

Aningaasaqarnermut Siunnersuisoqatigiit

Økonomisk Råd



Nunatta aningaasaqarnera | Grønlands økonomi

2018

Økonomisk Råd blev nedsat af Naalakkersuisut i 2009 og dette er rådets 9. rapport.

Økonomisk Råd ledes af et formandskab på otte personer. Formandskabet består af en formand, en næstformand og seks øvrige medlemmer, som alle udpeges af Naalakkersuisut. Der er ikke skiftet ud i formandskabet siden offentliggørelsen af den seneste rapport.

Ud over formandskabet består Økonomiske Råd af medlemmer fra interesseorganisationer, Naalakkersuisuts administration og forskningsinstitutioner. Medlemmer, der repræsenterer organisationer og forskningsinstitutioner udpeges af de pågældende organisationer. De øvrige medlemmer udpeges af Naalakkersuisut. Rådets medlemmer kan komme med kommentarer til rapportens indhold, men det er alene formandskabet, som har ansvaret for udarbejdelse af rapporten om dens endelige indhold.

Sekretariatsfunktionen for rådet varetages dels af Finansdepartementet og dels af Nationalbanken. Det Økonomiske Råds opgaver består i at foretage løbende vurderinger af konjunkturudviklingen og af holdbarheden i den førte finanspolitik.

Formandskabet består af:

Formand: Torben M. Andersen, PhD.

Professor i nationaløkonomi ved Aarhus Universitet og tidligere formand for Skatte- og Velfærdskommissionen. Var i perioden 2001-2003 overvismand i Det Økonomiske Råd i Danmark, hvor han også i dag fungerer som særlig sagkyndig.

Næstformand: Ulla Lynge, cand.scient.adm. fra Ilisimatusarfik

Sekretariatschef i CSR Greenland, og har tidligere arbejdet i Grønlands Hjemmestyre, Nuuk Kommune, Sermersooq Business Council og pensionskassen SISA.

Øvrige medlemmer af formandskabet:

Anders Møller Christensen, cand.polit, er tidligere vicedirektør i Danmarks Nationalbank. Var medlem af det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi fra 1988 til 2009.

Anders Blaabjerg, statistikchef ved Grønlands Statistik og uddannet cand.oecon. Har tidligere været ansat i Finansdepartementet, daværende Økonomidirektoratet.

Søren Bjerregaard, cand. polit, chef for værdipapir- og betalingsbalancestatistik i Danmarks Nationalbank. Har tidligere været medlem af det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi.

Ida Helliesen, civiløkonom, har betydelig ledererfaring fra norsk erhvervsliv og bestyrelsesarbejde, herunder Norges Bank og "Petroleumsfondet".

Claire Armstrong, PhD i fiskeriøkonomi. Hun er professor på Tromsø Universitet og har en stor videnskabelig produktion bag sig.

Najaaraq Christiansen, cand. scient. adm. fra Ilisimatusarfik, og har i en årrække har arbejdet i Grønlands Statistik.

Medlemmer af Økonomisk Råd:

Brian Buus Pedersen, direktør i Grønlands Erhverv.

Jess G. Berthelsen, formand for SIK.

Efter opløsning af KANUKOKA afventes udpegning af repræsentant for kommunerne.

Ken Jensen, formand for PK og udpeget af IMAK, AK, NPK, ASG og PK.

Martin Kviesgaard, direktør i Grønlandsbanken og udpeget af bankerne.

Gitte Adler Reimer, rektor ved Ilisimatusarfik.

Lars Geraae, kontorchef i Grønlands Statistik.

Jørgen Isak Olsen, departementschef i Departementet for Fiskeri, Fangst, og Landbrug.

Jørn Skov Nielsen, departementschef i Departementet for Erhverv og Energi.

Nikolai Sten Christensen, departementschef i Departementet for Finanser

Rapporten er færdigredigeret 17. september, 2018.

Forsideillustration: Ivinguak' Stork Høegh

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning.....	3
Kapitel 1 Konjunkturudsigter.....	6
Kapitel 2 Aktuel økonomisk politik	19
Kapitel 3 Strukturproblemer på arbejdsmarkedet	34

Sammenfatning

De gode konjunkturer fortsætter. Den gennemsnitlige vækst har været 3,5 pct. i årene 2014-2017, og ventes i 2018 at blive på omkring 3 pct. Udviklingen i fiskeriet, særligt rejefiskeriet, har været en væsentlig drivkraft grundet en gunstig prisudvikling og stigende fangstmængder (rejer). Aktuelt øges aktiviteten også af et stigende privatforbrug samt øgede investeringer og råstofaktiviteter.

Fremgangen er ledsaget af et betydeligt fald i antallet af registrerede arbejdssøgende. På mange områder - fagligt og geografisk - er der tegn på mangel på arbejdskraft. Ledigheden er nu på et niveau, hvor yderligere fald ikke kan forventes som følge af øget aktivitet i økonomien. Mangel på arbejdskraft er således en begrænsende faktor, og selvom der er muligheder for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, er der en reel risiko for overophedning. Strukturelle problemer – kvalifikationer, geografisk og økonomiske incitamenter – er den begrænsende faktor for at øge beskæftigelsen yderligere.

De gode konjunkturer afspejler sig i de offentlige finanser. Landskassen har haft overskud i årene 2015-2017 og ventes også at få et overskud i 2018. Kommunernes økonomi er mindre god, og foreløbige opgørelser viser, at kun Qeqqata Kommunia havde overskud i 2017, trods de gode konjunkturer. Det fremlagte forslag til finanslov overholder budgetlovens krav til, at der ikke må være et underskud over den kommende fireårige periode (2019-2022), men kravet opfyldes kun netop. I lyset af de gunstige konjunkturer ville det være hensigtsmæssig med en mere stram finanspolitik for at mindske risikoen for overophedning.

På længere sigt udestår der fortsat en udfordring med at sikre en langsigtet balance mellem udgifter og indtægter for selvstyre og kommuner (finanspolitisk holdbarhed). Holdbarheds- og vækstplanen fastlægger en strategi for at løse dette problem, primært baseret på besparelser og en stram udgiftsstyring. Det er en stor udfordring at sikre en meget stram budgetdisciplin over en lang årrække. Det bør overvejes at styrke indsatsen med at bringe flere varigt fra offentlig forsørgelse og i beskæftigelse. Det vil medvirke til en mere lige indkomstfordeling, bidrage til at løse holdbarhedsproblemet og styrke processen mod en mere selvstående økonomi.

En afgørende forudsætning herfor er en forøgelse af befolkningens uddannelsesniveau. Der er sat ambitiøse mål for uddannelsesområdet. 70 pct. skal opnå en erhvervskompetencegivende uddannelse inden de fylder 35 år. Udviklingen viser et blandet billede. På den ene side er der forbedringer, men på den anden side er der langt til at opfylde målsætningen. Omkring 44 pct. af en årgang har stadig folkeskolen som højeste uddannelse, når de runder 35 år. En fremskrivning viser endvidere, at med det nuværende uddannelsesmønstre vil 70 pct.-målsætningen ikke blive opnået i 2040. Derfor vil en stor andel af den samlede arbejdsstyrke fortsat have folkeskolen som højst fuldførte uddannelse.

Der er derfor et behov for at styrke indsatsen på uddannelsesområdet. I forslaget til finanslov for 2019 er der lagt op til en uddannelsesreform, som skal sikre et bedre sammenhængende uddannelsessystem. Der ventes en indstilling til politisk beslutning i 2019 eller 2020, hvorefter de politiske forhandlinger kan begynde. Det er en meget lang horisont i forhold til velkendte og væsentlige problemstillinger ikke mindst i folkeskolen. Omkostningen ved en sådan langstrakt proces er, at flere årgange kan blive tabt igennem uddannelsessystemet. Den afgørende begrænsning for fremskridt på uddannelsesområdet er ikke de institutionelle rammer for uddannelsessystemet. Problemerne ligger snarere i resultaterne; at mange elever ikke får de grundlæggende faglige forudsætninger i folkeskolen, og dermed muligheder for at komme videre i uddan-

nelsessystemet. Udfordringen er at sætte ind i forhold til disse problemer via et samarbejde mellem forældre, lærere og politikere som resulterer i reelle forbedringer på området.

De senere år er der gennemført en række ændringer på pensionsområdet – højere pensionsalder, obligatorisk pensionsopsparing samt ændrede skatteregler. Der er med disse reformer taget væsentlige fremadrettede skridt til at sikre et finansielt grundlag for rimelige pensioner for alle ældre. Der er fastlagt en hensigtsmæssig grundstruktur, men den obligatoriske pensionsopsparing efterlader problemer grundet dels friholdelse af modtagere af overførselsindkomster og dels forskelle i kravene til lønmodtagere og selvstændige.

Der er fremlagt forslag til en ny lufthavnsstruktur, men den konkrete udformning er i øjeblikket til politisk drøftelse. Der er i starten af september indgået en principaftale mellem den danske regering og Naalakkersuisut om dansk engagement i udbygningen af lufthavnene i Nuuk og Ilulissat samt et styrket erhvervs-samarbejde mellem Danmark og Grønland. Den foreslåede finansieringsmodel for lufthavnene betyder både en væsentlig reduktion af lånebehovet via statens kapitalindskud og lavere finansieringsomkostninger på det resterende lånebehov som følge af statens genudlån/garantier. Realiseres en sådan finansieringsstruktur, vil det have afgørende betydning for de samfundsøkonomiske konsekvenser af at udbygge de to lufthavne. Finansieringsomkostningerne reduceres markant, og Selvstyrets risici ved projekterne reduceres betragteligt, og det gør de offentlige finanser mere robuste. Projekterne er stadig store i forhold til økonomiens størrelse, og en gradvis udbygning vil være hensigtsmæssig og medvirke til at mindske risikoen ved projekterm herunder risikoen for overophedning af økonomien i etableringsfasen.

Lufthavnsstrukturen har store regionalpolitiske konsekvenser. De regionalpolitiske perspektiver er også en begrundelse for den konkrete udformning af pakken og en afgørende del af den politiske debat herom. Alle regionalpolitiske problemer kan ikke løses med lufthavne, og der er behov for en overordnet regionalpolitisk afklaring. De regionalpolitiske spørgsmål dominerer ikke alene debatten om lufthavne, men også en række andre områder, herunder fiskeripolitikken, placeringen af offentlige institutioner og udligning mellem kommunerne. Der er behov for en afklaring af de enkelte regioners udviklingsmuligheder og potentialer, og dermed de mest hensigtsmæssige virkemidler for de enkelte områder. I fravær af en sådan politisk stillingtagen er der en risiko for, at regionalpolitiske spørgsmål kommer til at blokere for nødvendige tiltag til styrkelsen af erhvervsudviklingen, og det vil forsinke eller forhindre udviklingen af en mere selv bærende økonomi.

Fiskeriet er landets hovederhverv, og fiskeripolitikken er derfor grundstenen i erhvervspolitikken. Havets ressourcer er en fælles ressource, der skal udnyttes, så det samfundsmæssige afkast bliver størst muligt. En væsentlig forudsætning herfor er en fastsættelse af kvoter, som sikrer et bæredygtigt fiskeri. Større kvoter end rådgivningen kan give kortsigtede gevinster, men medføre store langsigtede omkostninger for både fiskere og samfundet. Det er derfor bekymrende, at der for en række arter fastsættes kvoter væsentligt over rådgivningen. Der har været en stor forøgelse i antallet af licenser i fiskeriet, men set både i forhold til kvoterne og mulighederne for effektiviseringer i fiskeriet er dette ikke en hensigtsmæssig udvikling. Udviklingen binder flere ressourcer i fiskeriet end nødvendigt, hvilket mindsker effektiviteten og dermed det samfundsmæssige afkast i fiskeriet. En selv bærende økonomi med højere velstand fordrer, at muligheder for effektiviseringer udnyttes, så der kan frigøres ressourcer til andre erhverv for dermed at opbygge et bredere erhvervsgrundlag. Den aktuelle konjunktursituation understreger vigtigheden af at undgå, at ressourcer ineffektivt bindes i bestemte erhverv og aktiviteter. Mere fundamentale ændringer i fiskerilovgivningen er til politisk diskussion, herunder omfordeling af kvoter. Erhvervspolitikken bør indrettes efter at

sikre størst mulig effektivitet og værdiskabelse, og fordelingspolitiske hensyn overlades til indretningen af skatte- og afgiftssystemer samt uddannelsespolitikken.

Den aktuelle konjunktursituation illustrerer tydeligt strukturproblemerne på arbejdsmarkedet. Selvom beskæftigelsesandelen ikke er høj, så er der mangel på arbejdskraft - et klart tegn på strukturproblemer. Det er et paradoks, at mange jobparate personer har behov for offentlig forsørgelse i en situation med stor mangel på arbejdskraft. Samtidig er mange underbeskæftigede med få timer eller beskæftigelse i en mindre del af året. Ledighedsproblemerne og lav beskæftigelse er i høj grad knyttet til mangel på kvalifikationer efterspurgt i arbejdsmarkedet, men begrænset mobilitet på tværs af landet og beskedne økonomiske gevinster ved at arbejde bidrager også.

Den geografiske mobilitet på arbejdsmarkedet er beskedent. Der er ikke klare tegn på afvandring fra byer med relativ høj ledighed til byer med bedre beskæftigelsesmuligheder. Den geografiske barriere er således en væsentlig bindende begrænsning for at øge beskæftigelsen.

For mange er der kun et beskedent økonomisk incitament til at være i beskæftigelse. Det skyldes det såkaldte samspilsproblem mellem beskatning og tildelingskriterierne for sociale ydelser. Offentlig hjælp, børnetilskud, boligsikring og daginstitutionstakster afhænger blandt andet af indkomsten for at målrette disse ydelser til de økonomisk dårligst stillede. Det betyder imidlertid også, at en indkomstfremgang – ved at finde et arbejde eller arbejde mere – udløser en reduktion af disse ydelser. Sammenholdt med den generelle beskatning betyder det, at en indkomstfremgang i mange situationer ikke øger rådighedsbeløbet. Den samlede effektive marginal beskatning kan derfor være ganske høj og i nogle tilfælde 100 pct.

For en enlig med to børn øges rådighedsbeløbet først ved et arbejde med en indkomst over ca. 93.000 kr., mens det for et par med to børn først sker ved en samlet indkomst for parret på ca. 132.000 kr. Den sammensatte marginalskat er derfor på 100 pct. Beskatning samt reduktion af forskellige sociale ydelser gør, at rådighedsbeløbet ikke øges ved en indkomstfremgang. Indretningen af de sociale ydelser fjerner således det økonomiske incitament til at tage lavtlønnede eller kortvarende jobs.

For en enlig uden børn med en indkomst på 200.000 kr. vil en fremgang i indkomsten på fx 1.000 kr. kun øge rådighedsbeløbet med 160 kr. efter skattebetalingen og aftrapning af tilskud og sociale ydelser. Den sammensatte marginalskat er på 84 pct., og gevinsten ved at arbejde mere eller finde et nyt og bedre betalt job er beskedent. Hvis den enlige har to børn vil den sammensatte marginalskat være lidt lavere, 64 pct., men til gengæld vil aftrapningen af tilskud og ydelser ske over et længere indkomstinterval.

Store grupper har reelt intet eller kun et beskedent økonomisk incitament til at være i beskæftigelse, at arbejde mere, eller at flytte efter et arbejde. Det er en væsentlig barriere for at øge beskæftigelsen. I den politiske debat har der været fremsat forslag om et beskæftigelsesfradrag eller en jobpræmie for at mindske disse problemer. Der kan være argumenter for at indføre sådanne ordninger, men det bør i givet fald ske som en del af en samlet reform af de sociale ydelser for at mindske samspilsproblemerne. Der er tale om et kompliceret samspil mellem mange ordninger, og en holdbar løsning af problemerne kræver en sammenhængende reform på området.

Kapitel 1 Konjunkturudsigter

2017 var økonomisk set et godt år efter et helt forrygende godt 2016. Den økonomiske vækst – renset for prisstigninger – blev lidt over 1 pct. efter en vækst på ikke mindre end 7,7 pct. i 2016. Fra et meget højt niveau i 2016 var der i 2017 en lille tilbagegang i dele af fiskeriet, mens der var fremgang i både det private og offentlige forbrug, og i store dele af investeringerne.

