed større forbrugsmuligheder. Det vil også medføre øget efterspørgsel efter højere kvalitet i den offentlige service, herunder hospitalsvæsen, daginstitutioner osv.

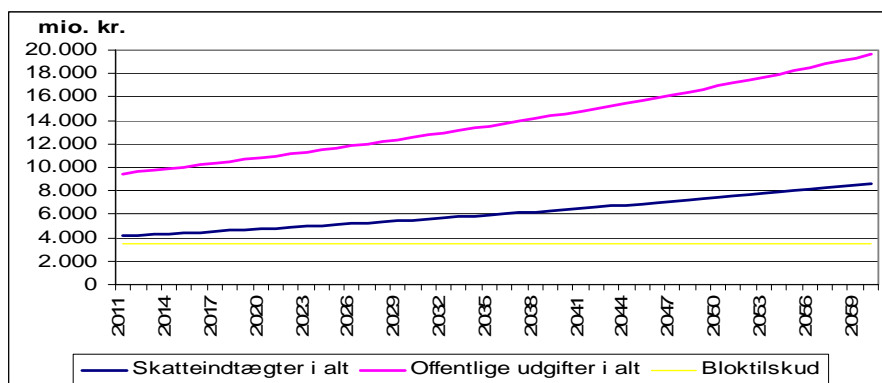
Vækst kan være en følge af højere offentlige udgifter: Højere offentlige udgifter fører normalt til vækst i økonomien, i hvert fald på kort sigt. Er der tale om øgede offentlige investeringer i uddannelse, infrastruktur mv. kan højere offentlige udgifter også føre til højere vækst i økonomien på længere sigt.

At de offentlige udgifter følger med op, når der er vækst i samfundet er således en grundlæggende problemstilling, der er svær at komme uden om. For eksempel skriver den danske arbejdsmarkedskommission (Arbejdsmarkedskommission, 2009), at vækst ikke løser de langsigtede finansieringsproblemer i Danmark:

”Det er en udbredt misforståelse, at problemet [med de offentlige finanser] nok løser sig selv, når samfundet med tiden bliver rigere. Argumentet er velkendt men forkert”.

I Grønland er situationen faktisk endnu mere kompliceret, hvilket et scenarie med en antagelse om symmetrisk vækst i samfundet kan illustrere. I et sådant scenarie, kan vi fx antage, at der er en real vækstrate på 1,5 pct. årligt i den private sektor, der også fører til en vækst på 1,5 pct. årligt i faste priser i de offentlige udgifter og de offentlige skatteindtægter. Men da niveauet for de offentlige udgifter i Grønland er ca. dobbelt så højt som de offentlige skatteindtægter i udgangspunktet, vil forskellen mellem offentlige indtægter og offentlige udgifter målt i kroner og ører stige over tid. Det skyldes, at de offentlige indtægter i form af bloktilskuddet er konstant i faste priser, og således stadig bliver reguleret med pris- og lønstigningerne i Danmark, men ikke med den reale vækst i samfundet. Dette scenarie er illustreret i Figur 4.1, som viser, at symmetrisk vækst forværrer de offentlige finanser, idet spændet mellem de to øverste kurver er stigende over tid.

Figur 4.1: Symmetrisk stigning i skatteindtægter og offentlige udgifter



Note: Der regnes med en real vækstrate på både 1,5 pct. i de offentlige udgifter og i skatteindtægterne (symmetrisk vækst).

At det allerede i disse år er vanskeligt for Selvstyret (og tidligere også var det for Hjemmestyret) at få de offentlige budgetter til at balancere hænger netop sammen med, at bloktilskuddet er konstant i faste priser. Det bevirker, at væksten i de offentlige udgifter skal være lavere end væksten i skatterne for at

undgå, at underskuddet på de offentlige finanser stiger. Mere konkret kræver det fx en vækstrate på over 2 pct. i skatteindtægterne at finansiere en vækst på 1 pct. i det offentlige udgiftsniveau i dag. Det er således uundgåeligt, at der er et underliggende pres på de offentlige budgetter allerede i dag.

Hvis vi forestiller os, at det lykkes at sikre en lavere vækst i den offentlige sektor end i den private sektor, kan man beregne, hvornår selvstændighed i så fald kan realiseres. Først kan vi fx antage som ”scenarie 1”, at der er nulvækst i den offentlige sektor, og at hele væksten i økonomien finder sted i den private sektor (dette blev også illustreret i afsnit 3.2.1). Den langsigtede vækstrate i hele økonomien kan herved godt være 1,5 pct., hvilket forudsætter, at væksten i den private sektor er endnu højere. I dette scenarie kan der være balance på de offentlige finanser i en situation uden bloktilskud mv. i 2055. Et andet mere optimistisk scenarie, som vi kalder ”scenarie 2”, kan fx være, at der er en højere vækst i skatteindtægterne på 2,5 pct., mens væksten i de offentlige udgifter er 1 pct. (svarende til den historiske udvikling). Herved kan der være balance på de offentlige finanser i en situation uden bloktilskud mv. i 2046, jf. Tabel 4.1.

Tabel 4.1: Balance på de offentlige finanser uden bloktilskud med højere vækst i skatteindtægterne end i de offentlige udgifter

	Scenarie 1 ¹⁾	Scenarie 2 ²⁾
Årlig vækstrate i skatteindtægter	1,5 pct.	2,5 pct.
Årlig vækstrate i det offentlige udgifter	0 pct.	1,0 pct.
Årstal hvor offentlige finanser er i balance	2055	2046

Anm.: Både scenarie 1 og scenarie 2 forudsætter en realvækst i samfundet på 1,5 pct.

Note 1: Scenarie 1 har nulvækst i den offentlige sektor, så væksten skal finde sted i den private sektor.

Note 2: Scenarie 2 har en vækst på 2,5 pct. i skatteindtægterne og på 1 pct. i de offentlige udgifter.

Beregningseksemplerne illustrerer, at det kræver markante ændringer af den private sektors størrelse i forhold til den offentlige sektors størrelse, hvis økonomisk selvstændighed skal realiseres, og at det selv under denne forudsætning har en lang tidshorisont.

4.2 Nulvækst i den offentlige sektor

Selv om der er nulvækst i de offentlige udgifter, kan der godt være forbedringer på nogle områder. Det kræver bare, at der skal være tilsvarende besparelser andre steder.

Tabel 4.2 viser udviklingen i de offentlige udgifter fra 2003 til 2007 i nominelle størrelser. Tabellen illustrerer, at det rent faktisk er lykkedes at finde besparelser i nogle grupper af offentlige udgifter i de seneste år, mens andre grupper af offentlige udgifter er vokset med væksten i samfundet eller mere.

Tabel 4.2: Udgifter i offentlig forvaltning og service, funktionel fordeling, mio. kr.

	2003	2004	2005	2006	2007
Generelle offentlige tjenester	819	802	798	883	965
Forsvar	260	220	228	231	183
Offentlig orden og sikkerhed	209	235	230	264	305
Økonomiske anliggender	1.020	1.033	1.000	981	990
Miljøbeskyttelse	186	123	98	117	137
Boliger og offentlige faciliteter	273	256	297	301	297
Sundhedsvæsen	866	898	913	944	999
Fritid, kultur og religion	313	277	257	277	298
Undervisning	1.268	1.375	1.375	1.477	1.554
Social beskyttelse	1.881	1.910	1.922	2.074	2.140
Andre poster	351	355	356	367	370
I alt	7.446	7.486	7.473	7.916	8.238

Kilde: Grønlands Statistik, offentlige finanser 2007.

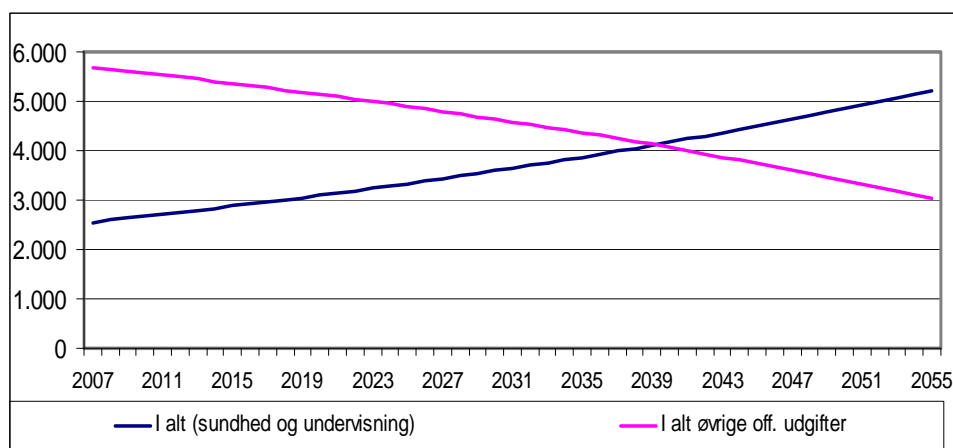
Det er vanskeligt at forudsige, hvordan den fremtidige efterspørgsel efter forskellige kategorier af offentlig service vil være. Men specielt to kategorier vil formentlig vokse mindst i samme takt som væksten i samfundet.