I 2018 er væksten taget til og ventes at blive omkring 3 pct. Det skyldes dels et større fiskeri, især af rejer, men også stigende privatforbrug samt øgede investeringer og råstofaktivitet. Fremgangen er ledsaget af et betydeligt fald i antallet af registrerede arbejdssøgende, så der er mangel på arbejdskraft i mange lokalområder med deraf følgende risiko for, at det bliver vanskeligere at gennemføre investeringsprojekter uden forsinkelser og direkte fordyrelser.

I 2019 ventes ligeledes en økonomisk vækst omkring 3 pct. Eksporten af mineralske råstoffer vil trække væksten op, og nogle af de planlagte lufthavnsprojekter ventes at blive igangsat. Risikoen for overophedning af den grønlandske økonomi indebærer, at det må anbefales, at lufthavnsprojekterne ikke sættes i gang samtidigt, men mere gradvist. En sidegevinst ved den strategi er, at det vil være muligt at drage nytte af erfaringer fra det ene projekt på det næste.

Tabel 1.1 Forsyningsbalancen, årlig realvækst i pct.

	Andel af BNP i 2016	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
							Prognose		
Privat forbrug	39,0	-1,4	-1,8	2,3	0,0	3,8	1,2	1,9	2,6
Offentligt forbrug	42,9	1,0	4,1	-0,2	-0,4	3,5	0,7	0,6	0,6
Bruttoinvesteringer	25,1	-38,6	-20,9	-22,2	16,0	11,1	2,7	5,2	18,9
Eksport af varer og tjenester	39,0	-3,9	2,4	11,8	-10,5	12,8	-2,3	11,0	2,9
Endelig anvendelse i alt	145,9	-13,9	-3,8	-1,2	-0,3	7,1	0,5	4,3	5,2
Import af varer og tjenester	45,9	-30,0	-6,6	-11,5	-1,8	6,4	-1,7	7,0	9,7
Bruttonationalprodukt	100,0	1,4	-1,7	5,3	0,3	7,7	1,2	2,9	3,0

Anm.: 2012-14 endelige tal; 2015-16 foreløbige tal; 2017-19 Økonomisk Råds skøn. Realvæksten angiver fremgangen renset for prisstigninger.

Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

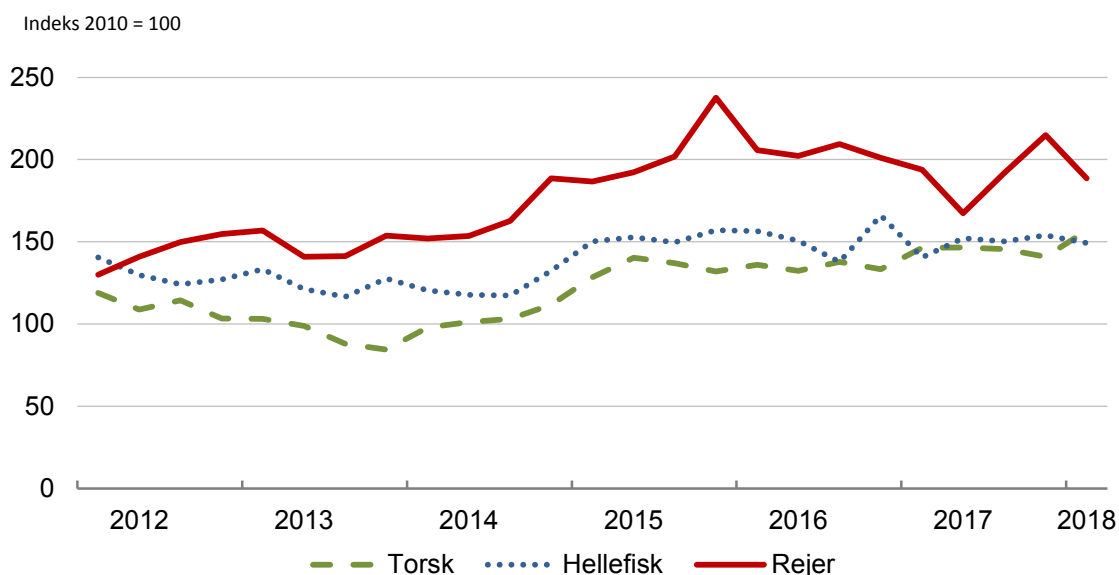
Den positive udvikling kan ikke skjule, at der fortsat er store uløste strukturproblemer i form af et meget snævert erhvervsgrundlag og en arbejdsstyrke med et lavt uddannelsesniveau. En ugunstig udvikling i priserne på fisk og skaldyr vil hurtigt skabe store økonomiske problemer. Det samme vil et fald i fangsterne af de vigtigste arter i fiskeriet. Det er et vilkår for fiskeriet, at mængder og/eller priser svinger over tid. Fald i mængder eller priser vil svække indkomsterne i fiskeriet og sætte de offentlige finanser under pres. Den store betydning af fiskeriet for de offentlige finanser understreges af, at afgifter på fangst af rejer, makrel og hellefisk er steget fra stort set intet i 2008 til ca. 275 mio. kr. i 2017. Hertil kommer de almindelige selskabs- og indkomstskatter, som også vil blive påvirket af en nedgang i priser eller mængder i fiskeriet. Et

brede erhvervsgrundlag er den sikre måde til at undgå, at udsving i fiskeriet dominerer udviklingen i den samlede økonomi. Det vil samtidig føre til et højere og mere stabilt velstandsniveau.

1.1. Fiskeriet

Fiskeriet har haft en række gode år. Priserne på hellefisk og torsk har siden 2015 været omkring 50 pct. højere end i 2010, og priserne på rejer er blevet fordoblet, jf. figur 1.1. Til sammenligning er forbrugerpriserne i samme periode steget ca. 13 pct. Det gunstige prisniveau har med lidt variationer holdt sig i begyndelsen af 2018. Rejepriserne faldt i 1. kvartal 2018 fra et meget højt niveau i kvartalet før til gennemsnitsniveauet for 2017. Priserne på torsk steg lidt i begyndelsen af 2018, mens priserne på hellefisk faldt en anelse.

Figur 1.1 Gennemsnitlige priser på fisk og skaldyr

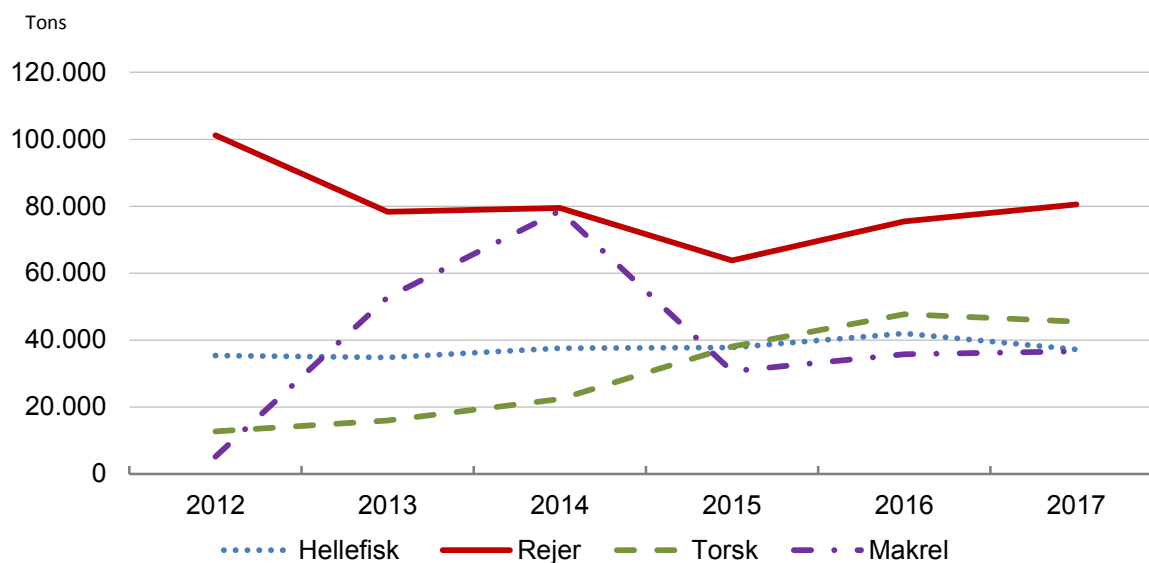


Anm.: Seneste observation er 1. kv. 2018

Kilde: Grønlands Statistik.

Mængdemæssigt var det grønlandske fiskeri (inden- eller udenskærs) i grønlandske farvande i 2017 af næsten samme omfang som i 2016, hvis fangsterne af hellefisk, rejer og torsk vejes sammen med værdien af fiskeriet. Det afspejler et stigende fiskeri af rejer, men faldende mængder af torsk og især hellefisk, jf. figur 1.2. I 2016 var fiskeriet imidlertid særdeles godt med en fremgang i forhold til 2015 på ikke mindre end 16 pct. i de fiskede mængder.

Figur 1.2 Grønlandske fiskere og fartøjers fangst i grønlandsk farvand



Kilde: Grønlands Statistik.

Det lille fald i det samlede fiskeri dækker over store forskelle i udviklingen i det kystnære fiskeri på den ene side og det havgående på den anden. Det kystnære fiskeri af hellefisk faldt med 14 pct. til det laveste niveau siden 2013. I samtlige kvartaler i 2017 var dette fiskeri mindre end året før, så tilbagegangen må tilskrives flere forhold end den strenge vinter i 2017. Indhandlingen i 2017 i Ilulissat og Qasigiannnguit var den laveste i dette århundrede. Der er dog enkelte steder, hvor indhandlingen steg, herunder i et vigtigt distrikt som Uummanaq, ligesom der var fremgang i det forholdsvis nye fiskeri efter hellefisk ved Paamiut og Qaanaaq.

Der var desuden tale om beskedne fald i indhandlingen af både rejer og torsk i 2017. I første halvår af 2018 har den indhandlede mængde af både hellefisk og rejer været højere end i samme periode af 2017, men lavere end i 1. halvår 2016. Indhandlingen af torsk er til gengæld faldet yderligere, så det er tvivlsomt, om den politisk fastsatte kvote kan fiskes. Dette skal ses i lyset af forskellen på en kvote på 36.500 tons og en biologisk rådgivning på ca. 14.000 tons.

Fangsterne i det havgående fiskeri steg med ca. 20 pct. fra 2016 til 2017. Fremgangen var størst vedrørende hellefisk ved Vestgrønland, mens det økonomisk set meget vigtige fiskeri af rejer ved Vestgrønland steg med 17 pct. For 2018 foreligger der pt. kun statistik for 1. kvartal for det havgående fiskeri. Fangsten af rejer var næsten 20 pct. højere end i 2017. Fiskeriet af de øvrige arter er traditionelt beskedent i årets første kvartal.

Fiskeriet af rejer og det havgående fiskeri af hellefisk er MSC-certificeret som bæredygtigt. Det samme gælder det økonomisk set mindre betydende fiskeri af stenbider. Den biologiske rådgivning og kvoterne for rejer og for hellefisk udenskærs er sat i vejret, hvilket gør det sandsynligt, at der vil være en pæn fremgang i dette fiskeri i 2018 og de kommende år.

I 2017 fangede grønlandske fartøjer lidt over 80.000 tons rejer i grønlandsk farvand, en stigning på 7 pct. i forhold til 2016 og på 26 pct. i forhold til det seneste lavpunkt i 2015. Det er hermed tydeligt, at årrækken med stadigt faldende fangster af rejer er brudt, og i 2018 ventes yderligere fremgang. Kvoten er blevet sat op til over 100.000 tons, lidt under Naturinstituttets rådgivning på 105.000 tons. I 2016 var kvote og rådgivning sammenfaldende 90.000 tons. Naalakkersuisuts kvoter for rejer følger i hovedtræk den biologiske rådgivning, men det tilstræbes, at udsvingene i kvoten fra et år til det næste ikke bliver for stor. Kvoten giver plads til en stigning i fangsten af rejer på mere end 25 pct. i 2018, da fangsten i 2017 blev mindre end kvoten. Kvotefleksordningen indebærer, at den ikke fangede mængde i 2017 kan fanges ud over kvoten for indeværende år. Der er derfor plads til en stor fremgang i fangsten af rejer i 2018 uden at bringe MSC-certificeringen i fare.

I 2017 var der også en stigning i det havgående fiskeris fangster i andre farvande end de grønlandske, primært fangsterne af makrel, sild og blåhvilling.

1.2. Turisme

Efter nogle år med stagnation eller tilbagegang i turismen var der fremgang på de fleste områder i 2017.

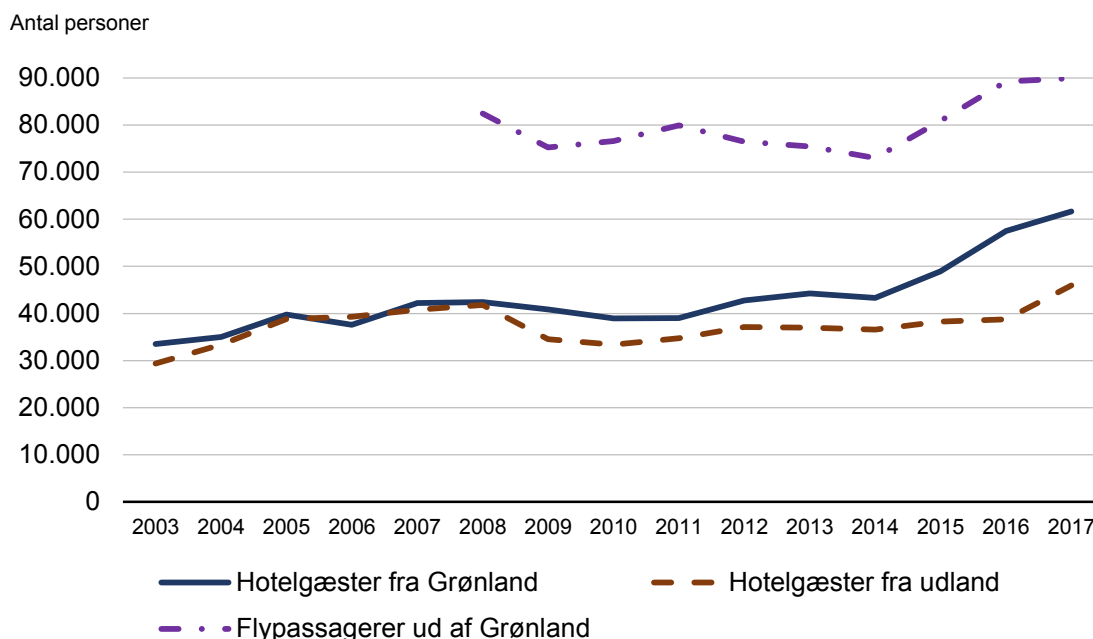
Der har været en betydelig fremgang i antallet af hotelgæster i de seneste år. I 2017 steg antallet af hotelgæster med knap 12 pct., hvoraf de 3,5 pct. skyldes, at nogle eksisterende overnatningssteder først begyndte at indberette i 2017. Den korrigerede vækst er således godt 8 pct. I 10-års perioden 2005 til 2014 var der ingen vækst i antallet af gæster, jf. figur 1.3. Hvor fremgangen i 2016 så godt som udelukkende skyldtes, at der kom flere grønlandske gæster, skyldtes væksten i 2017 i høj grad også udenlandske gæster. På baggrund af væksten i antallet af hotelgæster og planerne om bl.a. at udvide lufthavnene i Nuuk og Ilulissat, er der fremskredne planer om at udvide hotelkapaciteten i disse byer.

I de første 6 måneder af 2018 ser fremgangen i antal gæster ud til at være brudt. Antallet af hotelgæster faldt med 6,5 pct. sammenlignet med samme måneder året før, mens der var en beskeden vækst på godt 1 pct. antallet af overnatninger.

Krydstogtstatistikken er pt. under revision, idet det har vist sig, at der ikke er registeret havneafgift for alle anløb. Revisionen forventes at medføre en opjustering af antallet af passagerer og antallet af anløb i 2017 og sandsynligvis også i tidligere år. På baggrund af usikkerheden om udviklingen i krydstogtturismen er denne statistik ikke inddraget i vurderingen af turismen.

Antallet af flypassagerer i udenrigsflyvning har i adskillige år ligget nogenlunde konstant omkring 80.000 personer, men steg til lidt under 90.000 personer i 2016 og blev på samme niveau i 2017. Noget af stigningen i 2016 skyldtes øget charterflyvning, formentlig i forbindelse med Arctic Winter Games. Statistikken begyndte i 2015 at opdele passagererne efter bopælsland, men der er så store udsving i antallet af passagerer med uoplyst bopælsland, at statistikken endnu ikke er god til at belyse, hvor turisterne kommer fra.

Figur 1.3 Turisme 2003-2017



Anm.: Statistikken over turismen ved krydstogter er under revision og indgår derfor ikke i figuren.

Kilde: Grønlands Statistik.

Naalakkersuisut har som målsætning at styrke turismeerhvervet. Det er bl.a. kommet til udtryk i forbindelse med den nationale sektorplan for turisme fra foråret 2016 og stiftelsen af et 100 pct. selvstyrejet selskab, Kalaallit Airports A/S, til at anlægge, eje og drive nye eller større lufthavne i Qaqortoq, Nuuk og Ilulissat. Det var ventet, at byggeriet kunne gå i gang i 2018, men de politiske drøftelser er trukket ud, så det i den skrivende stund ser ud til, at byggeriet tidligst kommer i gang i løbet i 2019.

1.3. Råstofudvinding

Efter nedlukningen af guldminen i Sydgrønland i 2013 har der været nogle år uden udvinding af mineralske råstoffer i Grønland. Det ændrede sig dog i sommeren 2017, hvor LNS Greenland Gems begyndte at udvinde rubiner i nærheden af bygden Qeqertarsuatsiaat. Det viste sig første gang i udenrigshandelsstatistikken i 4. kvartal 2017 i form af en eksportindtægt på 3 mio. kr. Eksportindtægterne ventes at stige betragteligt i 2018 og de kommende år, selv om projektet er af en begrænset størrelse med ca. 30 beskæftigede.

Et projekt med nogenlunde samme beskæftigelse i udvindingsfasen som rubinprojektet, Hudson Greenlands anorthositprojekt ved Kangerlussuaq fjorden, var forventet at komme i drift i løbet af 2017, men er blevet forsinket, så udvindingen formentlig først begynder i 2019.

Der er fremskredne planer om udvinding af ilmenit ved den nedlagte bygd Moriusaq tæt ved Thule Air Base i projektet Dundas Ilmenite Titanium Project ved et datterselskab af Blue Jay Titanium Mining Company.

Selskabet forventer at begynde anlægsarbejderne i 2018. Beskæftigelsen ved projektet ventes at blive 60-100 personer i driftsfasen.

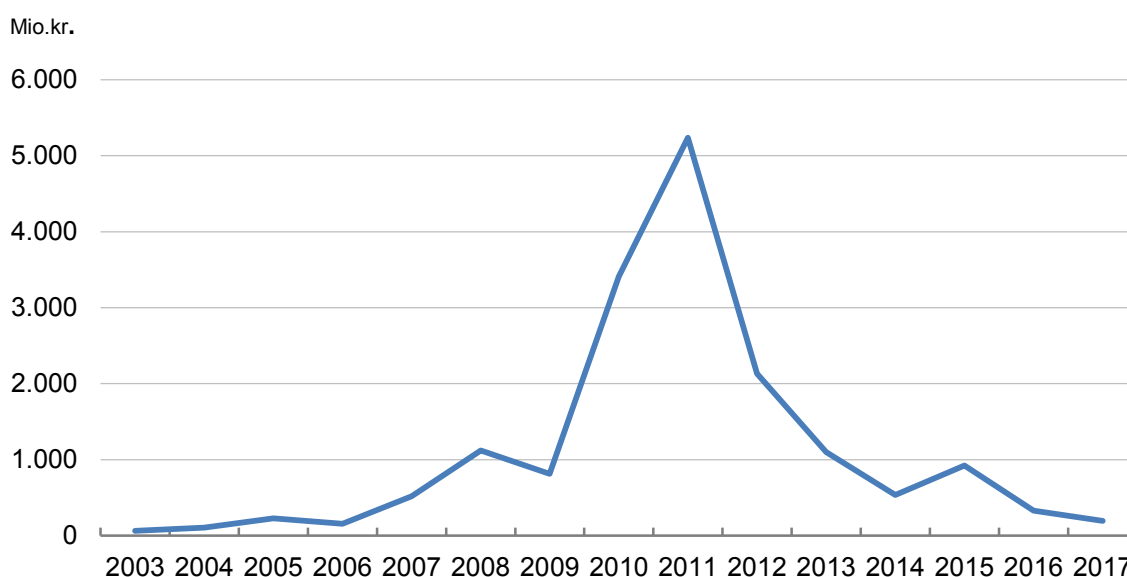
Der har været fremdrift i North American Nickels efterforskninger i området ved Maniitsoq. Blandt andet Verdensbanken finder, at den globale kapacitet for nikkeludvinding er begrænset og venter stigende priser i de kommende år. Nikkel er vigtig i fremstilling af rustfrit stål og genopladelige batterier. Batteriefterspørgslen ventes at stige betydeligt i de kommende år.

Der blev i 2016 givet udvindingstilladelse til udvinding af zink og bly ved Citronen Fjord i Nordgrønland, men det er usikkert, om udvindingen kommer i gang. Der er tale om et projekt med beskæftigelse til næsten 500 personer i driftsfasen, hvoraf kun et fåtal kan forventes at komme fra Grønland. Minen vil ligge meget langt fra alle beboede områder i Grønland.

Der er to fremskredne projekter i Sydgrønland med henblik på udvinding af sjældne jordarter mv. Det ene projekt, tæt på Narsaq, har uran som et uundgåeligt biprodukt. Vilkårene for at kunne eksportere uranholdige råstoffer er aftalt mellem Naalakkersuisut og den danske regering. Der har været arbejdet med projekterne i mange år, men udvindingstilladelserne til projekterne er ikke på plads endnu.

Udgifterne til råstofefterforskning har været for nedadgående i en del år efter den meget betydelige aktivitet inden for kulbrinteefterforskning omkring 2010-11, jf. figur 1.4.

Figur 1.4 Udgifter til efterforskning af kulbrinter og mineraler, 2003-2017



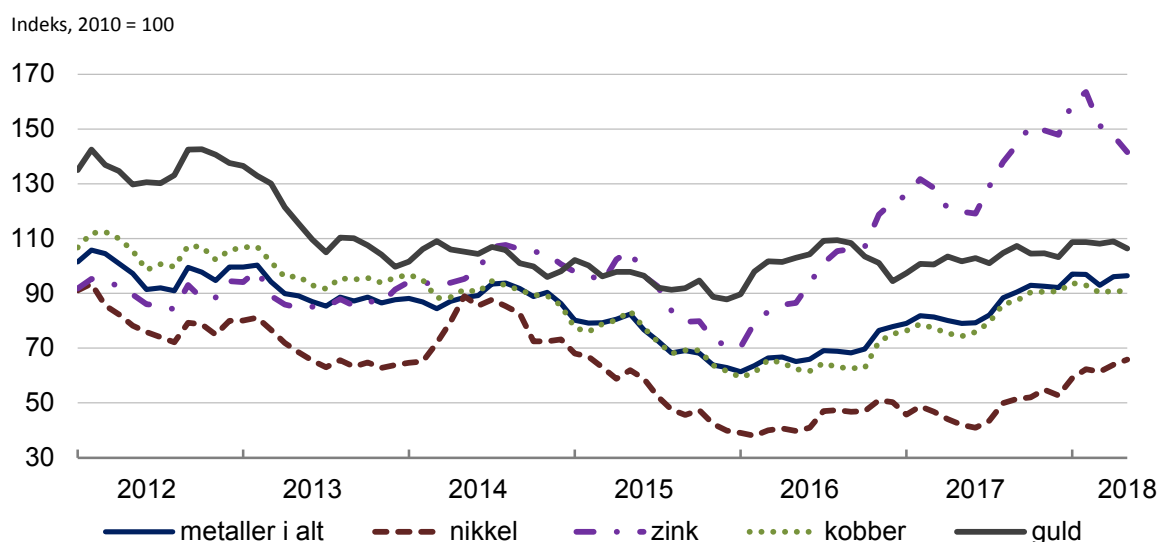
Anm.: Tallene for 2004-2014 er endelige tal. 2015-2017 er foreløbige tal.

Kilde: Grønlands Statistik.

Ved de gældende priser på råolie er der ikke udsigt til et nyt løft i efterforskningsaktiviteten vedrørende kulbrinter til havs, men Naalakkersuisut planlægger at investere i indledende undersøgelser for at øge interessen for kulbrinteefterforskning til lands på Nuussuaq-halvøen.

Priserne på en del mineralske råstoffer har enten været høje i nogle år, fx zink, eller er stigende fra et lavt niveau, fx nikkel. Priserne på olie er også svagt stigende. Prisindekserne for en række råstoffer fremgår af figur 1.5. Verdensbanken venter i deres Commodity Markets Outlook fra april 2018 stigende priser på nikkel, stabile priser på kobber, svagt faldende priser på guld og noget kraftigere prisfald på zink frem mod 2030. Der foreligger ikke tilsvarende statistikker for de såkaldt sjældne jordarters vedkommende.

Figur 1.5 Verdensbankens indeks for metalpriser, 2012-2018



Anm.: Prisindeks i USD. Seneste observation er maj 2018.

Kilde: World Bank Commodity Markets Outlook

1.4. Investeringer

Traditionelt har Selvstyrets anlægsinvesteringer via træk på Anlægs- og Renoveringsfonden udgjort en stor del af de samlede bygge- og anlægsinvesteringer. Når et projekt var vedtaget, blev midlerne overført til Anlægs- og Renoveringsfonden. Når investeringen efterfølgende blev foretaget, blev udgifterne betalt ved træk på fonden. I takt med, at andre investorer er kommet til, og Selvstyret i højere grad foretager sine investeringer via selskaber, er betydningen af trækkene på Anlægs- og Renoveringsfonden aftaget. I 2014 udgjorde disse træk kun lidt over 20 pct. af de samlede bygge- og anlægsinvesteringer i henhold til nationalregnskabet mod tæt ved 40 pct. i 2011 og 2012.

I de seneste år har trækket på Anlægs- og Renoveringsfonden været nogenlunde konstant omkring 500 mio. kr. om året, jf. figur 1.6. Udsving i bygge- og anlægsinvesteringer skyldes således andre bygherrer.

I 2017 blev den nye containerhavn i Nuuk færdiggjort. Den er ejet af det selvstyreejede selskab Sikuki Nuuk Harbour A/S, og investeringerne på i alt lidt over 600 mio.kr. er således ikke finansieret via Anlægs- og Renoveringsfonden. Den altovervejende del af investeringerne blev foretaget i årene 2015 og 2016, så investeringerne i havneprojektet i 2017 var klart lavere end i de forudgående år. Til gengæld er statens byggeri af et lukket fængsel ved Nuuk trukket ud og ventes først færdiggjort til næste år.

Potentielle bygherrer melder om vanskeligheder ved at få projekter sat i gang, og det er et af flere tegn på, at kapacitetsudnyttelsen i bygge- og anlægssektoren er høj. Igangsættelse af store projekter som eksempelvis anlæg af lufthavne risikerer derfor i den aktuelle situation at skabe flaskehalse med stigende omkostninger til følge.

Udskydelsen af KAIR's investeringer i nye eller større lufthavne er ud fra denne betragtning hensigtsmæssig. Ganske vist ventes hovedparten af disse anlægsinvesteringer at blive udført af udenlandske firmaer med udenlandsk arbejdskraft, men en række grønlandske firmaer i tilstødende brancher vil også skulle øge aktiviteten. Det er samtidig et vigtigt argument for at foretage lufthavnsinvesteringerne mere gradvist end hidtil planlagt. I prognosen, jf. tabel 1.1, er indregnet en ventet opstart af lufthavnsbyggeriet i løbet af 2019.

Figur 1.6 Udbetalinger fra Anlægs- og Renoveringsfonden, 2012-2018



Anm.: Sum over 12 måneder. Seneste observation er juni 2018.

Kilde: Grønlands Statistik

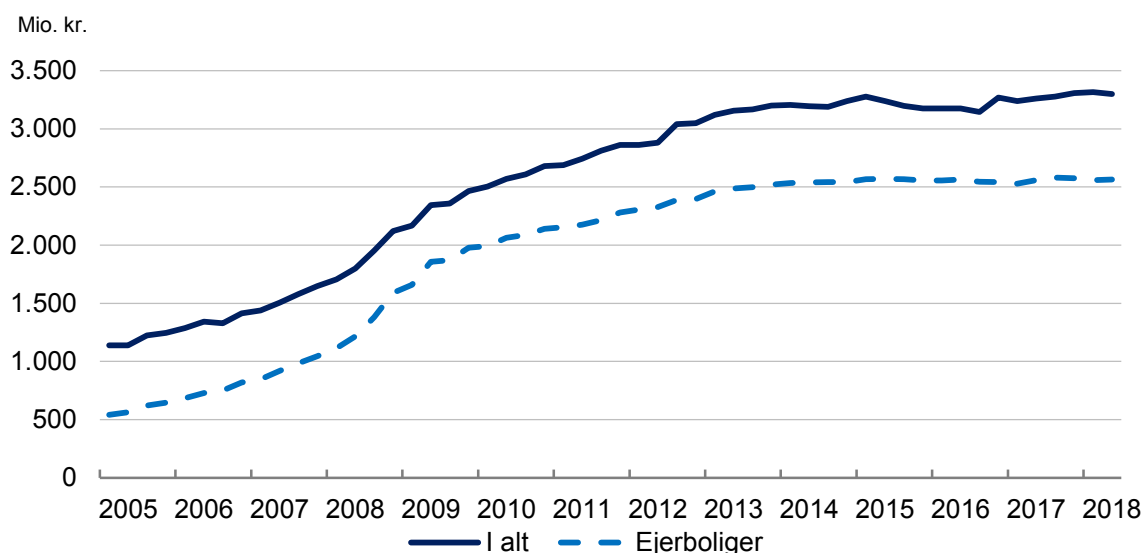
Vurderet ud fra realkreditinstitutternes udlån i Grønland har aktiviteten ved byggeri af ejerboliger i de seneste år været ret beskeden, jf. figur 1.7. De samlede udlån til ejerboliger har været nogenlunde konstante svarende til, at der har været nye udlån af samme omfang som afdragene på gamle. Aktiviteten ved byggeri af ejerboliger ventes at stige i løbet af 2018 og i 2019.

I 2017 forlængede TELE Greenland søkablet mod nord til Maniitsoq, Sisimiut og Aasiaat og styrkede radio-kædeforbindelsen i Diskobugten. I alt øgede TELE Greenland sine investeringer med ca. 300 mio. kr. til 336 mio.kr. i 2017. I 2018 ventes den planlagte forlængelse af radiokædeforbindelsen fra Uummannaq til Upernavik at blive færdiggjort.

De gunstige tider i fiskeriet fører til øgede investeringer i alle fartøjstyper og i udstyr. Det kan endnu ikke ses i udenrigshandelsstatistikken og vil umiddelbart ikke påvirke aktiviteten, da det meste importeres. I 2018 ventes nogle rederier at indsætte nybyggede trawlere i fiskeriet. Det giver en mulighed for at tilrette-

lægge fiskeriet mere rationelt og dermed bidrage til at øge indtjeningen i fiskeriet i fremtiden. Nogle trawlerejere har dog også annonceret, at de sætter yderligere investeringer på pause, indtil det er afklaret, hvordan fremtidens fiskerilovgivning bliver.

Figur 1.7
Realkreditinstitutternes udlån til Grønland



Anm.: Seneste observation er 2. kvrt. 2018.