Sundhedsvæsen: Udgifter til sundhedsvæsenet udgør ca. 12 pct. af de samlede offentlige udgifter. Erfaringerne fra andre vestlige lande er, at efterspørgslen efter sundhed stiger mere end BNP. Derudover vil den demografiske udvikling med flere ældre medføre større efterspørgsel efter sundhed fremover. Effektiviseringer kan til en vis grad skabe et bedre sygehusvæsen for de samme penge, men samlet set må det vurderes at være meget vanskeligt at sikre, at sundhedsudgifterne har en lavere vækstrate end BNP.

Uddannelse: Udgifterne på undervisningsområdet udgør ca. 19 pct. af de samlede offentlige udgifter. De høje udgifter til undervisning afspejler blandt andet den spredte bosætning, og at der i disse år bliver gjort en særlig indsats på uddannelsesområdet. Med en mere centraliseret befolkning vil det være muligt at reducere de offentlige udgifter til uddannelse. Men hvis uddannelsesniveaulet skal forbedres afgørende fremover må det forventes, at væksten i udgifterne til uddannelse mindst vil følge væksten i samfundet.

Under forudsætning af at udgifterne til sundhed og undervisning følger væksten i samfundet, viser Figur 4.2 udviklingen i de øvrige offentlige udgifter. Det viser sig, at de offentlige udgifter til alle andre områder i en sådan situation skal halveres over de næste 50 år, hvis der skal være nulvækst i de samlede offentlige udgifter. Der er naturligvis tale om et beregningseksempel, men det illustrerer, hvor stor en udfordring nulvækst i de offentlige udgifter er.

Figur 4.2: Udvikling i forskellige offentlige udgifter med samlet nulvækst i offentlige udgifter, mio. kr.



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

4.3 Uddannelse kan sikre velstand, men ikke selvstændighed

Uddannelse bliver ofte nævnt, som den mest direkte vej til vækst og højere velstand. Det gælder i særlig grad i Grønland, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft, hvilket giver sig udslag i et stort antal tilkaldte på alle niveauer inden for mange forskellige brancher. Der er dog også udgifter forbundet med uddannelse. Der skal aflønnes lærere, bygges skoler osv. Derudover er der indirekte udgifter (eller manglende indtægter) ved, at unge mennesker under uddannelse ikke bidrager til produktionen i samfundet.

De fleste empiriske undersøgelser viser, at uddannelse i de fleste tilfælde giver en gevinst for både den enkelte og for samfundet. For eksempel viser en dansk undersøgelse (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2009), at den private indkomst fratrukket udgifter til uddannelsen stiger med uddannelsens længde, jf. Tabel 4.3.

Tabel 4.3: Privat indkomst fratrukket udgifter til uddannelse i Danmark, mio. kr.

Mio. kr. (2007 priser)	Livsværditilvækst
Videregående uddannelser	22,5
Læge	31,2
Økonomi	30,9
Jura/statskundskab	29,1
Arkitekt	16,8
Humaniora/teologi	15,0
Kunstnerisk	12,8
Korte videregående	14,3
Jordbrug/fiskeri	17,6
Politi	13,8
Laborant	11,6
Erhvervsuddannelser	11,8
Elektriker	16,0
Mekaniker	15,2
Frisør	9,4
Ufaglært	9,2

Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2009)

Undersøgelsen viser også, at gevinsten i høj grad afhænger af typen af uddannelse. For eksempel er gevinsten ved at uddanne sig til læge eller økonom næsten 3 gange større end gevinsten ved at tage en kunstnerisk uddannelse.

Derudover viser internationale undersøgelser (OECD 2009), at landespecifikke forhold som skattetryk, den private sektors andel i økonomien, uddannelsens længde osv. har stor betydning for den samfundsmæssige gevinst ved uddannelse. Det er således ikke størrelsen af udgifterne til uddannelse, som er afgørende for gevinsten ved uddannelse, men nærmere kvaliteten og målretningen (OECD 2009).

Der er derfor et stort potentiale for at øge de samlede indkomster og velstanden ved en bedre og mere målrettet uddannelsesindsats. Det er dog langt fra givet, at bedre uddannet befolkning vil forbedre de offentlige finanser, da gevinsten ved en bedre uddannelse giver sig udslag i højere produktivitet og dermed højere løn. Højere løn vil give højere skatteindtægter. Men da den offentlige sektor er forholdsvis stor, vil det også give højere offentlige udgifter, i det omfang de offentlige lønninger følger med op.

Der kan også være andre effekter som fx, at højere lønninger fører til højere satser for overførselsindkomsterne, også vil belaste de offentlige finanser. Omvendt kan der også være positive effekter på de offentlige finanser, når uddannelsesniveaut stiger. Et højere uddannelsesniveau kan øge arbejdsuddet og den private beskæftigelse i det hele taget, da mange job kræver et højere uddannelsesniveau, end mange i dag har. Højere uddannelsesniveau vil endvidere kunne bevirke, at mange tilkaldte kan blive erstattet af hjemmehørende arbejdskraft. Højere uddannelse kan hermed føre til færre førtidspensionister og færre personer på andre typer af offentlig hjælp.

Selvom højere uddannelse måske umiddelbart kan føre til en forværring af de offentlige finanser eller kun en lille forbedring, må de samlede effekter for samfundet af højere uddannelse vurderes at være positiv, da det er fundamentet for højere lønninger og højere privat beskæftigelse og dermed højere indkomster og højere velstand på lidt længere sigt. Dette viser, at uddannelse i sig selv ikke er tilstrækkeligt. Der skal mere til - fx i form af færre offentligt ansatte og øget privat beskæftigelse.

5 Væksten i det private erhvervsliv skal være høj

Højere skatter og lavere offentlige udgifter kan bidrage til økonomisk selvstændighed som beskrevet i kapitel 3. Højere skatter og lavere offentlige udgifter indebærer primært en omfordeling, hvor Grønland betaler for selvstændighed ved et lavere velstandsniveau. Derfor kan højere skatter og lavere offentlige udgifter ikke stå alene. De skal kombineres med reformer, som øger velstanden i landet. Kapitel 4 beskrev endvidere, at asymmetrisk vækst, der kræver offentlige besparelser og høj vækst i den private sektor, er nødvendig for at opnå selvstændighed.

Dette kapitel peger på muligheder, der kan udvikle det private erhvervsliv i Grønland i form af større privat produktion. Den private sektor er i dag forholdsvis lille sammenlignet med den private sektor i andre lande. Afsnit 5.1 diskuterer den omstændighed, at der skal være personer, som kan ansættes i den private sektor for, at den private sektor kan vokse. Det kan ske ved en reduktion i antallet af offentligt ansatte, en stigning i arbejdsudbuddet eller ved rekruttering af arbejdskraft fra andre lande. Afsnit 5.2 analyserer udviklingsmulighederne for større privat produktion⁶.

5.1 Forholdet mellem den offentlige og den private beskæftigelse

Ifølge tal fra Grønlands Statistiks Statistikbank⁷ er der målt i årsværk ca. 29.500 beskæftigede i Grønland i 2006. Heraf arbejder ca. 45 pct. i den offentlige sektor. Beskæftigelsen i den private sektor udgør ca. 55 pct. Blandt dem er der en del, der arbejder i brancher som i større eller mindre omfang modtager offentlige tilskud. Det må således vurderes, at omkring halvdelen af de beskæftigede i Grønland er offentligt ansatte eller arbejder i brancher, som modtager offentlige tilskud.

I Danmark er ca. 2/3 af de beskæftigede ansat i den private sektor. Det er ikke nødvendigvis præcis denne sammensætning af den private beskæftigelse og den offentlige beskæftigelse, som sikrer selvstændighed. Men i det følgende regnes på konsekvenserne af, at sammensætningen mellem den private beskæftigelse og den offentlige beskæftigelse svarer til den danske.

⁶ I dette kapitel tænkes på produktion og værditilvækst i brancher, som ikke omfatter offentlig administration og offentlige ydelser. Der tænkes således ikke på privatisering af offentlige virksomheder.

⁷ Arbejdsmarkedsstatistikken: Det samlede antal årsværk samt lønsum for lønmodtagere fordelt på hovedbrancher.

En reduktion i antallet af offentligt ansatte samtidig med en stigning i antallet af privatansatte vil være et effektivt skridt på vej mod økonomisk selvstændighed. Herved bliver de offentlige finanser styrket som følge af højere skatteindtægter og lavere udgifter til lønninger.

Hvis 2/3 af de beskæftigede skal være ansat i den private sektor ved uændret arbejdsstyrke, kræver det, at ca. 4.000 personer flytter fra den offentlige sektor til den private sektor, jf. Tabel 5.1. En reduktion i medarbejderstaben i den offentlige sektor på 25 pct. er meget drastisk og kan i givet fald kun gennemføres over en længere årrække. Og for at de mange personer fortsat kan være i beskæftigelse, kræver det, at der er job i den private sektor. Men det vil kunne give et markant bidrag på ca. 1 mia. kr. til de offentlige finanser alene i sparede lønudgifter. Dertil kommer, at det evt. også kan medføre besparelser i de offentlige udgifter til køb af varer og tjenester, hvis der er færre ansatte i den offentlige sektor.

Tabel 5.1: 2/3 beskæftigede i den private sektor med uændret arbejdsstyrke

	Offentlig	Privat	I alt
Beskæftigelse i dag	13.579	15.893	29.472
Beskæftigelse, hvis 2/3 skal være i den private sektor	9.824	19.648	29.472
Forskel	-3.755	3.755	0

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, Arbejdsmarkedsstatistikken og egne beregninger.