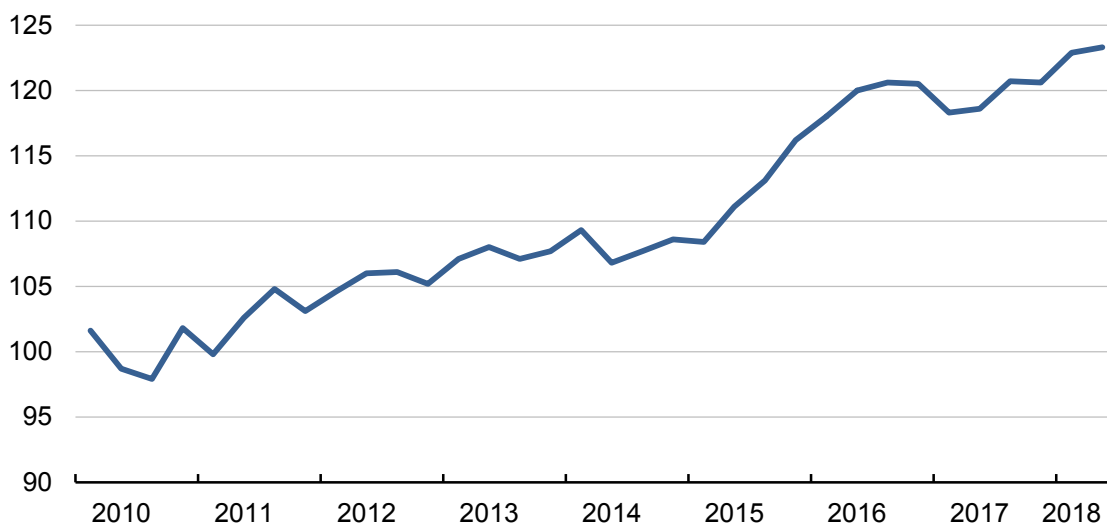
Kilde: Grønlands Statistik.

1.5. Forbrug

Det private forbrug er svagt stigende. Dele af det private forbrug kan belyses med detailomsætningen i de tre største detailkæder, jf. figur 1.8. Detailomsætningen var i 2017 2 pct. højere end i 2016 som tegn på en beskeden mængdemæssig fremgang. Forbrugerpriserne steg ca. 1 pct. fra 2016 til 2017. I begyndelsen af 2018 er væksten i detailomsætningen blevet noget stærkere. Det skal bemærkes, at udsving i det private forbrug har mindre betydning for konjunkturudviklingen end i de fleste andre lande, mens investeringer og eksport er af større betydning for de økonomiske udsving.

Figur 1.8 Detailomsætning, sæsonkorrigeret, 2010-2018

Indeks, 2010 = 100

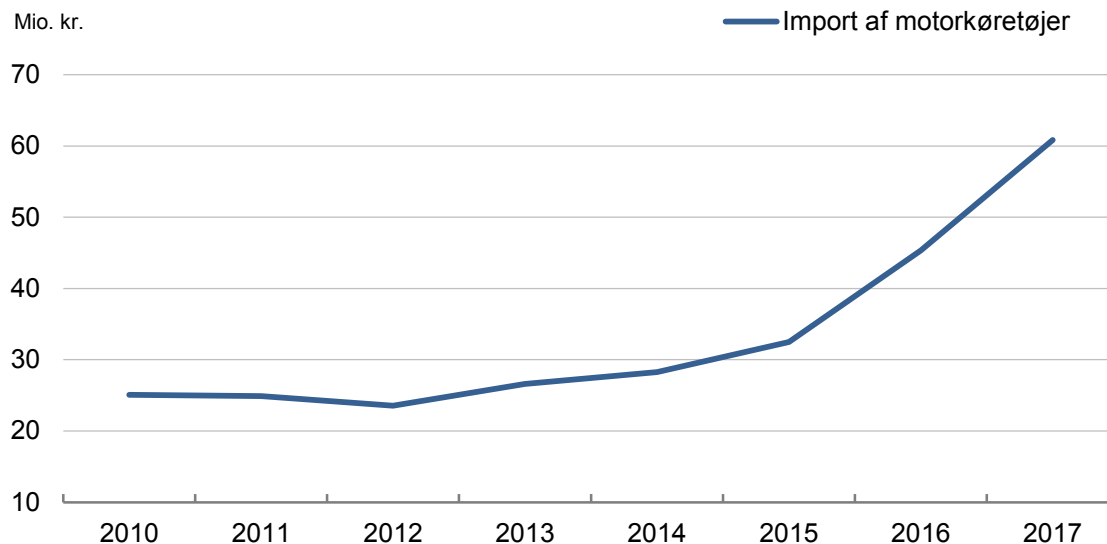


Anm.: Seneste observation er 2.kvt. 2018.

Kilde: Grønlands Statistik.

Værdien af de importerede motorkøretøjer er steget kraftigt i de seneste år, jf. figur 1,9. Det er endnu en indikator for en stærk forbrugs- og indkomstudvikling.

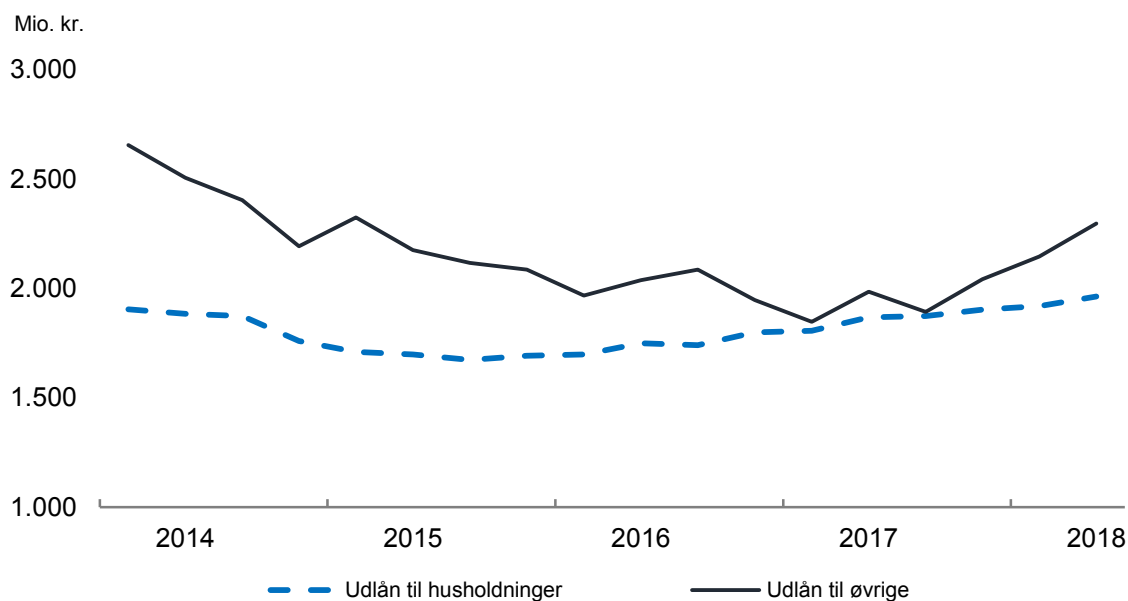
Figur 1.9 Import af motorkøretøjer



Kilde: Grønlands Statistik.

Endelig har der i 2016 og 2017 løbende været en moderat stigning i pengeinstitutternes udlån til husholdningerne, og den tendens er fortsat i 2018, jf. figur 1.10. I 2. kvartal var udlånene til husholdningerne ca. 5 pct. højere end året før

Figur 1.10 Pengeinstitutternes udlån



Anm.: Seneste observation er 2. kvartal 2018

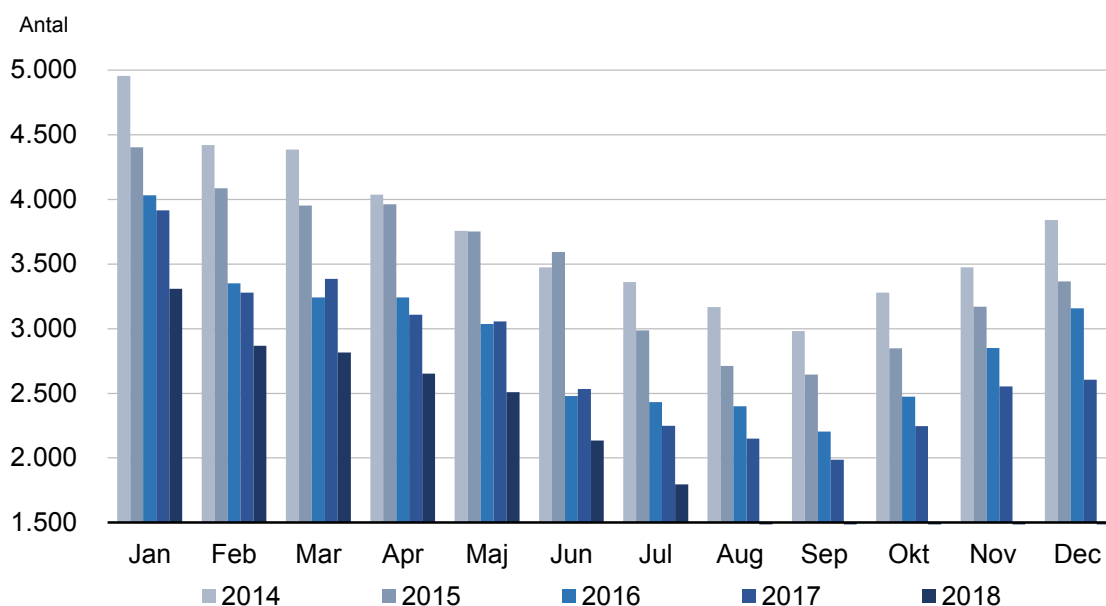
Kilde: Grønlands Statistik.

1.6. Arbejdsmarkedet

Vurderinger af arbejdsmarkedet fra måned til måned kan kun baseres på opgørelsen af antallet af registrerede arbejdssøgende. Statistikken er en optælling af de personer, der i løbet af en måned på et eller andet tidspunkt har henvendt sig til kommunen med arbejdsløshed som et problem. Statistikken påvirkes bl.a. af den administrative praksis i kommunerne og kan derfor være vanskelig at tolke.

Antallet af registrerede arbejdssøgende er faldet kraftigt siden 2014, jf. figur 1.11. dog med en mindre hastighed i 2017. I de første 7 måneder af 2018 har der igen været et stort fald. Faldet finder sted i både byer og bygder, men er kraftigst i byerne. Faldet vedrører især personer i matchgruppe 1, det vil sige de mest jobklare.

Figur 1.11 Registrerede arbejdssøgende



Kilde: Grønlands Statistik.

Grønlands Statistik offentliggør en årlig registerbaseret statistik over ledigheden blandt de fastboende 18-64 årige. Den statistik inkluderer ikke personer, der i samme måned har haft lønnet arbejde og har meldt sig som arbejdssøgende, blandt de ledige. Antallet af ledige i 2016 var 1.971 svarende til en arbejdsløshed på 7,3 pct. af arbejdsstyrken i 2016 mod 9,1 pct. i 2015 og 10,3 pct. i 2014.

Antallet af registrerede arbejdssøgende har i de senere år fulgt udviklingen i den gennemsnitlige ledighed i den registerbaserede statistik ret nøje, idet det månedlige gennemsnit for de registrerede arbejdssøgende har været tæt ved 1.000 personer højere end ledighedsstatistikens gennemsnitlige ledighed pr. måned i alle årene fra 2012 til 2016. Kombineret med en antagelse om en nogenlunde uændret arbejdsstyrke giver en mekanisk fremskrivning en ledighedsprocent på 6,7 i 2017 og på 4,9 pct. i 2018.

Arbejdsløsheden er særlig stor blandt personer uden uddannelse efter folkeskolen. Registeropgørelsen for 2016 viser, at arbejdsløsheden for denne gruppe var 11,7 pct. mod 3,4 pct. for personer med en erhvervsuddannelse og 0,6 pct. for personer med en langvarig uddannelse. Arbejdsløsheden har desuden været sværere at komme til livs for personer uden uddannelse efter folkeskolen. Blandt disse faldt antallet af ledige med 621 personer fra 2014 til 2016 svarende til 27 pct., mens der for personer med en erhvervsuddannelse var et fald på 145 personer svarende til 38 pct.

Den registerbaserede beskæftigelsesstatistik viser, at beskæftigelsen for personer mellem 18 og 64 år steg med 2,1 pct. til lidt over 24.900 i månedsgennemsnit for 2016. Baseret på de mekaniske beregninger med udgangspunkt i de registrerede arbejdssøgende steg beskæftigelsen til lidt over 25.000 i 2017 og knap 25.500 i år.

Fremgangen i beskæftigelsen understøttes af, at de indbetalte arbejdsmarkedsafgifter i henhold til Landskassens regnskab steg med 7,0 pct. i 2016 og med 4,8 pct. i 2017. Arbejdsmarkedsafgiften udgør 0,9 pct. af

en virksomheds lønsum og skal medgå til finansiering af efteruddannelse og kompetenceudvikling på erhvervsuddannelsesområdet.

Alt i alt viser statistikker og indikatorer, at beskæftigelsen har været stigende og ledigheden faldende siden 2014. Den udvikling er fortsat med stor styrke i 2018. Ledigheden er nu så lav, at risikoen for en generel overophedning af økonomien er betydelig.

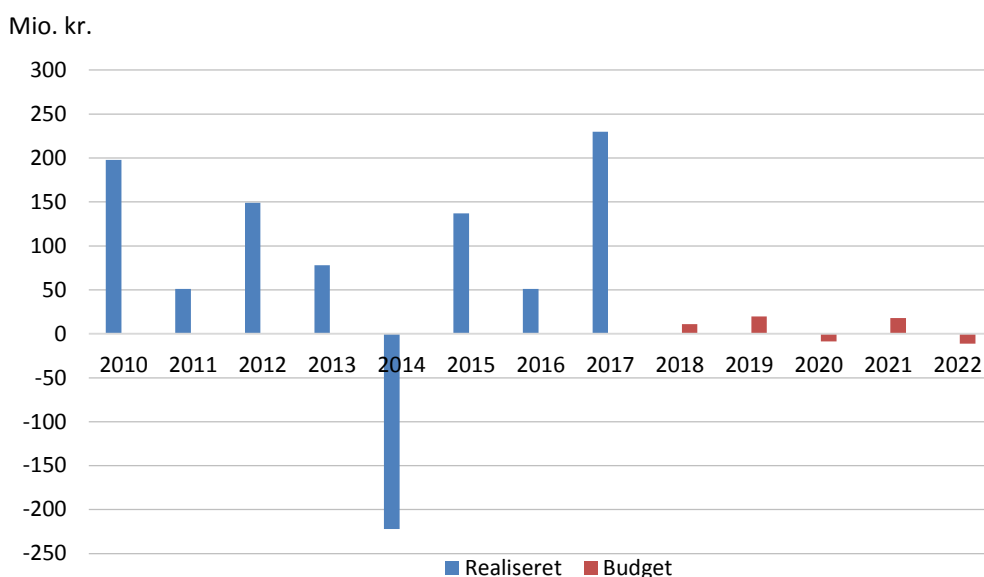
Kapitel 2 Aktuel økonomisk politik

Den aktuelle økonomiske situation er god, men udviklingen understreger også den store afhængighed af fiskeriet. Fremadrettet er der udfordringer knyttet til at sikre holdbarheden af de offentlige finanser og samtidigt styrke uddannelsesniveauet som en forudsætning for et bredere erhvervsgrundlag. Samtidig er fiskeripolitikken til debat, og der skal etableres en ny lufthavnsstruktur. Dette kapitel diskuterer disse emner. I afsnit 2.1 diskuteres udviklingen i de offentlige finanser, mens afsnit 2.2. vurderer holdbarheden af de offentlige finanser og afsnit 2.3 sammenfatter resultaterne af en fremskrivning af befolkningens uddannelsesniveau. En række reformer på pensionsområdet gennemført på det seneste diskuteres i afsnit 2.4. Spørgsmål i relation til nye lufthavne og fiskeripolitikken behandles i henholdsvis afsnit 2.5 og 2.6.