En anden måde at opnå en anden fordeling mellem offentlig og privat beskæftigelse er at øge antallet af privatansatte gennem en større arbejdsstyrke, hvilket er illustreret i Tabel 5.2. I det tilfælde skal beskæftigelsen i den private sektor stige med ca. 11.000 personer for, at 2/3 af de beskæftigede er privatansatte.

Tabel 5.2: 2/3 beskæftigede i den private sektor med en stigning i arbejdsstyrken

	Offentlig	Privat	I alt
Beskæftigelse i dag	13.579	15.893	29.472
Beskæftigelse hvis 2/3 skal være i den private sektor	13.579	27.158	40.737
Forskel	0	11.265	11.265

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, Arbejdsmarkedsstatistikken og egne beregninger.

På længere sigt er der et stort potentiale i at få personer i beskæftigelse, der ellers vil modtage førtidspension, offentlig hjælp mv. Arbejdsmarkedsstatistikken er ikke særlig præcis på dette område, men det er tvivlsomt, om potentialet er på 11.000 personer.

Arbejdsstyrken og den private beskæftigelse kan også øges ved, at der tilkaldes arbejdskraft fra andre lande. Især i en situation, hvor der er brug for meget arbejdskraft (fx hvis der kommer minedrift), kan det være relevant.

Den mest realistiske måde at ændre forholdet mellem offentlig og privat beskæftigelse er formentlig en kombination af en stigning i arbejdsstyrken, færre offentligt ansatte, flere privatansatte og formentlig flere tilkaldte.

5.2 Muligheder for at udvikle det private erhvervsliv

Med fokus på de sektorer, der for alvor kan bidrage til samfundsøkonomien, ser de følgende afsnit på, hvilke konkrete muligheder der er for at udvikle det private erhvervsliv i Grønland. Der ses dog ikke på olie- og gasproduktion, der vil blive analyseret særskilt i kapitel 7.

5.2.1 Fiskeri

Fiskeriet er det vigtigste erhverv i dag. Eksporten af fiskeprodukter udgjorde i 2007 over 80 pct. af den samlede eksportværdi. Rejer er den vigtigste art og udgjorde i 2007 ca. 60 pct. af eksportværdien, mens hellefisk udgjorde ca. 23 pct. af den samlede værdi, jf. Tabel 5.3. Af den samlede beskæftigelse i 2004 var ca. 15 pct. ansat i fiskerierhvervet.

Tabel 5.3: De enkelte arters andel af den samlede eksport

	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Rejer	77,9	77,8	63,8	63	59,8	59,4
Hellefisk	0,7	15,2	17,3	22,1	25,6	23,2
Torsk	1,7	3	2,5	4	6,4	9,5
Krabber	0	0,7	10,9	4,8	2,7	1,9
Andet	19,7	3,3	5,5	6,1	5,5	6
I alt	100	100	100	100	100	100

Kilde: Fiskerikommissions betænkning, februar 2009

Den samlede eksportværdi fra fiskerierhvervet var i perioden 2001 til 2007 gennemsnitlig set ca. 2 mia. kr., jf. Tabel 5.4.

Tabel 5.4: Værdi, mængde og pris for de enkelte arter i 2007 (2010 priser)

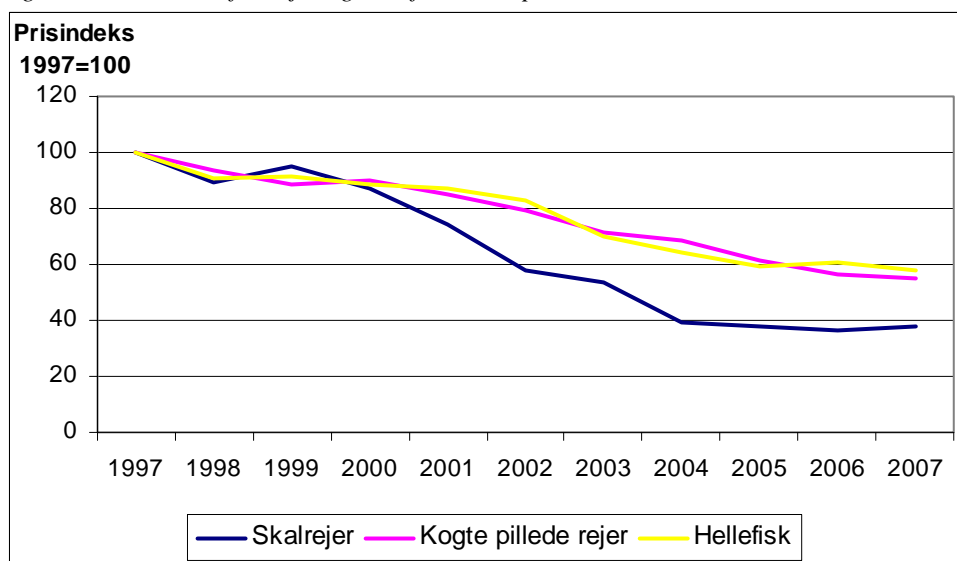
	Værdi, mio. kr.	Mængde, tons	Pris pr. kg.
Skalrejer	597,0	48.843	12,2
Kogte pillede rejer	673,7	20.161	33,4
Hellefisk	495,2	20.351	24,3
Krabber	41,4	1.162	35,7
Torsk	201,6	7.955	25,3
Andre fiskearter	113	126,7	
I alt	2135,6	98.472	

Note: Tallene er fremskrevet fra 2007 til 2010 niveau med forbrugerprisindekset.

Kilde: Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands Økonomi, juli 2009 og egne fremskrivninger til 2010.

Gennemsnitsprisen på rejer og hellefisk har været nedadgående de seneste 10 år, hvilket er illustreret i Figur 5.1. Hertil kommer, at oliepriserne er steget, hvilket ligeledes har presset indtjeningen i erhvervet.

Figur 5.1: Prisindeks for rejer og hellefisk, 2010 priser



Note: Tallene er fremskrevet fra 2007 til 2010 niveau med forbrugerprisindexet.

Kilde: Grønlands udenrigshandelsstatistik

Det er et spørgsmål, hvor meget fiskerierhvervet kan bidrage med i forhold til selvstændighed, hvis udviklingen i priser eller kvoter er gunstig. Her har vi valgt at udføre beregningseksempler med udgangspunkt i de senest tilgængelige data fra 2007, som kan give en idé om størrelsesordenene. Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i en alt andet lige betragtning. Det antages fx, at højere kvoter ikke reducerer bestanden af fisk og skaldyr på kort eller lang sigt, ligesom det antages, at højere kvoter ikke påvirker verdensmarkedsprisen.

Det er vanskeligt at forudsige priserne i fremtiden. Udbuddet af vildtlevende fiskeprodukter kan formentlig kun øges begrænset, og efterspørgslen vil også fremover stige, blandt andet som følge af højere velstandsniveau i udviklingslandene. Det trækker isoleret set i retning af, at priserne vil stige fremover. I modsat retning trækker, at effektiviseringer i fiskeriet og i fødevarerproduktion i det hele taget må forventes at reducere omkostningerne i produktionen og dermed presse priserne yderligere ned. I denne sammenhæng er det afgørende, hvordan udviklingen vil være i akvakultursektoren. Men der er ikke tvivl om, at permanent højere priser på fisk og skaldyr vil have stor økonomisk betydning, da erhvervet samlet set dermed vil opnå højere indtjening, uden at omkostningerne er blevet større. Det giver større skatteindtægter fra både personer, selskaber og udbytter, ligesom værdien af Royal Greenland vil blive højere. Derudover er indregnet, at EU vil betale mere for at fiske i Grønlandsk farvand, hvis priserne generelt er højere.

Tabel 5.5 viser effekterne på BNP, offentlige finanser og eksport i to scenarier med højere priser. I det ene scenarie antages det, at priserne på fisk og skaldyr permanent stiger med 25 pct. i forhold til niveauet i 2007. I dette scenarie vil de offentlige finanser blive styrket med ca. 350 mio. kr., mens BNP vil blive ca. 500 mio. kr. højere. I den nedenstående beregning regner vi med, at det offentlige får ca. 2/3 af gevinsten ved permanente prisstigninger. Hele omsætningen eksporteres, og betalingsbalancen vil derfor blive forbedret, men med

mindre end stigningen i BNP, da importen også vil stige. En permanent prisstigning på 50 pct. vil forbedre de offentlige finanser med ca. 700 mio. kr.

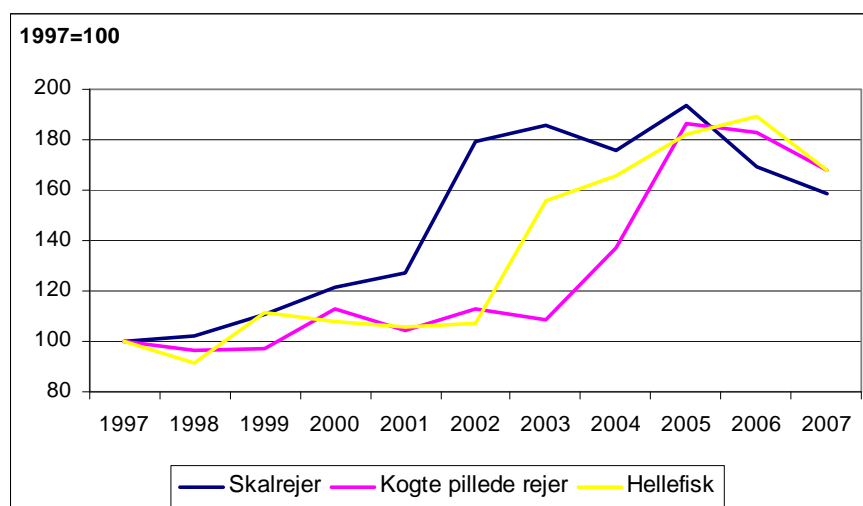
Tabel 5.5: Økonomiske effekter af højere priser på fisk og skaldyr

Mia. kr.	Prisstigning i forhold til 2007 (2010 priser)	
	25 pct.	50 pct.
Omsætningsstigning	0,5	1,1
Omkostningsstigning	0	0
BNP	0,5	1,1
Offentlige finanser	0,4	0,7

Kilde: Egne beregninger

Kvoterne for rejer og hellefisk har været stigende i perioden 1997 til 2007, hvilket har skabt grundlag for stigende eksport, jf. Figur 5.2.