2.1. Udviklingen i de offentlige finanser

De gunstige konjunkturer afspejler sig i de offentlige finanser. I 2015-2017 har der været overskud (DA-saldoen). For 2018 forventes der stort set balance, ligesom det er tilfældet for budgetårene 2019-2022. Forslaget til finanslov indeholder en nettoeffekt af reformer på 27,5 mio. kr. hovedsageligt knyttet til forenklinger og indførelse af en værdipapirbeskatning. Dermed opfyldes kun netop budgetlovens krav om, at de samlede offentlige finanser (DA-saldoen) over en fireårig periode skal udvise balance eller overskud.

Figur 2.1 Offentlig saldo (DA-saldo) 2011-2022



Anm.e: Positive tal angiver overskud. 2017 er et skøn, og 2019-2022 er budgetårene.

Kilde: Forslag til Finanslov for 2019.

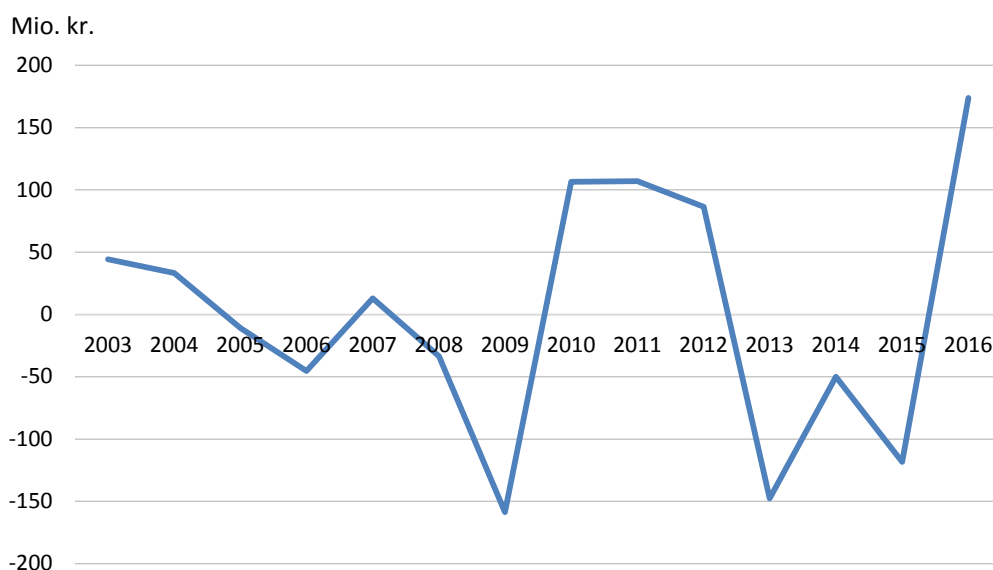
For at vurdere budgetsituationen er det hensigtsmæssigt at rense for konjunktoreffekter, da gode år automatisk vil forbedre de offentlige finanser og omvendt i dårlige år. Man må således forvente overskud i gode år, men man kan ikke af dette slutte, at finanspolitikken er blevet mere stram (svarende til skattestigninger eller udgiftsreduktioner). De offentlige finanser svinger meget med konjunkturerne, se nedenfor, og derfor kan der komme store udsving uden ændringer i den økonomiske politik. I den aktuelle situation med gun-

stige konjunkturer kunne mande derfor ventes pæne overskud. Men finanspolitikken opfylder kun netop balancekravet, og derfor må den siges at være til den ekspansive side. Finanspolitikken medvirker med andre ord ikke til at mindske trykket på en økonomi, der er i risiko for overophedning, jf. kapitel 1.

Foreløbige opgørelser viser, at Kujalleq, Sermersooq og Qaasuitsup kommuner i 2017 havde underskud, og kun Qeqqata kommune havde et overskud. Set i lyset af de ganske gunstige konjunkturer er dette en problematisk situation. Det understreger behovet for at få afklaret de strukturelle problemer på tværs af kommunerne og for at få fastlagt et nyt udligningssystem for kommunerne.

Den særlige struktur af økonomien med en stor afhængighed af fiskeriet (få arter) gør, at de potentielle udsving i den økonomiske udvikling og dermed de offentlige finanser er store. Dette er illustreret i figuren nedenfor. Figuren viser de udsving, der har været i de samlede indtægter til Selvstyre og kommuner fra indkomstskatter og importskatter m.m. (knap 50 pct. af de samlede offentlige indtægter) som følge af udsving i økonomien. Udsving i indtægtsgrundlaget på 100-150 mio. kr. er ikke usædvanlige. En vending af økonomien i negativ retning kan således få store effekter på de offentlige finanser. Det gør det ekstra vigtigt at sikre overskud under gunstige konjunkturer. I modsat fald kan opstramninger blive nødvendige i dårlige tider, og finanspolitikken kommer i så fald til at forstærke udsvingene i den økonomiske aktivitet.

Figur 2.2 Konjunkturudsving i offentlige indtægter fra indkomstskatter og afgifter, 2003-2016



Anm.: Figuren viser udsving i provenu for løbende indkomst- og formueskatter samt produktions- og importskatter fra en tidstrend, beregnet på basis af data fra www.stat.gl. Afvigelse fra trend kan tolkes som et simpelt mål for konjunkturvariationer.

2.2. Holdbarheden af de offentlige finanser

Udviklingen i de offentlige finanser på længere sigt vurderes i en såkaldt holdbarhedsanalyse, der betragter udviklingen i udgifter og indtægter i lyset af blandt andet demografiske ændringer. Det grundlæggende spørgsmål er, om indtægterne kan dække udgifterne på længere sigt.

Holdbarheden af de offentlige finanser bliver vurderet ud fra den vedtagne økonomiske politik, finanslovsudspillet for det kommende år og den økonomiske udvikling. Den langsigtede befolkningsudvikling spiller en stor rolle i denne vurdering. Befolkningen i aldersgruppen 18-66 år er begyndt at falde, og ikke mindst for aldersgruppen 25-59 år kan der ventes betydelige fald i årene frem til 2040.

I vurderingen af holdbarheden ses der bort fra ikke annoncerede reformer og initiativer, som ikke er endeligt politisk besluttet. Et af formålene med analysen er netop at afdække behovet for sådanne reformer og initiativer.

Lufthavns pakken er derfor ikke med i holdbarhedsberegningerne i denne rapport. Naalakkersuisut har lagt op til en forlængelse af landingsbanerne i Ilulissat og Nuuk samt etableringen af en landingsbane i Qaqortoq. Aftalen mellem Naalakkersuisut og den danske regering om dansk medfinansiering af lufthavnene i Nuuk og Ilulissat vil øge rentabiliteten af lufthavns pakken set under ét, og vil samtidig fjerne en væsentlig del af risikoen knyttet til investeringerne fra Landskassen, jf. nedenstående afsnit om lufthavns pakken.

Hovedparten af investeringerne ventes at blive afholdt gennem det selvstyrejede Kalaallit Airport A/S. Selvstyrets og den danske stats kapitalindskud i det selvstyrejede aktieselskab vil ikke direkte påvirke den finanspolitiske holdbarhed. Lufthavns projekterne kan imidlertid få stor betydning for den offentlige økonomi. Blandt andet ventes etableringen af lufthavnen i Qaqortoq direkte at påvirke Landskassen. I den samlede økonomi i lufthavns pakken indgår desuden store besparelser i den offentlige sektor, som følge af lavere billetudgifter, kortere rejsetid mv. Som del af det endelige beslutningsgrundlag til en lufthavns pakke er det vigtigt, at der laves en detaljeret vurdering af, hvad det betyder for Landskassens indtægter og udgifter i projekternes levetid. En sådan vurdering vil indgå i den finanspolitiske holdbarhed.

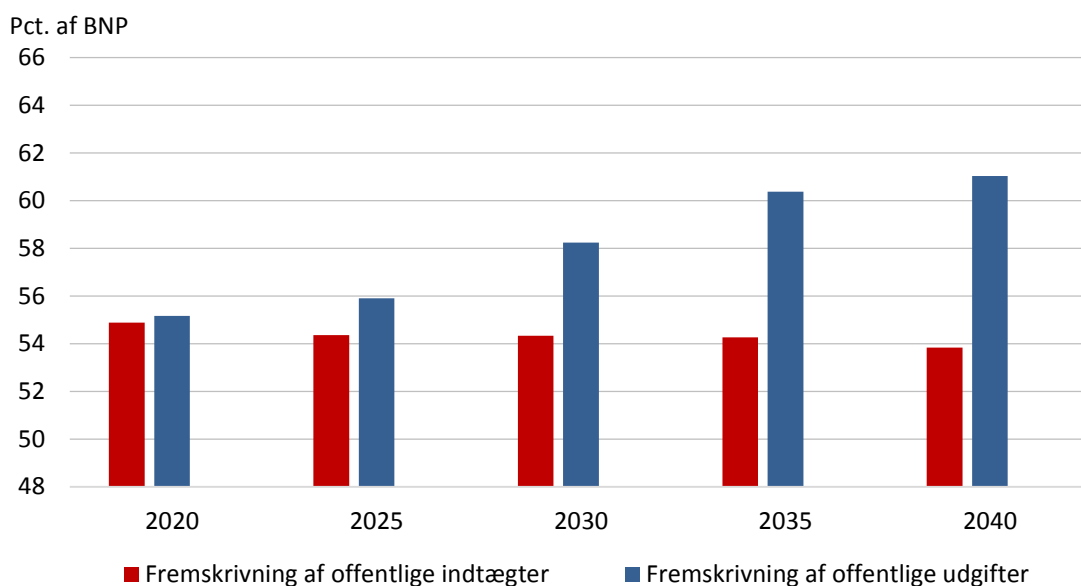
Lufthavns pakken vil skærpe kravene til styringen af de offentlige udgifter. Der er indregnet væsentlige besparelser på den offentlige sektor som følge af bedre infrastruktur. Holdbarheds- og Vækstplanen har allerede som målsætning at forbedre de offentlige finanser med mere end 1 mia. kr. frem til 2030, og størstedelen (650 mio.kr.) skal ske ved at modernisere den offentlige sektor via effektiviseringer mv.

Holdbarheds- og Vækstplanen lægger op til en *besparelsesstrategi*, hvor den finanspolitiske udfordring søges løst ved at sætte grænser på den offentlige udgiftsvækst i en lang årrække. Det kræver stram budgetdisciplin i mange år, og ikke mindst, at Budgetloven bliver et stærkt styringsværktøj. I loven fastslås bl.a., at offentlige investeringsaktiviteter kun kan gennemføres, hvis de bidrager til holdbarheden af de offentlige udgifter.

Holdbarhedsproblemet kan også afhjælpes gennem en *reformstrategi*, som bringer flere fra offentlig forsørgelse til selvforsørgelse. De offentlige finanser styrkes fx varigt med cirka 100.000 kr., når én person går fra at være på offentlig hjælp til at være i job aflønnet med SIKs mindsteløn. Reformen, der styrker incitamentet til at være i beskæftigelse og reducerer samspilsproblemer mellem offentlige velfærdsordninger, vil derfor bidrage til holdbarheden.

Figur 2.3 viser fremskrivningen af de offentlige finanser frem til 2040. Den viser, at det er nødvendigt permanent at styrke de offentlige finanser med omkring 1 mia. kr. over de næste 15-20 år for at sikre en holdbar offentlig økonomi.

Figur 2.3 Fremskrivning af offentlige indtægter og udgifter som andel af bruttonationalproduktet



Anm: Figuren viser de offentlige indtægter og udgifter, ekskl. renter og udbytter, for offentlig service og forvaltning (Selvstyret, kommunerne og Staten) som andel af bruttonationalproduktet, BNP. Statens udgifter balanceres med refusioner (dvs. indtægter) i opgørelsen og påvirker derfor ikke den offentlige saldo. Løbende overførsler i form af bloktilskud, betaling fra EU mv. indgår på indtægtssiden og påvirker dermed den offentlige saldo. Tallene er opgjort på nationalregnskabsform, jf. Offentlige Finanser, Grønlands Statistik.

2.3. Uddannelsesfremskrivning

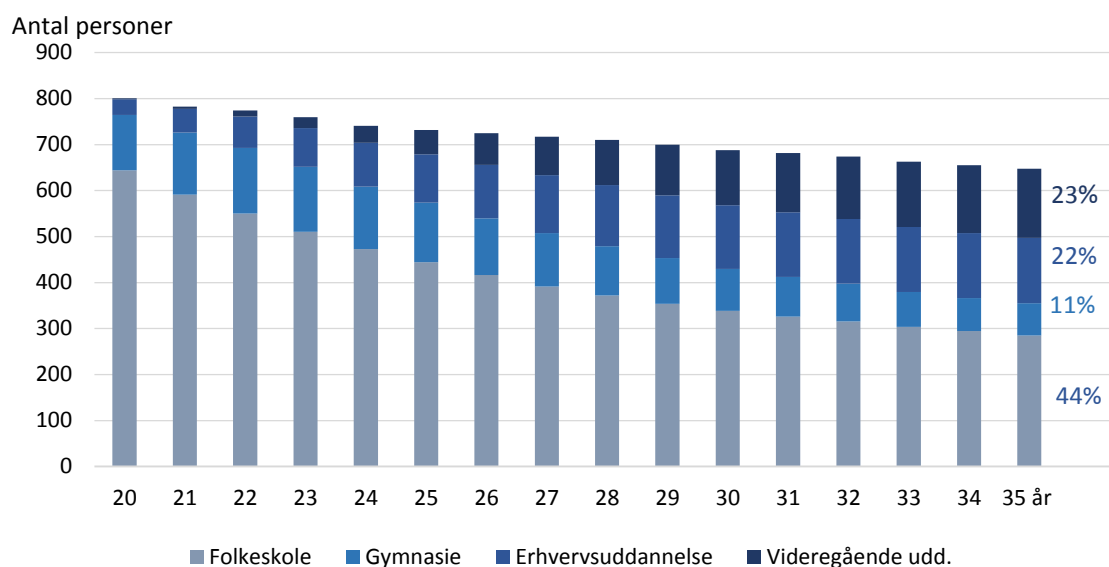
Et højere uddannelsesniveau er en forudsætning for en selvberende økonomi. Det overordnede mål på uddannelsesområdet er derfor ambitiøst: Af de årgange, som forlader folkeskolen, skal 70 pct. opnå en erhvervskompetencegivende uddannelse, inden de fylder 35 år. Figur 2.4 viser fremskrivningen af uddannelsesniveauet for de årgange af unge, som er født og opvokset i landet, og som i dag forlader skolen. Med de unges nuværende uddannelsesvalg og -adfærd har knap halvdelen (45 pct.) opnået en erhvervsuddannelse eller en videregående uddannelse, og 11 pct. har fået en gymnasieuddannelse, når de runder 35 år. Omkring 44 pct. af årgangen har stadig folkeskolen som højeste uddannelse som 35-årige. Figuren viser, at der er behov for en styrket indsats i de kommende år, hvis målsætningerne på uddannelsesområdet skal nås.

Det er velkendt, at der er et stort uddannelsesefterslæb til de andre nordiske lande. Det er bekymrende, at de unge ikke ser ud til at indhente efterslæbet. Halvdelen af de 25 til 34-årige har folkeskolen som højest opnåede uddannelsesniveau i 2015. Det er uændret i forhold til 2002, hvor man begyndte at kortlægge befolkningens uddannelsesniveau. Det hænger først og fremmest sammen med, at der stadig er for mange unge, der ikke kommer i gang med en ungdomsuddannelse efter folkeskolen. På dele af uddannelsesområdet er der sket fremskridt, fx påbegynder flere et uddannelsesforløb, men stort frafald og mange gengange-re i uddannelsessystemet trækker i modsat retning.