Figur 5.2: Indeks for den eksporterede mængde af af rejer og hellefisk 1997-2007



Kilde: Grønlands udenrigshandelsstatistik

Større kvoter - og dermed større fangster og eksport - vil også hjælpe på økonomien, men ikke så meget. Det skyldes, at en del af den øgede omsætning vil blive modsvaret af højere omkostninger, da der skal fiskes mere. I beregningen er antaget, at ca. halvdelen af omsætningsstigningen modsvares af højere omkostninger i produktionen.

Tabel 5.6 viser de tilsvarende beregninger i to scenarier med større kvoter. De højere omkostninger betyder, at det offentlige får ca. 30 pct. af den umiddelbare gevinst ved omsætningsstigningen i form af indkomstskatter, selskabs- og udbytteskatter og offentligt ejerskab af fiskeriflåden. De offentlige finanser forbedres med ca. 150 mio. kr. med en 25 pct. stigning og ca. 300 mio. kr. ved en 50 pct. stigning.

Betalingsbalancen vil blive påvirket i både positiv og negativ retning af kvotestigninger. Den større eksport vil i sig selv øge overskuddet, men importen vil også blive større som følge af flere investeringer i produktionen, højere forbrug mv. Samlet må påvirkning af betalingsbalancen vurderes dog at være positiv.

Tabel 5.6: Økonomiske effekter af større kvoter på fisk og skaldyr

Mia. kr.	Højere kvoter i forhold 2007	
	25 pct.	50 pct.
Omsætningsstigning	0,5	1,1
Omkostningsstigning	0,3	0,5
BNP	0,3	0,5
Offentlige finanser	0,2	0,3

Kilde: Egne beregninger

Udover ekstra investeringer kræver kvotestigninger også mere arbejdskraft. Det er afgørende for gevinsten ved kvotestigninger, om den ekstra arbejdskraft i fiskeriet vil øge arbejdsstyrken, eller fiskerne vil komme fra andre brancher. I beregningen antages det optimistisk, at den ekstra arbejdskraft kommer som følge af et større arbejdsudbud, og der er derfor indregnet højere indkomstskatter. Gevinsten vil være væsentligt mindre, hvis arbejdsudbuddet ikke øges, og det således er personer, der allerede har et andet job, som i stedet kommer i beskæftigelse i fiskeriet.

Ovenstående beregningseksempler illustrerer, at der virkelig skal meget til for, at fiskeriet kan bane vejen for økonomisk selvstændighed. Men som følge af fiskerierhvervets meget store betydning for økonomien vil især permanente prisstigninger kunne være et skridt på vejen, på samme måde som permanente prisfald vil trække Grønland længere væk fra selvstændighed.

I en gunstig situation, hvor både priser og kvoter stiger med 25 pct. (hvorved den samlede værdi af produktionen stiger godt 50 pct.) kan fiskeriet bidrage med ca. 0,6 mia. kr. Stiger både kvoter og priser med 50 pct. (og produktionen dermed med godt 100 pct.), kan fiskeriet bidrage med ca. 1,3 mia. kr. Men som det også er illustreret ovenfor, kan både priser og kvoter variere en del over tid, så det er ikke noget, man kan forvente eller planlægge efter.

Tabel 5.7: Økonomiske konsekvenser af højere priser og kvoter

Mia. kr.	Både priser og kvoter stiger 25 pct.		Både priser og kvoter stiger 50 pct.	
Omsætningsstigning	1,2		2,7	
Omkostningsstigning	0,3		0,5	
BNP	0,9		2,1	
Offentlige finanser	0,6		1,3	

Kilde: Egne beregninger

Fiskerikommissionen (2009) argumenterede for, at udnyttelse af stordriftsfordele og ophævelse af landingspligten vil øge effektiviteten i fiskerierhvervet. Fiskerikommissionen regnede sig frem til, at det er muligt at øge eksportværdien med ca. 70 mio. kr. i rejeerhvervet samtidig med, at der sker et fald i beskæftigelsen på ca. 900 årsværk.

Effektiviseringerne i fiskerierhvervet kan bidrage til økonomisk selvstændighed på to måder. For det første vil det frigøre arbejdskraft, som kan beskæftiges i andre erhverv. For det andet vil effektiviseringen øge indtjeningen i erhvervet, hvilket i økonomisk forstand har samme effekt på de offentlige finanser som prisstigninger. Det betyder med andre ord, at hvis de foreslåede effek-

tiviseringer af fiskeriet bliver gennemført, vil det medføre, at indtjeningen i erhvervet bliver højere, og at de offentlige finanser bliver styrket.

5.2.2 Aluminiumsproduktion

Det overvejes for øjeblikket, om der skal igangsættes aluminiumsproduktion i Grønland. Med en anlægsinvestering på ca. 20 mia. kr. og ca. 1.000 ansatte i driftsfasen har projektet en størrelsesorden, som aldrig er set før i Grønlands historie.

Ejerskabsmodeller mellem aluminiumsproducenten Alcoa og Selvstyret er ikke afklaret endnu. I det følgende antages det, at der bliver tale om en koncessionsmodel, hvor Alcoa dækker hele investeringsudgiften.

Konsekvenserne for de offentlige finanser, hvis Grønland beslutter sig for at blive aluminiumsnation, er analyseret i NIRAS Greenland (2009). Det fremgår heraf, at den årlige påvirkning af de offentlige finanser i driftsfasen med stor usikkerhed kan beregnes til 0-300 mio. kr. Aluminiumsprojektet vil bidrage mest til de offentlige finanser, hvis det fører til en større arbejdsstyrke, således at man både kan reducere udgifterne til førtidspension, offentlig hjælp mv., samtidig med at indkomstskatterne bliver større. Fører projektet derimod ikke til, at arbejdsudbuddet stiger, er betydningen for de offentlige finanser beskednen.

I basisscenariet i NIRAS Greenland (2009) regner man med, at projektet vil styrke de offentlige finanser med ca. 100 mio. kr. i driftsfasen, primært som følge af højere indkomstskatter. I anlægsfasen vil projektet bidrage med yderligere skatteindtægter, og på længere sigt kan det også bidrage med selskabskatter og evt. koncessionsafgifter. Såfremt aluminiumsprojektet kan bidrage til at reducere antallet af ansatte i den offentlige sektor, vil det ligeledes gøre gevinsten større.

Et meget væsentligt aspekt ved aluminiumsprojektet er, at det skaber et stort antal arbejdspladser i en by. Der vil i givet fald være job, der fx kan besættes af ufaglærte, kortuddannede mv. På den måde skaber projektet konkrete muligheder for nogle personer, og det kan sandsynligvis være med til at sætte en positiv udvikling i gang og skabe nye fremtidsmuligheder, samtidig med at projektet styrker de offentlige finanser. Men det er samtidig klart, at selvom aluminiumsprojektet kan bidrage positivt til den økonomiske udvikling, kan dette projekt ikke alene sikre økonomisk selvstændighed. I det mest gunstige scenarie, hvor arbejdsudbuddet bliver øget med 1.100-1.200 hjemmehørende, vil dets bidrag til de offentlige finanser være ca. 0,3 mia. kr. årligt.

5.2.3 Minedrift

Der er mange tegn på, at minedrift kan være en branche i vækst. Det kan skabe arbejdspladser og vækst i den private sektor og dermed være et skridt på vejen til selvstændighed.

Der er tre mineprojekter, der tilsammen kan skabe op mod 200 arbejdspladser i Grønland. Det første er i olivinminen ved Maniitsoq, hvor der er produktion i 2009. Minen beskæftiger omkring 30 ansatte, og det forventes, at der kan brydes olivin i 50 til 100 år. Det andet projekt er guldminen i Sydgrønland, hvor der er forventning om, at produktionen igen starter i 2010. Der vil være mellem 60 og 100 ansatte i guldminen.

På længere sigt kan der åbne flere miner i Grønland. I Tabel 5.8 er oplistet nogle af de projekter, der kan blive realiseret i de kommende år, samt den mulige direkte beskæftigelseseffekt af disse projekter. Listen er ikke udtømmende, og andre projekter kan således komme på tale.

Tabel 5.8: Mulig beskæftigelse i 8 mineprojekter

	Ansatte
Olivin	30
Guldminen	60 til 100
Bly/Zink	110
Molybdænminen	500
Eudialytprojektet	80
Diamanter	400 til 500
Rubiner	40
Jern	300 til 400
I alt	1.520-1.760

Kilde: Råstoffdirektoratet (2009)

Det vides ikke endnu, hvor mange personer som vil være beskæftiget i mineindustrien fremover. Et optimistisk, men ikke urealistisk skøn er, at mineindustrien inden for 10 år kan beskæftige 1.500 personer. Dertil kommer beskæftigelse i afledte erhverv. Hvor stor, den afledte beskæftigelse bliver, afhænger blandt andet af, hvor meget det enkelte projekt trækker på det grønlandske erhvervsliv, og i hvilket omfang det bliver forsynet med importerede varer og tjenesteydelser. Et forsigtigt bud er, at den samlede beskæftigelseseffekt kan blive på ca. 2.500 arbejdspladser.

Mineprojekternes påvirkning af de offentlige finanser er ligesom for aluminiumsproduktion meget afhængig af, hvad der sker på arbejdsmarkedet. En mulighed er, at hovedparten af de mange nye stillinger bliver besat af tilkaldte. En umiddelbar konsekvens for de offentlige finanser af flere tilkaldte er, at disse personer betaler indkomstskat. I NIRAS Greenland (2009) er det opgjort, at en tilkaldt, der tjener 330.000 kr. om året, vil bidrage med ca. 110.000 kr. i indkomstskatter, hvis vedkommende ikke har skattemæssige fradrag udover personfradrag og standardfradrag. Tilkaldte vil også trække på de offentlige ydelser. Hvor meget der vil være tale om afhænger af, hvilken alder de har, om de medbringer børn og ægtefælle, om der er boliger til dem osv. Dette er ikke medregnet i det nævnte beløb.

I en situation, hvor de 2.500 arbejdspladser bliver besat af tilkaldte, vil de offentlige finanser således blive forbedret med knap 0,3 mia. kr. Bliver arbejdspladserne i stedet besat af hjemmehørende som følge af at arbejdsudbudet stiger, er den samlede forbedring ca. 0,5 mia. kr. som følge af højere indkomstskatter og lavere udgifter til overførsler. Disse beregninger bygger på NIRAS (2009).

Der er i denne beregning ikke indregnet selskabsskatter, ligesom der er regnet med, at mineselskaberne dækker alle udgifter til infrastruktur, boliger, osv. Der er heller ikke indregnet indtægter fra royalties, da der ifølge den nuværende lovgivning ikke betales royalties af faste mineraler.

5.2.4 Andre muligheder, fx turisme

En helt anden oplagt mulighed for udvikling af det private erhvervsliv er turisme, hvor Grønland har meget at byde på i form af ekstraordinære naturop-levelser, en enestående kultur og et spændende land i det hele taget. I dag stammer imidlertid kun en beskedent del af de samlede indkomster fra turisme, som omtalt i kapitel 2. Så selv hvis det skulle lykkes at øge turismen markant, er det svært at forestille sig, at dette erhverv kan udvikle sig så meget, at indtægterne fra det for alvor kan betyde noget set i forhold til selvstændighed.

At det er svært at udvikle turismen så meget, at erhvervet kan generere meget store offentlige indtægter, hænger sammen med, at flere turister vil forudsætte, at der er flere hoteller eller andre overnatningsmuligheder. Flere turister vil også lægge pres på infrastrukturen, da der fx vil være behov for flere flyafgange. Problemet er, at de nævnte tiltag kræver store investeringer. Turisme har imidlertid stor betydning for forskellige dele af erhvervslivet og økonomien, især lokalt, så det er vigtigt, at der bliver arbejdet på at udvikle turismeerhvervet. Men potentialet er nok ikke så stort, at det for alvor vil kunne ændre afgørende på den samlede økonomi og de offentlige finanser.

Inden for de seneste år er især krydstogsturismen steget eksplosivt, hvilket er vist i Tabel 5.9. I 2003 anløb 164 krydstogtskibe Grønland, hvilket i 2008 var steget til 355. I samme periode steg antallet af krydstogtgæster til det tredobbelte.

Den direkte gevinst for de offentlige finanser ved krydstogtturismen i form af krydstogtpassagerafgiften steg i samme periode voldsomt, og udgjorde 13 mio. kr. i 2008. Herudover går krydstogtpassagerer i land, hvor de bruger penge i butikker mv. og formentlig bliver de en dag eller to, før eller efter krydstogtet, så der er også gevinster for de offentlige finanser i form af beskatning af arbejdskraft fra ansatte, der arbejder i selskaber beskæftiget med turisme. Men det ændrer ikke ved, at selvom der har været kraftig vækst i krydstogtturismen, er effekten på den samlede økonomi ret så begrænset.

Tabel 5.9: Udviklingen i krydstogtturisme

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Antal anløb	164	195	115	157	206	355
Krydstogtgæster	9.578	15.654	16.446	22.051	23.506	28.891
Krydstogtpassagerafgift (mio. kr.)	2,9	4,7	4,9	9,9	10,6	13,0

Kilde: Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands Økonomi (2009)

Siden 2001, hvor Landsstyret vedtog "is- og vandeksportloven", er der udstedt tre udnyttelsestilladelser til produktion af grønlandske is- og vandprodukter. I 2006 gav landsstyret tilladelse til Greenland Spring Water ApS til at udnytte og eksportere kildevand fra Lyngmarkskilden ved Qeqertarsuaq. Virksomheden fik en treårig periode til at undersøge de kommercielle muligheder. I februar 2009 indgik landstyret og Greenland Spring Water ApS den endelige aftale om produktionsvilkårene, som også omfattede en royaltyaftale. I begyndelsen påregnes drift i et skift med omkring 10 årsværk. De samlede eksportindtægter kan i 2010 nå et niveau på omkring 30-60 mio. kr. afhængigt af afsætningsforholdene.

Ligesom med turisme giver eksport af kildevand således muligheder for lokal vækst og beskæftigelse. Men det er svært at forestille sig, at potentialet er så stort, at det vil kunne få afgørende betydning for samfundsøkonomien. Men det er positivt, at der sker en udvikling af de to erhverv, da de på længere sigt sammen med udvikling af andre mindre erhverv vil kunne være med til at sikre et bredere forankret erhvervsliv.

6 Mulige scenarier

De foregående kapitler har beskrevet i hvilket omfang forskellige tiltag og forskellige brancher kan bidrage til økonomisk selvstændighed. Det fremgår, at der (bortset fra olie- og gasproduktion, der først beskrives i kapitel 7) ikke er en enkelt sektor eller et enkelt politisk tiltag, der kan sikre selvstændighed. Spørgsmålet er, hvor langt det rækker, hvis de forskellige muligheder bliver kombineret.

Det vil kræve en større makroøkonomisk model at sætte de forskellige områder sammen. Da der ikke eksisterer en sådan model for den grønlandske økonomi, tjener beregningerne i dette kapitel primært til at illustrere nogle størrelsesordener. Disse beregninger belyser, hvad der skal til, og hvordan økonomien vil kunne se ud i en situation, hvor der er alternativer til bloktilskuddet mv.

Analysen tager ikke hensyn til, at Grønland - lige som mange andre lande - kan forvente, at antallet af personer over 65 år vil stige frem til 2040, Grønlands Statistik (2009b). Dette vil kunne øge presset på de offentlige finanser. Derimod er der kun udsigt til et beskedent fald i antal personer i den erhvervsaktive alder, så de direkte virkninger på arbejdsmarkedet af en ændret befolkningssammensætning må antages at være beskedne.

6.1 Nogle mulige scenarier

Der er ikke tvivl om, at der skal meget til for, at økonomisk selvstændighed kan blive realiseret. I det følgende ses på to scenarier, hvor økonomien udvikler sig positivt – det er netop kun, hvis der sker en betydelig økonomisk udvikling, at økonomisk selvstændighed kan komme inden for rækkevidde.

I det ene scenarie ("Det går fremad scenariet") regnes med, at der kommer et aluminiumsværk, at der kommer miner, og at det går godt i økonomien i det hele taget. Det andet scenarie ("Alt flasker sig scenariet") er baseret på, at Grønland får mest muligt ud af de mulige, store projekter, at priserne på rejer og fiskeprodukter stiger, at der gennemføres betydelige politiske tiltag osv. - altså netop et scenarie, hvor alt flasker sig.

Der kan naturligvis tænkes mange andre scenarier og udviklingsforløb. Tanken er her at illustrere, hvordan det kan gå, og hvad der skal til.

6.1.1 "Det går fremad scenariet"

I dette scenarie regnes med, at der bliver taget en række politiske tiltag, og at det går fremad i økonomien. Men der regnes ikke med, at der sker en afgørende ændring af samfundet.

Det antages, at aluminiumsprojektet og en række mineprojekter bliver realiseret, således at der bliver skabt ca. 3.500 arbejdspladser i den private sektor. Men der regnes ikke med, at samfundet bliver ændret afgørende i form af, at arbejdsudbuddet bliver væsentligt større eller, at den offentlige sektor bliver mindre. Sandsynligvis kan aluminiumsprojektet i den situation forbedre de offentlige finanser med ca. 100 mio. kr. årligt i driftsfasen (det svarer til basis-scenariet i NIRAS (2009)), mens mineprojekterne kan bidrage med ca. 200 mio. kr. årligt. Heri ligger, at en stor del af de ansatte i mineindustrien er tilkaldte, hvorved Selvstyret får skatteindtægter fra personskatter, men ikke sparer udgifter til sociale overførsler. Det betyder også, at en stor del af indkomsterne fra projektet vil tilfalde tilkaldte og dermed ikke de personer, der bor i det grønlandske samfund.