Uddannelsesefterslæbet om 10-20-30 år bliver bestemt i dag af de unges uddannelsesvalg og -adfærd. DREAM har for Naalakkersuisut udviklet en uddannelsesmodel, der fremskriver befolkningens uddannel-

sesniveau ud fra de unges individuelle uddannelsesadfærd i dag¹. Modellen er derfor velegnet til at forudsige centrale udviklingstendenser på uddannelsesområdet med udgangspunkt i de unges nuværende studieadfærd. Ud over den aktuelle studieadfærd er modellens resultater i høj grad drevet af befolkningsudviklingen, som har stor betydning for bl.a. det fremtidige optag på de enkelte uddannelser. Uddannelsesmodellen kan endvidere bl.a. anvendes til vurderinger af uddannelsesreformer, for eksempel hvordan ændringer i studielængder, optags- og frafaldsprocenter mv. kan påvirke uddannelsesniveauet i landet. Modellen vil derfor blive et vigtigt redskab i uddannelsespolitikken til bl.a. at vurdere hvilke initiativer, der skal til for at indfri de ambitiøse politiske målsætninger på området. Det er ligeledes vigtigt, at der kan ske videreudvikling af modellen efterhånden som erfaringer med brug af modellen indhøstes. På Økonomisk Råds seminar i maj 2018 blev en foreløbig fremskrivning fremlagt. Der er siden foretaget en data revision og udviklingen i figur 2.3 og figur 2.4 viser resultaterne fra den reviderede fremskrivning.

Figur 2.4 Fremskrivning af uddannelsesniveauet for årgangen af 16-årige, som er født og opvokset i landet, fra de er 20 år til de bliver 35 år



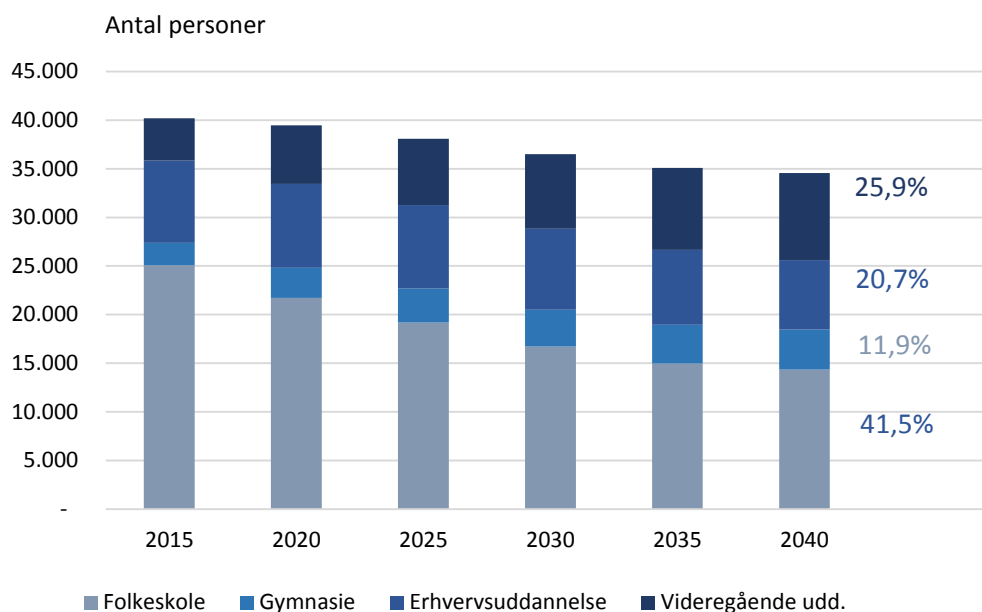
Anm.: Figuren viser fremskrivningen af uddannelsesniveauet for årgangen af 16-årige i 2016, som er født og bosat i Grønland, fra de er 20 år til de bliver 35 år. Uddannelsesniveauet er den højest fuldførte uddannelse, og er beregnet på DREAM-model for uddannelsesniveauet i Grønland ud fra den faktiske uddannelsesadfærd i landet.

Fremskrivningen af uddannelsesniveauet for hele befolkningen viser et stigende uddannelsesniveau i de næste 25 år, jf. figur 2.5. Det hænger bl.a. sammen med, at den ældre del af befolkningen har noget lavere uddannelsesniveau end de yngre dele af befolkningen. Som tiden går, vil uddannelsesniveauet blandt de 15 til 65-årige derfor naturligt stige. Men uddannelsesniveauet i landet vil også i 2040 være betydeligt under niveauet i de nordiske lande. Med den nuværende uddannelsesadfærd vil 41,5 pct. af befolkningen mellem 15 og 64 år have folkeskolen som højeste uddannelse i 2040. Den andel er omkring 60 pct. i dag. Der er i det seneste årti kommet betydeligt flere på de gymnasiale uddannelser, især blandt kvinder, men det har ikke øget tilgangen til de videregående uddannelser tilsvarende.

¹ Se T. Markeprang og P. P. Stephensen, Uddannelsesfremskrivning for Grønland 2017 – Fremskrivningen af befolkningens uddannelsesniveau i Grønland, DREAM, August 2018

Et dilemma i uddannelsespolitikken er, at der er behov for en indsats på flere områder; kvaliteten af folkeskolen, frafald på ungdomsuddannelserne, alt for mange unge er hverken i gang med en uddannelse eller i beskæftigelse (ungemålgruppen mv.). Alle områderne er vigtige, men i den politiske prioritering må folkeskolen stå stærkest. Folkeskolen er grundstenen i uddannelsessystemet. Hvis der ikke sker markante forbedringer her, vil der ikke ske markante ændringer på uddannelsesområdet, og alt for mange ressourcer vil blive brugt på at reparere på problemer, der skyldes kvalitetsproblemer i folkeskolen.

Figur 2.5 Fremskrivning af uddannelsesniveaue i Grønland, befolkningen mellem 15 og 65 år.



Anm.: Figuren viser fremskrivningen af uddannelsesniveaue for hele befolkningen mellem 15 og 65 år (dvs. både personer født i Grønland og personer, som ikke er født i Grønland) frem til 2040. Uddannelsesniveaue er den højest fuldførte uddannelse, og er beregnet på DREAM-model for uddannelsesniveaue i Grønland ud fra den faktiske uddannelsesadfærd i landet og uddannelsesniveaue blandt tilflyttere til landet.

I forslaget til finansloven for 2019 er der lagt op til en uddannelsesreform, som skal sikre et bedre sammenhængende uddannelsessystem. Der ventes en indstilling til politisk beslutning i 2019 eller 2020, hvorefter de politiske forhandlinger kan begynde.

Det er en meget lang horisont i forhold til løsning af de velkendte og væsentlige problemstillinger i folkeskolen. Omkostningen ved en sådan langstrakt proces er, at flere årgange vil få et dårligt udbytte af folkeskolen. Den afgørende begrænsning for fremskridt på uddannelsesområdet er ikke de institutionelle rammer for uddannelsessystemet. Problemerne ligger snarere i kvaliteten i undervisningen; at mange elever ikke får de grundlæggende faglige forudsætninger i folkeskolen, og dermed muligheder for at få gode afgangsresultater og for at komme videre i uddannelsessystemet. Udfordringen er at sætte ind i forhold til disse problemer, og sikre et samarbejde mellem forældre, lærere og politikere, som kan resultere i reelle forbedringer på området. Umiddelbart kan der formuleres konkrete indlæringsmål til folkeskoleelever. Udviklingen på dette område kan overvåges, og det er muligt at følge op på udviklingen. Der er også andre udfordringer i uddannelsessystemet, og disse kan behandles sideløbende. Dette gælder især den store gruppe af unge, der ikke kommer i gang med en uddannelse efter folkeskolen. Men overvejelser om de institutionelle rammer bør ikke bremse for helt nødvendige tiltag, der kan tages i dag.

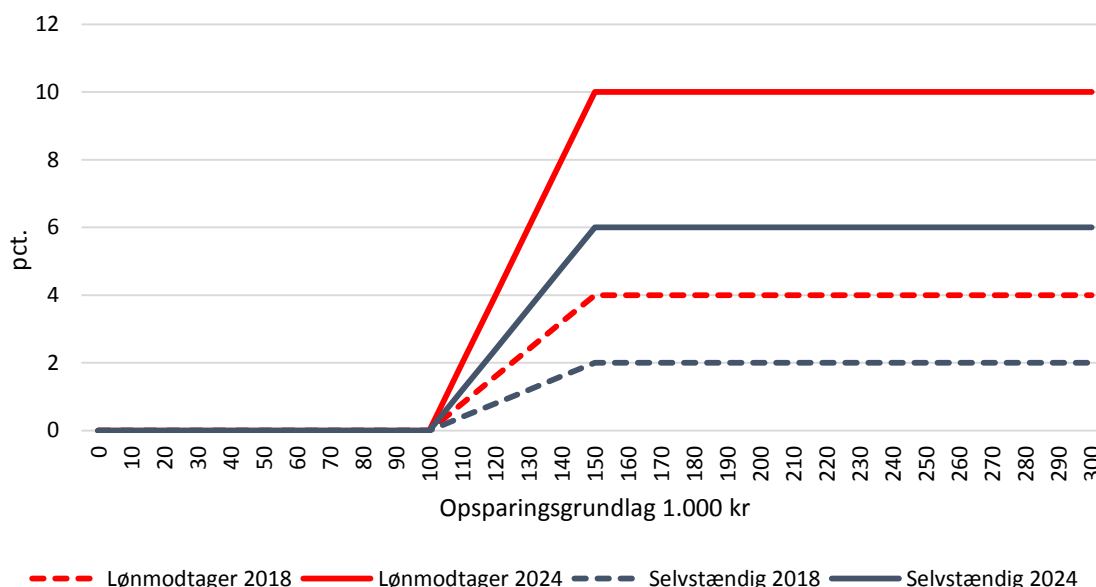
2.4. Pensioner

På pensionsområdet er der de senere år gennemført en række væsentlige reformer. Reformerne sigter mod at øge både pensionsopsparingen og tilbagetrækningsalderen. De væsentligste reformer er en forhøjelse af pensionsalderen, obligatorisk pensionsopsparing samt ændrede skatteregler. Med reformerne skabes der fremadrettet et bedre grundlag for at sikre rimelige pensioner, som en kombination af offentlige og private pensioner.

Pensionsalderen er 1. januar 2017 forhøjet fra 65 år til 66 år, og forhøjes fra 1. januar 2021 til 67 år. Kommunalbestyrelsen har en mulighed for i særlige tilfælde at udskyde forhøjelsen af pensionsalderen for personer, som er nedslidt efter mindst 35 års hårdt fysisk eller psykisk arbejde. Med stigende levetid og uændrede pensionsalder ville gennemsnitsborgeren få en forlænget pensionsperiode og dermed rettighed til offentlige pensioner i en længere periode. Det ville belaste de offentlige finanser og er en af faktorerne bag holdbarhedsproblemet, jf. afsnit 2.2. Forhøjelsen af tilbagetrækningsalderen bidrager til at sikre en bedre balance mellem, hvor mange år gennemsnitsborgeren bidrager til og trækker på velfærdssamfundets ordninger.

Pr. 1. januar 2018 er der indført obligatorisk pensionsopsparing. Alle skattepligtige personer over 18 år skal indbetale til en pensionsordning indtil pensionsalderen. Indbetalingen er fastsat som en procentsats af det årlige opsparingsgrundlag (den samlede A og B indkomst). Der skal ikke betales pensionsbidrag af sociale ydelser. Bidragssatsen er stigende med indkomsten, med en bidragssats på nul for et opsparingsgrundlag under kr. 100.000 og stigende til en sats på 4 pct. for lønmodtagere og 2 pct. for selvstændige med et opsparingsgrundlag over kr. 150.000. Disse bidragssatser hæves frem til 2024 op til 10 pct. for lønmodtagere og 6 pct. for selvstændigt erhvervsdrivende med et opsparingsgrundlag over kr. 150.000. Figur 2.6 viser de obligatoriske bidragssatser i 2018 og 2024 (satserne for et opsparingsgrundlag over kr. 100.000 hæves med 1 procentpoint hvert år) for henholdsvis lønmodtagere og selvstændigt erhvervsdrivende.

Figur 2.6 Bidragssatser til obligatorisk pensionsopsparing, 2018-2024



Kilde: Inatsisartutlov nr. 21 af 28. november 2016 om obligatorisk pensionsordning

Bidragssatserne fastsat i den obligatoriske pensionsopsparing er minimumssatser, og det er muligt via overenskomsttaftaler eller frivillige ordninger at have en højere bidragssats. Skattestyrelsen afgør om den enkelte i løbet af det foregående år har en pensionsopsparing (fx via en arbejdsmarkedspension), som opfylder minimumsniveauet. Hvis det ikke er tilfældet, skal der foretages en indbetaling. Sker dette ikke, vil der ske en opkrævning som et tillæg til trækprocenten, og beløbet indbetales til en obligatorisk ordning.

Den obligatoriske pensionsopsparing skal ses i sammenhæng med de offentlige pensioner. Alderspension består af et grundbeløb og et pensionstillæg², der afhænger af pensionistens og eventuelle ægtefælles/partners øvrige indtægter. Tillægget er således målrettet de økonomisk dårligst stillede pensionister.

Med den obligatoriske pensionsordning er der skabt et grundlag for et robust pensionssystem med offentlige pensioner til sikring af en minimumslevestandard for alle ældre og privat pensionsopsparing (obligatorisk/arbejdsmarkedspensioner) til sikring af pensionernes dækningsgrad (pensionen i forhold til indkomst som erhvervsaktiv). Den obligatoriske pensionsopsparing for lønmodtagere vil fuldt indfaset skabe et rimeligt grundniveau for pensionernes dækningsgrad.

Der er med de omtalte reformer foretaget et stort skridt til fremtidssikring af pensionssystemet, også set i forhold til fremdriften med pensionsreformer i mange OECD-lande. Selvom grundstrukturen er hensigtsmæssig, tilbagestår nogle problemer.

Forskelsbehandlingen i krav til obligatorisk pensionsopsparing mellem selvstændige og lønmodtagere skaber således problemer. Forskellen gør, at der vil være situationer med lønmodtagere og selvstændige med

² I 2018 er grundbeløbet kr. 61.201 og pensionstillægget maksimalt kr. 75.915 for en enlig og 42.198 for en alderspensionist med partner; pensioner pristalsreguleres. Pensionstillægget aftrappes for enlige med en personlig biindtægt årligt fra 56.000 kr. til 224.699 kr. hvorefter det bortfalder. Pensionstillægget aftrappes for samlevende alderspensionister med en biindtægt fra 83.000 kr. til 223.659 kr. hvorefter det bortfalder.

samme livsindkomst, som vil have forskellige pensionsopsparing og derfor være berettigede til forskellige pensionstillæg. En sådan forskel kan være svært at begrunde og kan mindske legitimiteten af systemet.

Tilsvarende problemer gør sig gældende i forhold til modtagere af sociale ydelser. Ved at undtage dem fra obligatorisk opsparing skabes en pensionsmæssig restgruppe, som kun (eller overvejende) vil have et forsørgelsesgrundlag fra de offentlige pensioner. Dette forstærker imidlertid et problem i indretningen af de sociale ydelser. En pensionsmæssig restgruppe gør det nødvendigt at målrette de offentlige pensioner til de økonomiske svageste, hvilket sker via tillæggene afhængig af egen indkomst (opsparing). Dette skaber imidlertid et incitamentsproblem for mange, hvor man reelt ikke får meget ud af den tvungne opsparing, da rådighedsbeløbet ikke væsentligt. I fx Sverige er bidragssatsen til obligatoriske pensionsopsparing ens for alle – dvs. også selvstændige og modtagere af sociale ydelser – hvilket giver et mere gennemskueligt system. I takt med at det nye system modnes, vil de nævnte modregningsproblemer blive større, og der er et stort behov for nærmere at afklare modregnings- og samspilsproblematikken – herunder kriterier for tilde-
ling af pensionstillæg.