Antag endvidere, at der er initiativer, der forbedrer de offentlige finanser. Det sker ved en intensiveret fraflytning fra byggerne, så en række mindre bygger kan lukkes, samt at skatterne bliver sat op. Disse ændringer antages at kunne forbedre de offentlige finanser med omkring 0,5 mia. kr.

Samlet set vil den skitserede udvikling kunne forbedre de offentlige finanser med ca. 0,8 mia. kr., som vist i Tabel 6.1. Selv om det er betydelige fremskridt, skal der en hel del mere til.

Tabel 6.1: Effekter på de offentlige finanser i "Det går fremad scenariet"

	Mia. kr.
Aluminium (1.000 arbejdspladser)	0,1
Miner (2.500 arbejdspladser)	0,2
Koncentration af befolkningen	0,2
Højere skatter	0,3
I alt	0,8

Anm.: Effekten på de offentlige finanser er beregnet med udgangspunkt i 2010-tal.

Kilde: Egne beregninger og forudsætninger

Det ligger i selvstyreloven, som tidligere forklaret i kapitel 2, at Selvstyret fremover selv skal finansiere overtagelse af sagsområder fra staten, og at de samlede udgifter til de områder, der kan overtages, udgør ca. 340 mio. kr. De skitserede størrelsesordener i Tabel 6.1 viser, at det skulle være muligt at overtage disse områder, hvis udviklingen i økonomien er positiv. Det fremgår også, at den forbedring af de offentlige finanser, som aluminiumsprojektet og en række mineprojekter kan skabe, nogenlunde rækker til hjemtagelse af de resterende sagsområder inden for selvstyreloven. Hermed er det også sagt, at alene hjemtagelse af de resterende sagsområder er en ganske stor og krævende opgave.

6.1.2 "Alt flasker sig scenariet"

I dette scenarie udvikler økonomien sig som følge af realisering af store projekter, markante politiske tiltag samt en gunstig udvikling i det hele taget. Der er med andre ord tale om et scenarie, der både kræver held, flid, dygtighed og stor politisk vilje.

Antag, at både kvoterne og priserne⁸ på rejer og fiskeprodukter stiger 25 pct. Som ligeledes forklaret i kapitel 5 vil højere priser kunne forbedre de offentlige finanser med ca. 0,4 mia. kr., mens større kvoter kan bidrage med ca. 0,2 mia. kr. Hermed bliver det samlede bidrag fra fiskeriet 0,6 mia. kr. Det skal bemærkes, at det ikke kan anses for at være et sandsynligt scenarium, at både priserne og kvoterne stiger voldsomt, men det kan ske hvis netop alt flasker sig.

Antag endvidere, at aluminiumsprojektet og en række mineprojekter bliver til noget, og at de følges op af politiske initiativer, der kan sikre, at arbejdsudbuddet bliver øget svarende til, at de mange nye arbejdspladser kan besættes med hjemmehørende arbejdskraft. I den situation bliver de offentlige finanser forbedret som følge af højere indtægter fra indkomstskatter og sparede offentlige udgifter til indkomstoverførsler. Hermed kan aluminiumsprojektet forbedre de offentlige finanser med ca. 0,3 mia. kr. årligt, jf. NIRAS Greenland (2009), mens mineprojekterne kan give en forbedring på ca. 0,5 mia. kr. årligt. Især for mineprojekter, der ligger langt fra byer og bygder, kræver det en betydelig indsats at sikre, at arbejdspladserne bliver besat af hjemmehørende.

I scenariet er det endvidere forudsat, at der også sker erhvervsudvikling på andre områder, således at beskæftigelsen i den private sektor kan øges med yderligere 2.000 personer, samtidig med at den offentlige sektor bliver reduceret tilsvarende. Færre offentligt ansatte er med til at reducere den offentlige sektors andel af den samlede beskæftigelse og er dermed med til at reducere de offentlige udgifter. Sparede offentlige lønninger til 2.000 personer vil udgøre ca. 0,5 mia. kr. Det er ikke nærmere specificeret her, hvordan en sådan ændring kan ske, men det kan fx ske ved udvikling af turisterhvervet og andre private erhverv, der kan opstå i kølvandet på de store projekter. Der er formentlig tale om en ganske optimistisk forudsætning.

Samlet set stiger beskæftigelsen i den private sektor med 6.500 personer i dette scenarie. Dette vil under alle omstændigheder kræve en markant uddannelsesindsats og en betydelig omstilling i samfundet i det hele taget.

Vedr. bosætning regnes i dette scenarie med, at der sker en befolkningskoncentration, som er så stor, at der kan spares 0,5 mia. kr. på de offentlige udgifter. Herved bliver der også frigjort arbejdskraft til at besætte de mange nye stillinger i den private sektor. En så stor besparelse som følge af koncentration af befolkningen betyder, at der er tale om langsigtede virkninger. Der er fx ikke indregnet udgifter til byggeri af boliger i byerne. Omvendt er det heller ikke indregnet, at især i anlægsfasen må det forventes, at både aluminiumsprojektet og mineprojekterne vil bidrage med store beløb i indkomstskat.

Udover de ovennævnte tiltag vil der også være brug for markante skattestigninger for at sikre tilstrækkelige indtægter til de offentlige kasser. Antag fx, at skatterne er 1,2 mia. kr. højere end i dag, udover de skatteindtægter der følger af aluminiumsprojektet, mineprojekter mv. Et merprovenu af denne størrelsesorden kræver betydelige skattestigninger, men selve skattegrundlaget vil også være væsentligt større i dette scenarie. De store projekter, den større private beskæftigelse samt vækst i økonomien i det hele taget vil betyde, at der er

⁸ Som forklaret i kapitel 5 virker effektivisering af fiskeriet på samme måde som prisstigninger og fortolkningen af højere priser kan derfor være en kombination af højere priser og effektiviseringer.

mere at beskatte. Det er også muligt, at de store projekter på længere sigt kan bidrage med selskabsskatter og evt. royalties.

Det samlede billede af de offentlige finanser i ”Alt flasker sig scenariet” er vist i Tabel 6.2, hvor det er muligt at erstatte bloktilskud mv. med andre indtægter. I scenariet regnes der med, at værdien af fiskeriet er væsentligt højere end i dag, at der er aluminiumsproduktion, og at der sker produktion fra en række miner. Det må derfor antages, at eksporten vil være så stor, at der ikke er problemer med permanente underskud på betalingsbalancen.

Tabel 6.2: Effekter på de offentlige finanser i ”Alt flasker sig scenariet”

	Mia. kr.
25 pct. højere priser på fisk og fiskeprodukter	0,4
25 pct. større kvoter	0,2
Aluminium (1.000 hjemmehørende)	0,3
Miner (2.500 hjemmehørende)	0,5
Flere tilkaldte (1.000 flere i den øvrige del af private sektor)	0,1
Koncentration af befolkningen	0,5
2.000 fra den offentlige sektor bliver beskæftiget i nye job i den private sektor	0,5
Skattestigninger	1,2
I alt	3,8

Anm.: Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i 2010. Dermed bliver tallene undervurderet, da mange af beløbene vil vokse med væksten i samfundet. I modsat retning trækker, at der vil være et underliggende pres på de offentlige udgifter, når der er vækst i samfundet.

Kilde: Egne beregninger og forudsætninger

Arbejdsmarkedet i dette scenarium er særligt interessant, da en så stor forøgelse af den økonomiske aktivitet i den private sektor som vist i Tabel 6.2 kræver, at væsentligt flere kommer i arbejde i den private sektor. Konkret er der i scenariet regnet med, at der bliver behov for 6.500 flere i den private sektor, jf. Tabel 6.3. Denne betydelige efterspørgsel efter arbejdskraft bliver i scenariet klaret ved, at der sker effektivisering af fiskeriet, færre offentligt ansatte, flere tilkaldte, samt at arbejdsudbuddet bliver øget med 2.500 personer. En sådan forøgelse kan ske dels gennem koncentration af befolkningen, ved at nogle der i dag producerer for lidt i økonomisk forstand kommer i produktiv beskæftigelse. Dels ved at personer, der ellers i fremtiden ville modtage overførselsindkomst, kommer i beskæftigelse.

Alt i alt fører disse forudsætninger til, at den samlede beskæftigelse stiger med ca. 4.500 personer, og at offentligt ansatte udgør ca. 40 pct. af den samlede beskæftigelse (dvs. lidt højere end den tilsvarende andel i Danmark).

Tabel 6.3: Situationen på arbejdsmarkedet i ”Alt flasker sig scenariet”

	Personer
Behov for arbejdskraft:	
Aluminium	1.000
Miner	2.500
Øvrig privat beskæftigelse	2.000
Flere tilkaldte	1.000
Behov i alt	6.500
Hvor kan arbejdskraften komme fra?	
Effektivisering af fiskeriet	1.000
Færre offentligt ansatte	2.000
Flere tilkaldte	1.000
Øget arbejdsudbud, herunder gennem koncentration af befolkningen	2.500
Arbejdskraft til rådighed	6.500

Anm: Tallene er vist i meget runde størrelser for at illustrere nogle størrelsesordner. Der er således ikke tale om konkrete skøn.

Kilde: Egne beregninger og forudsætninger

Det er ikke muligt i dag at angive mere præcist, hvor meget de enkelte elementer i Tabel 6.2 og Tabel 6.3 vil bidrage med, og de er i den forstand hypotetiske. Der kan fx komme endnu flere mineprojekter og dermed endnu flere job i den branche, så de flere tilkaldte får befolkningstallet til at stige. Scenariet afhænger også af de politiske prioriteringer, hvor fx antallet af offentligt ansatte og omfanget af skattestigninger kan blive anderledes end vist i tabellen. Men det interessante er, tabellerne viser, hvilke brikker der kan være i spil, og hvor store de nogenlunde kan forventes at være. Det betyder også, at hvis nogle af de viste elementer ikke bidrager så meget, som skitseret her (fx hvis fiskeriet ikke kan bidrage så meget), skal de andre elementer i tabellen bidrage tilsvarende mere.

Tidshorisonten er et andet meget interessant aspekt i ”Alt flasker sig scenariet”. Hvor lang tid tager det? Der kan ikke gives noget præcist svar på dette spørgsmål, da det bl.a. afhænger af, om og hvornår aluminiumsprojektet og mineprojekterne i givet fald bliver realiseret, om der bliver skabt øget erhvervsaktivitet i øvrigt, hvor lang tid det tager at få flyttet offentligt ansatte over i den private sektor, hvor lang tid det tager at ændre bosætningsmønsteret markant osv. Tidsperspektivet i alle disse forhold er ikke analyseret her, men der er ikke tvivl om, at det vil tage lang tid. Hvis det bliver besluttet at sætte aluminiumsprojektet i værk snarest, vil driftsfasen kunne gå i gang i 2017. Tilsvarende må det forventes, at alle de forudsatte mineprojekter først vil kunne være i drift omkring dette tidspunkt, hvis det hele flasker sig. Men nok så væsentligt må det vurderes, at det vil tage endnu længere tid, inden de mange stillinger kan besættes af hjemmehørende. Dette kræver en stor uddannelsesindsats, også selvom der allerede er mange initiativer i gang på området. Samlet set vil der være tale om en lang tidshorisont - 30-40-50 år og måske endnu længere.

Det skal desuden understreges, at der netop er tale om et scenarie, hvor alt går godt. Der er mange forhold, der kan udvikle sig meget anderledes end skitseret her. Så i den forstand er det et meget optimistisk scenarie. Men hvis fx halvdelen af de mange elementer bliver realiseret, er der sket store forandringer i

samfundet, som gør, at Grønland kan opnå en større grad af økonomisk selvstændighed.

Et samfund, hvor alle de ovennævnte ændringer er sket, er meget anderledes end det Grønland, vi kender i dag. For det første er økonomien så veludviklet, at Grønland er økonomisk selvstændig. De eneste opgaver staten fortsat varetager er de opgaver, som Selvstyret ikke kan hjemtage inden for selvstyrelovens rammer. For det andet minder økonomien i det hele taget mere om økonomierne i de vestlige lande. De skitserede ændringer i Tabel 6.2 er så store og omfattende, at det ikke er muligt at opgøre præcist, hvordan ændringerne vil komme til udtryk på alle samfundsforhold. Men hvis scenariet bliver realiseret, vil Grønlands økonomi ikke længere adskille sig så markant fra økonomierne i andre vestlige lande. Den vil have ændret sig i retning af, at:

1. De offentlige udgifter vil være væsentligt lavere i forhold til produktionen, end de er dag. Dette skyldes både, at den private produktion er blevet større, og at den offentlige sektor er blevet mindre.
2. Skatte- og afgiftstrykket er kommet mere på linje med niveauet i andre vestlige lande. Der er vedtaget højere skattesatser, og samtidig er skattegrundlaget blevet større, da der er udviklet nye erhverv. Både de øgede satser og det øgede skattegrundlag betyder, at skatteprovenuet bliver højere end i dag.
3. Uddannelsesniveaue er blevet højere, og der er flere personer i højproduktive erhverv, hvorved indkomstniveauet er steget. Højere uddannelsesniveau er en forudsætning for at øge beskæftigelsen så meget, som angivet i dette scenarie. Uddannelse i sig selv forbedrer dog næppe de offentlige finanser (jf. afsnit 4.3).
4. Den private sektor spiller en langt større rolle som følge af aluminiumsprojektet, miner og andre tiltag for at udbygge det private erhvervsliv i Grønland. Samtidig betyder de nye stillinger i det private erhvervsliv, der bl.a. er besat med personer fra den offentlige sektor, at den private sektor får forholdsmæssig større betydning.
5. Fordelingen af indkomsterne i samfundet er dybest set et politisk spørgsmål, som blandt andet afhænger af skattesystemet og størrelsen af overførselsindkomster. Men det vil være muligt, at indkomstfordelingen bliver mere lige som følge af den betydelige stigning i beskæftigelsen, det højere uddannelsesniveau og de færre personer, der lever i bygderne.
6. Befolkningen lever i færre, større enheder, og der er væsentligt færre økonomisk dårligt stillede. Den store forskel på levevilkår i byer og bygder gør, at et ændret bosætningsmønster vil kunne bidrage til generelt højere levestandard hos mange. Afvandringen fra bygderne til byerne vil samtidig være en forudsætning for, at de kan komme i mere produktiv beskæftigelse.

En afvikling af bloktilskuddet betyder, at de samlede indkomster i samfundet falder, som forklaret i kapitel 2. I ”Alt flasker sig” scenariet sker der samtidig en betydelig fremgang på en række områder, som fx en udvikling af private erhvervsaktiviteter og en forbedring af uddannelsesniveaue. Det må antages, at denne fremgang er så stor, at de samlede indkomster er større end i dag, og

at den enkelte dermed også vil have oplevet økonomisk fremgang igennem perioden. Men lavere bloktilskud medfører lavere indkomster i samfundet. Det må endvidere forventes, at andre lande i samme periode også vil opleve økonomisk vækst (måske ikke så stor som i Grønland), hvilket vil betyde, at der fortsat vil være forskel mellem velstandsniveauet i Grønland og fx Danmark - på trods af den betydelige udvikling der sker i Grønlands økonomi i scenariet. Det samlede velstandsniveau kunne derfor være endnu højere, hvis ovenstående ændringer af samfundet bliver realiseret samtidig med, at Grønland fortsat modtager bloktilskud fra Danmark.

Én væsentlig faktor, der ikke er taget med i dette kapitel, er evt. indtægter fra olie- og gasproduktion, som potentielt kan blive meget store, hvilket det næste kapitel vil analysere.

7 Olie og gas som alternativ

Set i et udviklingsperspektiv er det interessante ved olie- og gasfund, at de kan gøre en afgørende forskel på den økonomiske udvikling. Indtægter fra olie- og gasproduktion kan forbedre de offentlige indtægter markant, give et stort positivt bidrag til betalingsbalancen og øge den private sektors andel af økonomien. Er forekomsterne store nok, kan olie- og gasproduktion således være en vej til økonomisk selvstændighed. Men samtidig er olie- og gasfund usikre, så man kan ikke basere sig på, at de bliver gjort (selvom man naturligvis skal gøre, hvad man kan, for at det sker). Derfor er det valgt i denne rapport, at analysere olie og gas i et kapitel for sig.

Selv om det kan lyde enkelt, er det ikke uden problemer at basere økonomisk selvstændighed på olie og gas, da det er usikkert i hvor lang en periode, økonomien i stort omfang kan baseres på olie- og gasindtægter.

Hertil kommer, at det kræver en stor indsats at sikre, at indtægterne fra olie- og gasproduktion ikke bare erstatter det nuværende bloktilskud fra Danmark, så samfundet i øvrigt fortsætter uændret. Man kan således sige, at for at Grønland skal få mest muligt ud af eventuelle olie- og gasfund, er det afgørende, at fx arbejdsuddannelsesniveauet bliver øget. Dette gælder også for, at Grønland udvikler et privat erhvervsliv og får så meget som muligt af fx store mineprojekter mv. Det vil sige, at kravene til den økonomiske politik ligner hinanden i de forskellige situationer.

7.1 Hvad kan olie- og gasproduktion bidrage med?

For øjeblikket er der 13 efterforsknings- og udnyttelsestilladelser vedr. olie og gas, hvor nogle af verdens største olieselskaber er involveret, og aktiviteterne er stigende. Der er således ikke tvivl om, at der er interesse for olie og gas ved Grønland. Men det ligger i sagens natur, at olie- og gasefterforskning er usikker. Der er foretaget prøveboringer i havet vest for Grønland, men der er ikke hidtil fundet olie og gas.

Tabel 7.1 viser et skøn over indtægterne fra et fund på 2 mia. tønder olie, som i størrelsesorden svarer til et stort oliefelt i den danske del af Nordsøen. Beregningen er en opdatering af beregningen i rapporten om samfundsmæssige aspekter af efterforskning og udnyttelse af olie og gas i Grønland fra 2005, hvor de nærmere forudsætninger vedrørende skatteregler og produktionsteknologi er beskrevet.

Det fremgår, at indtægterne for Selvstyret fra et fund i denne størrelsesorden kan blive ganske betydelige - i dette eksempel næsten 350 mia. kr. i en periode over 50 år. Selv renteindtægterne af 350 mia. kr. vil på sigt kunne finansiere økonomisk selvstændighed. Det er væsentligt mere end Danmark har tjent på fund i samme størrelsesorden, hvilket blandt andet skyldes, at der er regnet

med en oliepris på 70 dollar/tønne - historisk set har olieprisen kun ligget på dette niveau eller højere i en forholdsvis kort periode.