Beskatningen af pensioner er også ændret. Der sondres nu eksplicit mellem indbetalinger til pensionsordning i og uden for Grønland. For indbetalinger til pensionsordninger i Grønland er der fradrag ved indbetaling og beskatning ved udbetaling, mens der for indbetalinger til pensionsordninger uden for Grønland sker beskatning ved indbetaling og ingen beskatning ved udbetaling. Om beskatningen sker ved indbetalingen eller udbetalingen har ikke den store betydning for den enkelte³, men de ændrede regler for indbetalinger til ordninger uden for Grønland sikrer, at fradraget ikke sker i Grønland, mens den senere beskatning sker i et andet land (typisk Danmark). Det ændrede skatteprincip har således stor provenumæssig betydning for Landskassen. Omlægningen er derfor velbegrundet, men det er svært at se argumenterne for et blandet beskatningsprincip med forskel i behandlingen af indskud på ordninger i Grønland og uden for Grønland, da det mindsker gennemskueligheden i pensionssystemet og giver anledning til administrative problemer. Det bør overvejes at indføre et ensartet beskatningsprincippet for alle former for pensionsindbetalinger. Der er endvidere i lighed med Danmark indført en kapitalindkomstskat (PAL-skat) på 15,3 pct. af det årlige afkast på pensionsopsparing.

2.5. Lufthavne

Der er fremlagt forslag til en ny lufthavnsstruktur. Hovedforslaget er en lufthavnsplanke med anlæg af internationale lufthavne i Nuuk og i Ilulissat samt en regional lufthavn i Qaqortoq. Der er samtidig politisk diskussion om en række mindre lufthavne samt fremtiden for lufthavnen i Kangerlussuaq.

Lufttrafik er en central del af landets infrastruktur og af særlig stor betydning grundet landets størrelse og en spredt befolkning. Transportomkostninger i tid og penge er væsentlige for både privatpersoner og erhvervslivet, og bedre transportmuligheder vil derfor have store afledte effekter for samfundet. Disse effekter er af

³ Hvis skattesatsen er den samme ved ind- og udbetaling, vil der for den enkelte ikke være en forskel. Som eksempel vil en person med et fradragsberettiget indskud på 1000 kr., vil dette efter et år med et afkast på 5 pct. være vokset til 105 kroner og efter skat (42pct.) have en værdi på 609 kr. Hvis der skal betales skat på 42 pct. af de 1000 kr. kan der indskydes 580 kr. og med en rente på 5 pct. vil indskuddet være vokset til 609 kr. efter et år

afgørende betydning, men det er også vigtigt at være opmærksom på, at de ikke automatisk finansierer lufthavns pakken.

Den konkrete udformning af lufthavns pakken kendes ikke på nuværende tidspunkt. Der er i starten af september indgået en aftale mellem den danske regering og Naalakkersuisut om dansk engagement i lufthavns projektet i Grønland og styrket erhvervssamarbejde mellem Danmark og Grønland. Denne aftale er til politisk behandling.

Den fremlagte plan lægger op til en helt anden finansieringsmodel end forudsat i det oprindelige forslag. Aftalen vedrører lufthavnene i Nuuk og Ilulissat, og det forudsættes, at Kalaallit Airports A/S opretter et selskab, der alene skal stå for anlæg og drift af lufthavnene i Nuuk og Ilulissat. Hovedelementerne i aftalen er, at den danske stats dels foretager et kapitalindskud (egenkapital) og dels medvirker til at sikre lavtforrentede lån til anlæg og drift af lufthavnene i Nuuk og Ilulissat. Kapitalindskuddet er på 700 mio. kr. svarende til en ejerandel på 33,3 pct. Endvidere optages et statslig lån (genudlån) på 450 mio. kr. og der stilles en statsgaranti for et lån på kr. 450 mio. kr. i Den Nordiske Investeringsbank. Selvstyret indskyder en egenkapital på 1.400 mio. kr. samt ansvarlig lånekapital på 100 mio. kr.

Den oprindelige finansieringsmodel forudsatte, at Selvstyret var eneejer af Kalaallit Airports A/S. Finansiering skulle tilvejebringes via kapitalindskud samt låntagning garanteret af Selvstyret. Den foreslåede finansieringsmodel betyder både en væsentlig reduktion af lånebehovet i kraft af statens kapitalindskud og lavere finansieringsomkostninger på det tilbagestående lånebehov som følge af statens låneoptag/garantier.

Økonomisk råd har tidligere påpeget, at den oprindelige finansieringsmodel betød en ganske betydelig risikoeksponering for Selvstyret⁴. Det er tale om et meget stort projekt både absolut og relativt til økonomiens størrelse. Projektet har en lang horisont og er irreversibel. Når først lufthavnene er etableret, skal de både benyttes og betales. Negative udsving i anlæg eller drift ville med den oprindelige model slå igennem på Selvstyrets økonomi. Den er i forvejen risikoudsat grundet den smalle erhvervsstruktur og den store afhængighed af fiskeriet, og en øget risikoeksponering vil være meget problematisk. En negativ udvikling kunne således bringe Selvstyrets økonomi under betydeligt pres med risiko for behov for skattestigninger og/eller besparelser. Den foreslåede finansieringsmodel bidrager til både at reducere finansieringsbehovet og finansieringsomkostningerne, og samtidig kommer staten til at bære en væsentlig del af risikoen knyttet til projektet (både via kapitalindskud og via garantier for låntagning). Den nye ejerstruktur kan desuden betyde en bedre governance struktur for Kalaallit Airports A/S, da begge parter har en interesse i selskabets udvikling. Det har en afgørende betydning for de samfundsøkonomiske effekter, at både finansieringsomkostningerne for projektet og Selvstyrets risici reduceres betydeligt.

Lufthavns pakken har – også med den nye finansieringsmodel – store konsekvenser for samfundsøkonomien og Selvstyrets økonomi. Risici knyttet til lufthavns pakken kan reduceres betydeligt ved at gennemføre anlægsfasen mere gradvist end den foreslåede næsten samtidige anlæg af lufthavnene. Det vil gøre det muligt at udnytte erfaringer fra de første anlægsaktiviteter. En gradvis etablering vil endvidere gøre det nemmere at planlægge og realisere forskellige følgeinvesteringer i infrastruktur, hoteller m.m. Risikoen for overophedning taler også for en gradvis gennemførelse. Selvom projekterne overvejende tænkes gennemført med uden-

⁴For en nærmere diskussion se Økonomisk Råds notat 2018-1: "Lufthavns pakkens samfundsøkonomiske implikationer".

landsk arbejdskraft, vil der komme et afledt pres på det indenlandske arbejdsmarked. Dette kan føre til et lønpres til skade for andre erhverv. Den aktuelle konjunktursituation understreger vigtigheden af at undgå overophedning.

I forhold til Selvstyrets finansielle engagement fastlægger budgetloven nogle grænser. Låntagning/garantier forudsætter, at renter og afdrag kan dækkes via brugerbetaling. Midler fra fonden til langsigtede investeringer kan kun anvendes til formål, der giver det bedst mulige samfundsøkonomiske virkninger af fondens midler. Dette er hensigtsmæssige bindinger for at sikre, at midler disponeres til aktiviteter, der støtter en mere bæredygtig økonomisk udvikling. Det er vigtigt at understreget, at disse krav fortsat er gældende ved eventuelle ændringer i planer for lufttrafikken eller andre initiativer.

En ny lufthavnsstruktur vil klart have regionalpolitiske konsekvenser. De regionalpolitiske konsekvenser er også en begrundelse for den konkrete udformning af pakken og en afgørende del af den politiske debat herom. Alle regionalpolitiske problemer kan ikke løses med lufthavne, og der er behov for en overordnet regionalpolitisk afklaring. De regionalpolitiske spørgsmål dominerer ikke alene debatten om lufthavne, men også fiskeripolitikken, placering af offentlige institutioner og udligning mellem kommuner. Det er nødvendigt med en politisk afklaring af de enkelte regioners udviklingsmuligheder og potentialer, og dermed de mest hensigtsmæssige virkemidler for de enkelte områder. I fravær af en sådan politisk stillingtagen er der en risiko for, at regionalpolitiske spørgsmål kommer til at blokere for nødvendige tiltag til styrkelsen af erhvervsudviklingen og dermed også blokere processen mod en mere selv bærende økonomi.

2.6. Fiskeri

Fiskeriet er det vigtigste private erhverv målt både på beskæftigelse, værdiskabelse og eksport. Fiskeriet har dermed også afgørende betydning for skatte- og afgiftsindtægterne. Fiskeripolitikken er derfor et helt afgørende element i erhvervspolitikken.

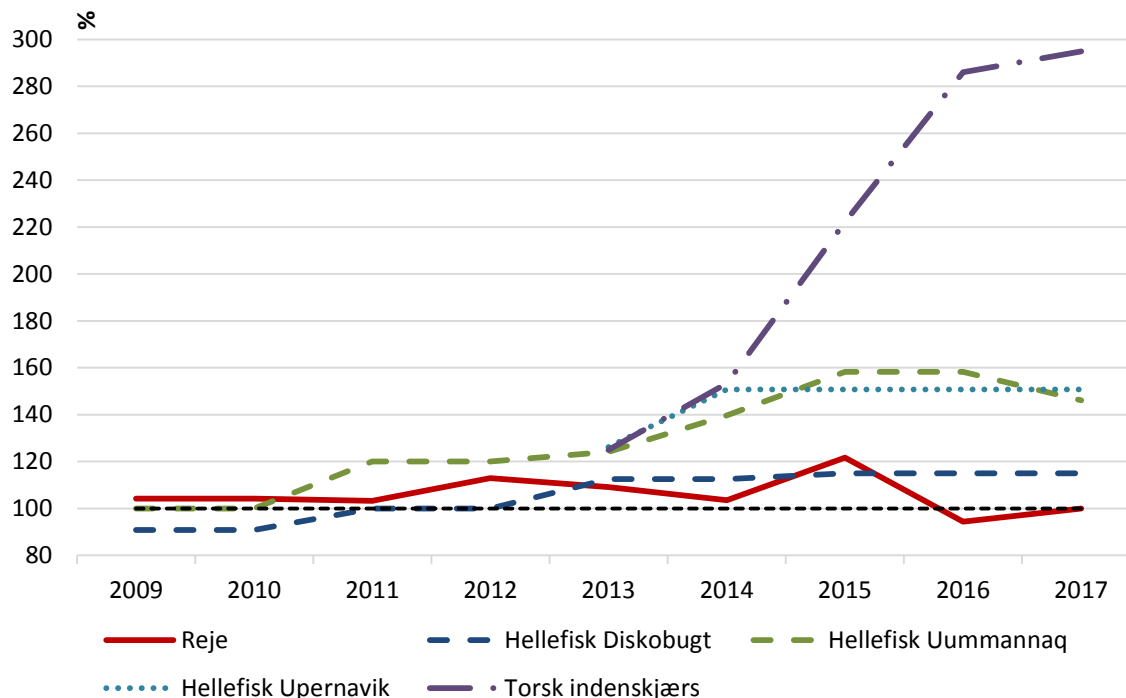
Ansvarlig forvaltning af fiskeressourcerne

Grønlands fiskeressourcer er som kapital i banken for befolkningen. Hvert år er der et afkast i form af en forøgelse i bestanden, som kan fiskes til fordel for samfundet. Hvis fiskeriet overstiger væksten i bestanden, vil naturkapitalen gradvis blive reduceret, og det fremtidige afkast bliver lavere. Det er den situation, der tilsyneladende er opstået for vigtige dele af hellefiskeriet og torskefiskeriet de senere år. Et niveau for fiskeriet over det bæredygtige niveau giver kortvarige gevinster på bekostning af fremtidige tab.

Udviklingen i de fastsatte kvoter for flere af de vigtigste arter giver anledning til bekymring. Figur 2.7 viser udviklingen i kvoterne - Total Allowable Catch (TAC) - i procent af rådgivningen fra Naturinstituttet. For rejer og hellefisk udenskers er kvoterne fastsat i overensstemmelse med den biologiske rådgivning, men for en række andre fiskearter er kvoterne fastsat langt over rådgivningen. Det er særligt tilfældet for det indenskers torskefiskeri, som nu har en kvote næsten tre gange så høj som rådgivningen. Men også for hellefisk i Diskobugten, Uummannaq og Upernavik ligger kvoterne væsentligt over rådgivningen. Dette viser en overhængende risiko for, at fiskeriet ikke er bæredygtigt. Givet at dette er vigtige arter for fiskeriet og dermed mange fiskere, peger udviklingen på, at kortsigtede gevinster opnås på bekostning af fremtidens

fiskeri. Indførsel af kvoter baseret på den biologiske rådgivning på samme måde som for rejerne, vil sikre både fiskerne og landskassens langsigtede indtægter.

Figur 2.7 Kvoter (TAC) som pct. af rådgivningen, 2009-2017.

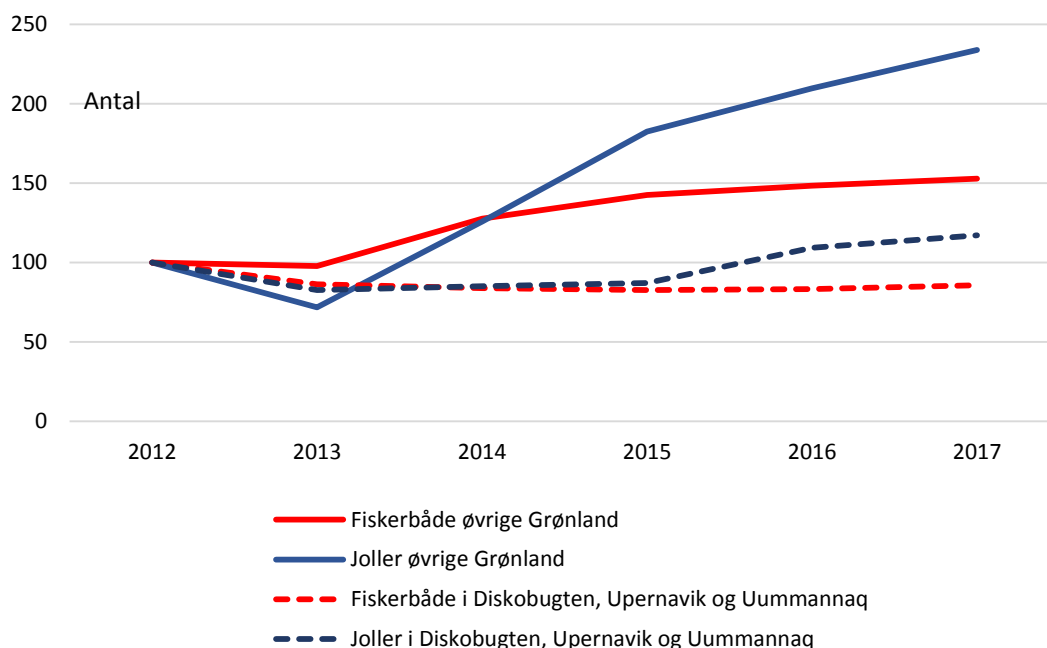


Kilde: Naturinstituttet

Begrænsninger i indsatsen i det kystnære fiskeri

Den vigtigste årsag til overfiskning på globalt plan er, at for mange fisker efter for få fisk. Kapaciteten i fiskeriet er større end nødvendigt for at have et bæredygtigt fiskeri. De samfundsmæssige gevinster af naturressourcerne maksimeres ved at sikre et langsigtet bæredygtigt fiskeri. Samtidig gør den teknologiske udvikling det muligt at fiske mere pr. fisker – produktiviteten stiger, og det er en afgørende kilde til velstandsstigning. Det er helt afgørende for at sikre en mere selv bærende økonomi, at denne kilde til velstandsstigninger udnyttes. Velstandsstigningen udløses ikke, hvis der fastholdes en overkapacitet i fiskeriet – ressourcer skal overflyttes til andre funktioner og erhverv. Dette er imidlertid ikke tilfældet aktuelt. Specielt er antallet af licenser i det kystnære fiskeri steget betydeligt i de senere år, som det fremgår af figur 2.8. Mens antallet af både i Diskobugten, Upernavik og Uummanaq er reduceret med mere end 15 pct. siden 2012, er antallet af joller øget med mere end 17 pct. I de øvrige farvande er antallet af joller og fiskerbåde øget med henholdsvis 130 pct. og 50 pct. Totalt er antallet af kystnære fartøjer siden 2012 øget fra 1.562 til 2.222, en stigning på mere end 40 pct.