I den forbindelse hører det med, at forekomsten formentlig skal være stor for, at den vil blive udnyttet, da produktionsvilkårene er vanskeligere end de fleste andre steder. Hertil kommer, at hvis der bliver gjort et fund, er det sandsynligt, at der efterfølgende vil blive gjort flere. Det vil med andre ord betyde, at indtægterne fra olie og gas kan blive så store, at de kan erstatte bloktilskuddet og måske endda mere end det.

Tabel 7.1: Indtægter for Selvstyret ved fund på 2 mia. tønner olie ved en oliepris på 70 \$/tønne, 2009 priser, mia. kr.

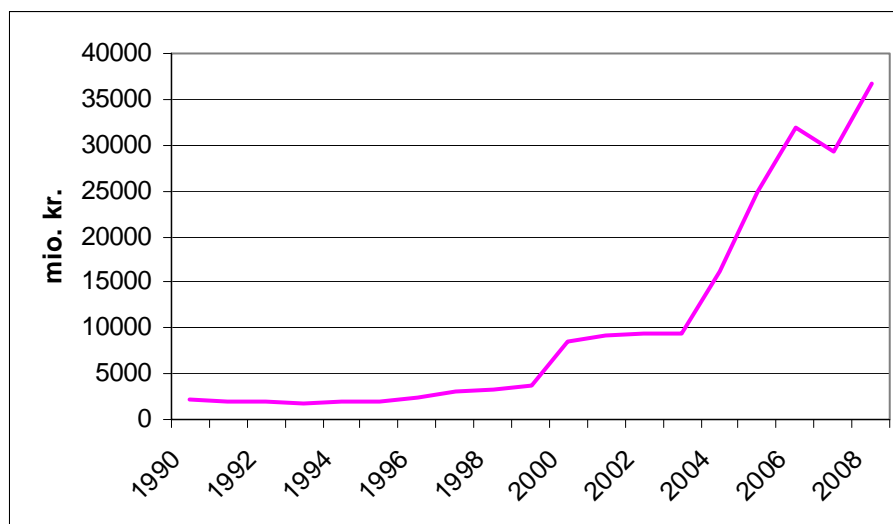
	Total
Selskabsskat	136
Surplus Royalty	168
Nunaoil	40
Totale skatteindtægter og Nunaoil	343
Årlige renteindtægter af de totale indtægter	14

Note: Der er anvendt en rentesats på 4 pct.

Kilde: Beregningen er foretaget af råstofdirektoratet og Price Waterhouse Coopers for NIRAS.

Udover, at det er usikkert, om der vil blive udvundet olie og gas, er det også usikkert, hvor store indtægterne i så fald vil blive. Indtægterne afhænger især af olieprisen, som kan variere ganske betydeligt. Det fremgår af Figur 7.1, hvordan de danske indtægter fra olie og gas har udviklet sig siden 1990. Siden 2004 er indtægterne steget eksplosivt, hvilket skyldes, at oliepriserne steg voldsomt fra 2004 til 2008. Olieprisen var på ca. 25 dollar pr. tønne i perioden 1990 til 2004 hvorefter den steg til næsten 150 dollar pr. tønne i 2008. I de seneste måneder har der været omkring 70 dollar pr. tønne.

Figur 7.1: Den danske stats indtægter fra olie og gas fra 1990 til 2009, løbende priser



Kilde: Danmarks Statistik

Hvis olieprisen falder til et meget lavere niveau - fx hvis der bliver udviklet billige, alternative energikilder - vil påvirkningen af de offentlige finanser blive væsentligt mindre. De viste indtægter ved fund af olie i Tabel 7.1, der

forudsatte en oliepris på 70 dollar pr. tønde, er således meget følsomme overfor, hvordan udviklingen i oliepriserne vil forløbe.

Et andet aspekt er, at olie- og gasindtægter er udtømmelige. Olieindtægterne kan således ikke bruges til offentlige udgifter med det samme, da indtægterne også skal finansiere offentlige udgifter, når indtægterne ophører. Dette har Selvstyret taget højde for, da man ønsker at oprette en såkaldt råstoffond i tilfælde af oliefund. Det fremgår af loven, at det kun er afkastet af olieindtægter, som kan bruges til offentlige udgifter. De resterende indtægter skal spares op. Hvis afkastet fra de akkumulerede olieindtægter skal dække bloktilskud mv. skal det udgøre 3,8 mia. kr. Hvis der kan opnås en realforrentning på 3-4 pct. betyder det, at de samlede, opsparede indtægter skal være ca. 90- 120 mia. kr.

Tidsperspektivet i forbindelse med olie- og gasproduktion er også en interessant parameter. I Grønland befinder aktiviteterne sig i øjeblikket i den første del af efterforskningsfasen. Hvis der gøres et fund, vil gas- og olieproduktionen formentlig først kunne begynde 8-10 år senere (Råstoffdirektoratet, 2009). Herefter forestår der en produktionsfase på formentlig 30-50 år.

Set fra et økonomisk perspektiv er det endvidere nok så interessant, at der vil gå en række år (måske 10 år), inden den offentlige sektor får indtægter i form af royalties og selskabsskatter. Hvor langt tid der vil gå, afhænger især af olieprisen, men også af en lang række andre faktorer, som fx størrelsen af anlægsinvesteringen og renteniveauet.

Hvis de offentlige indtægter bliver så store (dvs. større end ca. 7 mia. kr.), at de fører til at hele bloktilskuddet bliver afviklet i overensstemmelse selvstyreloven, er økonomien hermed blevet selv bærende. Er der derimod tale om offentlige indtægter i størrelsesordenen fx 2 mia. kr., vil bloktilskuddet blive reduceret med ca. 1 mia. kr., mens ca. 1 mia. kr. bliver overført til råstoffonden. Det betyder, at der vil gå yderligere en årrække, inden der er sparet så meget op, at afkastet kan finansiere en afvikling af den resterende del af bloktilskuddet mv.

Selv hvis der bliver gjort et oliefund i dag, kan der således gå måske 20 år - måske mere - inden økonomisk selvstændighed kan blive realiseret. Men det ændrer ikke ved, at oliefund med omtanke og held kan være udgangspunktet for økonomisk selvstændighed på længere sigt. Men økonomisk selvstændighed baseret på store oliefund er en meget usikker strategi, som man ikke kan planlægge efter - i alt fald ikke så længe, der ikke er fundet olie og gas.

7.2 Olie- og gasproduktion kan erstatte bloktilskuddet

Som forklaret i de foregående kapitler skal der en hel del til i form af reformer, politiske tiltag, erhvervsudvikling osv. for at realisere økonomisk selvstændighed. Det gælder nødvendigvis ikke, hvis der bliver gjort et eller flere store oliefund. I den situation kan indtægterne fra olie- og gasproduktion erstatte bloktilskuddet, uden at samfundet i øvrigt behøver at blive ændret. Man kan sige, at en stor indtægtskilde udefra bliver erstattet af en anden.

Men det ændrer ikke ved, at samfundet vil få mere ud af et evt. olie- og gasfund, hvis reformerne mv. under alle omstændigheder bliver gennemført. Særligt interessant er det i den situation, hvor olie- og gasindtægter delvist kan erstatte bloktilskuddet mv. Som vist i kapitel 6 kan det selv med meget omfattende ændringer af samfundet blive vanskeligt at sikre økonomisk selvstændighed, idet der fortsat vil være et hul i de offentlige kasser, selvom der gennemføres omfattende ændringer. Olieindtægter kan i den situation være det der gør, at økonomien kan komme til at hænge sammen uden bloktilskud mv.

8 Referencer

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2009), Store samfundsøkonomiske gevinster af uddannelse

Arbejdsmarkedskommission (2009), Velfærd Kræver Arbejde

Bjerregaard et al. (2008), Befolkningsundersøgelsen i Grønland 2005-07

Benchmarkingudvalget (2003), Skatter og afgifter i Grønland, Rapport fra Benchmarkingudvalget, marts 2003

Danmarks Statistiks databank, Befolkningens højeste fuldførte uddannelse 2009

Ementor (2004), Teleredegørelse for Grønland, Ementor Danmark A/S

Fiskerikommissionen (2009), Fiskerikommissionens betænkning, februar 2009

Grønlandsbanken (2007), Årsrapport 2006

Grønlands Statistik (2009a), Indkomster 2009:2

Grønlands Statistik (2009b), Befolkningsfremskrivninger 2009-2040, Befolkning 2009:2

Grønlands Statistik (2009c), Offentlige finanser 2007

NIRAS Greenland (2009), Aluminiumsprojektets økonomiske betydning

Nukissiorifiit (2009), Beretning og regnskab 2008

OECD (2009), Education at a Glance 2009

Politisk Økonomisk Beretning, 2009, Selvstyret

Selvstyret (2009), Forslag til Finanslov for 2010

Selvstyrekommissionen (2008), Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland

Klima- og Infrastrukturstyrelsen (2009), Oplæg til dialogmøde med Qaasuitsup Kommunia den 2. april 2009

Royal Arctic Line (2009), Royal Arctic Line A/S, Årsrapport 2008

Råstofdirektoratet (2009), Erhvervsmuligheder i råstofsektoren, olie og gas, notat fra marts 2009