Figur 2.8 Ændring i antal fiskerbåde og joller i det kystnære fiskeri, 2012-2017, indeks 2012=100



Kilde: Grønlands Statistik

Når fiskeindsatsen øges samtidig med, at et bæredygtigt fiskeri begrænser fangstmængderne, aftager fangsten pr. enhed, og effektiviteten og dermed det samfundsøkonomiske afkast reduceres. Priserne på fisk er bestemt på de internationale markeder, og konkurrencedygtighed fordrer derfor effektiviseringer på linje med effektiviseringerne i andre fiskerilande. Kombinationen af fangster over det bæredygtige niveau og en overkapacitet i fiskeriet peger på en uheldig udvikling i fiskeriet til skade for det samfundsmæssige afkast og dermed også en proces mod en mere selvberende økonomi.

Ændringer i fiskeriloven

Der er aktuelt politiske diskussioner om en ny fiskerilov. I august 2017 sendte den daværende Naalakkersuisut et forslag til ny fiskerilov i høring, men forslaget blev pga. nyvalg til Inatsisartut ikke færdigbehandlet.

Der er rejst en række problemstillinger i diskussionen, og den fremtidige fiskerilovning er af helt afgørende samfundsøkonomisk betydning. Formålet med det tidligere fremsatte lovforslag var at mindske den stigende ulighed, sikre arbejdspladser og forbedre indtjeningsmulighederne for fiskerne. Lovforslaget sigtede mod, at flere fiskere fik en større andel af det overskud, der skabes på basis af de samfundsejede ressourcer. Konkret blev det foreslået: (i) ejerskab af kvoteandele i rejefiskeriet skal opgøres på en måde, der tager hensyn til indirekte ejerskab af kvoteandele og bestemmende indflydelse på kvoteandele, (ii) kvotefordelingen for rejer ved Vestgrønland for kystnært og havgående rejefiskeriet ændres fra 43/57 til 50/50, og samtidig indskræpes mulighederne for at sælge kvoteandelsmængder fra den havgående til den kystnære flådekomponent, og (iii) opsigelsesvarsel på mindst 5 år for tidsbegrænsede rejelicenser.

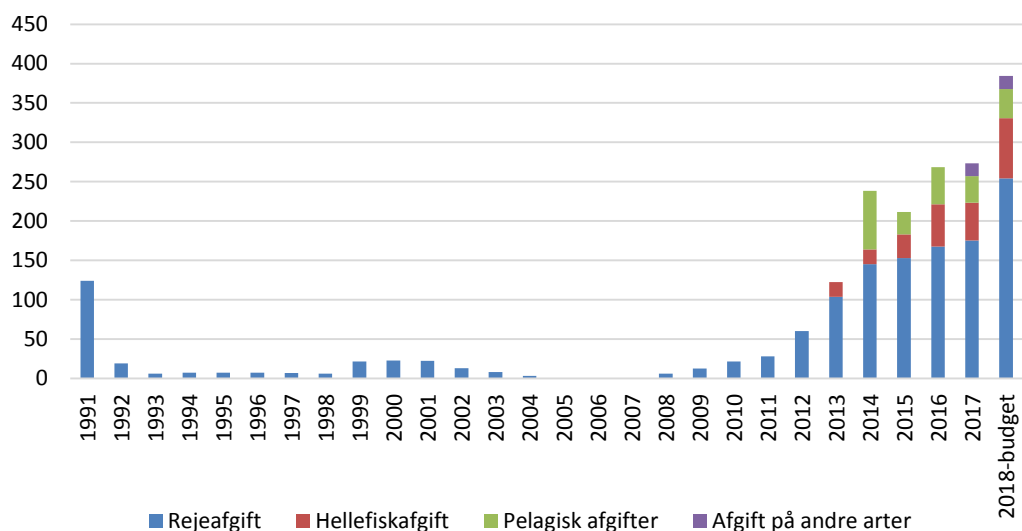
Af bemærkninger til lovforslaget fremgår det, at forslaget vil have en væsentlig negativ effekt for de offentlige finanser og aktiviteten i samfundet, en positiv beskæftigelseseffekt på kort sigt, men ingen effekt på længere sigt, og effektiviteten vil falde. Økonomisk Råd er enig i retningen af disse effektvurderinger. Det understreger behovet for en grundig diskussion af lovgivningen for at sikre en samfundsmæssig hensigtsmæssige udnyttelse af naturressourcerne i havet, som en afgørende forudsætning i en proces mod en mere selvberende økonomi, se også Økonomisk Råd (2017).

Ændringer i kriterier og eventuelt tilbagekaldelse af licenser har afgørende betydning for erhvervet. Det er vigtigt med klare og transparente regler for tilbagekaldelse og genfordeling af licenser og administrationen heraf. Usikkerhed om kriterierne for tildeling og eventuel tilbagekaldelse vil have stor betydning for erhvervet. Det vil have negative effekter for investeringerne og dermed effektiviteten i erhvervet og på samme tid mindske det samfundsmæssige afkast af havets ressourcer. Usikkerhed om de fremtidige regler vil særligt gøre det svært for nye potentielle fiskere at finansiere investeringer i fartøjer og udstyr for at kunne etablere sig i erhvervet, og dermed modvirke en af de centrale målsætninger til en ændring af lovgivningen.

Det er et hovedformål med forslagene at sikre en bedre fordeling af værdier skabt af fiskeriet, specielt gennem en omfordeling af rejekvoterne. Sådanne ændringer i fordelingen af kvoter er tidligere gennemført i flere lande. I Norge overføres kvoter til et begrænset antal nye deltagere i bestemte fiskerier. Endvidere tildeles en tillægskvote til fiskere hjemmehørende i områder med betydelig urfolks bosætning. På Færøerne har man valgt at bortauktionere dele af TAC'en for en del af fiskeriet. For disse omfordelinger gælder, at alle tidligere kvoteholdere (tilbageløb) bidrager til omfordelingen, men efter klare og forudsigelige kriterier. Der tages en vis andel fra den totale fælles kvote, og den omfordeler efter de fastlagte kriterier. På New Zealand valgte staten at tilbagekøbe kvoter fra aktører, som tidligere havde fået tildelt kvoter, for dermed at reducere antallet af aktører i fiskeriet. I Norge har man også erfaring med at ændre såkaldte evigtvarende kvoter til tidsbegrænsede kvoter (25 år), men med en tidskrævende proces med en lang række juridiske spørgsmål.

Et aspekt, som adskiller Grønland fra de fleste andre fiskerinationer er, at landet allerede har et godt udbygget system for ressourcerentebeskatningen, som sikrer, at værdien af at kunne udnytte havets ressourcer kommer hele samfundet til gode, se figur 2.9. Grønland er et foregangsland på dette område. Fordelingshensyn kan mere hensigtsmæssigt varetages via strukturen og niveauet for ressourcerentebeskatningen end via omfordeling af kvoter. Afhængigt af tildelingskriteriernes udformning vil en omfordeling af licenser kunne give specifikke personer, der modtager nytildelte licenser en indkomstfremgang, men det vil være en meget upræcis omfordelingspolitik og indeholde et lotterielement i forhold til hvem, der bliver tildelt disse kvoteandele. Samtidig vil skatte- og afgiftsprovenuet kunne falde som følge af lavere effektivitet med deraf følgende negative konsekvenser for det øvrige samfund enten i form af stigninger i andre skatter/afgifter eller besparelser.

Figur 2.9 Bruttoprovenu fra fiskerirelaterede afgifter, 1991-2018



Kilde: Departementet for Finanser (2018)

Det præcise fald i skatte- og afgiftsprovenu af de foreslåede ændringer i lovgivningen kendes ikke, men kan blive ganske betydelig. Fiskeriet bidrager med ca. 1/3 af de samlede skatteindtægter i form af indkomst-, selskabs- og udbytteskatter og fiskerirelaterede afgifter. Sidstnævnte er vokset i betydning de senere år, som det fremgår af figur 2.9, og bidrager på finansloven for 2018 med næsten 400 mio. kr. Størstedelen af disse fiskerirelaterede afgifter kommer fra rejefiskeriet. Forslagene til ny fiskerilov kan forventes at påvirke disse indtægter negativt, og disse tab må afvejes over for nogle usikre effekter på indkomstfordelingen.

Erhvervspolitikken bør indrettes efter at sikre størst mulig effektivitet og værdiskabelse, og fordelingspolitiske hensyn overlades til indretningen af skatte- og afgiftssystemer samt uddannelsespolitikken. Det er langt fra klart, at forslaget vil medvirke til at mindske uligheden.

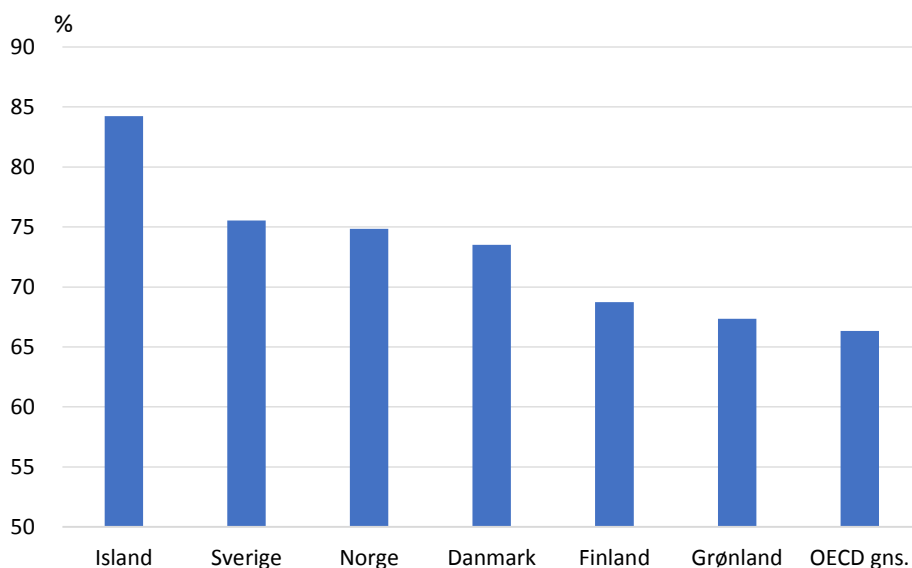
Kapitel 3 Strukturproblemer på arbejdsmarkedet

Beskæftigelsen er høj efter flere år med økonomisk fremgang, og antallet af registrerede arbejdssøgende er faldet betydeligt, jf. kapitel 1. Der er stor mangel på arbejdskraft inden for både specialiserede og ufaglærte jobfunktioner, og behovet for rekruttering af udenlandsk arbejdskraft er stort og voksende. I den nuværende situation har arbejdsløsheden derfor nået sit strukturelle niveau, og en yderligere varig nedbringelse af ledigheden vil kræve strukturforbedringer på arbejdsmarkedet. I juni 2018 var der 2.135 arbejdssøgende personer i kommunerne, hvoraf 1.119 personer var jobparate. Det svarer til en ledighed på omkring 5 pct. af arbejdsstyrken. Det er et paradoks, at mange jobparate personer har behov for offentlig forsørgelse i en situation med stor mangel på arbejdskraft.

Arbejdsmarkedsdeltagelse og beskæftigelse er lavere end i de nordiske lande, der normalt sammenlignes med, jf. figur 3.1. Beskæftigelsesgraden er dog på et niveau omkring OECD-gennemsnittet, hvor en lav beskæftigelsesgrad blandt kvinder er med til at trække gennemsnittet ned. Den relativt lave arbejdsmarkedsdeltagelse set i et nordisk perspektiv hænger blandt andet sammen med et lavere kvalifikationsniveau, begrænset mobilitet på tværs af landet og samspilsproblemer mellem offentlige ydelser og arbejdsindkomst.

Disse mis-matchproblemer på arbejdsmarkedet kan reduceres gennem reformer. I dette kapitel ses der nærmere på strukturerne på arbejdsmarkedet og på, hvad der skal til for styrke beskæftigelsesmulighederne for hele befolkningen. Flere i beskæftigelse og færre på offentlig forsørgelse, er vigtigt både for en selv bærende økonomi og for en mere ligelig fordeling af indkomsterne i samfundet.

Figur 3.1 Beskæftigelsesgrader i nordiske lande, 2015



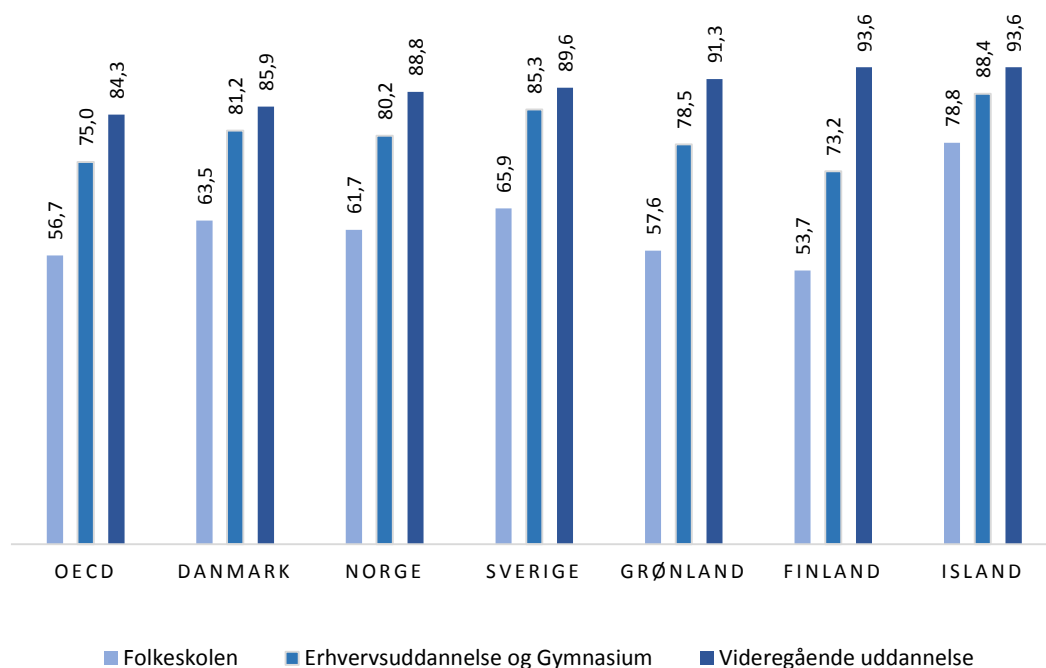
Anm.: Beskæftigelsesgraden er for befolkningen mellem 15 og 64 år. Data for Grønland er befolkningen for 18 til 64 år. Da arbejdsmarkedsdeltagelsen for de helt unge (15 til 18-årige) er forholdsvis lav, vil figuren overvurdere den grønlandske arbejdsmarkedsdeltagelse med skønsmæssigt 2½ pct. sammenlignet med de øvrige lande i figuren.

Kilde: OECD, Employment Database samt Grønlands Statistik.

3.1. Kvalifikationer og behovet for arbejdskraft udefra

Det er velkendt på tværs af lande, at der er en tæt sammenhæng mellem kvalifikationer og beskæftigelsesmuligheder. I Grønland har personer med uddannelse samme høje beskæftigelsesgrad som i andre nordiske lande og OECD-landene. Personer med folkeskolen som uddannelsesbaggrund har markant lavere tilknytning til arbejdsmarkedet, hvilket også er tilfældet i andre lande, jf. figur 3.2.

Figur 3.2 Beskæftigelsesgraden og uddannelsesniveau i udvalgte lande, befolkningen mellem 25 og 64 år.



Anm.: Beskæftigelsesgraden fordelt på uddannelse for Grønland er for 18 til 64-årige.

Kilde: OECD Employment Database og Grønlands Statistik.

Uddannelsesefterslæbet er den vigtigste forklaring på, at beskæftigelsesgraden er lavere end i andre lande. Over 60 pct. af den voksne befolkning har folkeskolen som højeste uddannelsesniveau. Det er en betydelig større andel end i de nordiske lande. Manglende arbejdsmarkedsrelevante kvalifikationer er hovedudfordringen på arbejdsmarkedet. Der er et strukturelt spænd mellem de efterspurgte kvalifikationer og de lediges kvalifikationer. Der er fuld beskæftigelse for personer med arbejdsmarkedsrelevante kvalifikationer, mens personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse har svært ved at finde og fastholde beskæftigelse.

De fleste lande har behov for at kunne rekruttere arbejdskraft udefra, især personer med specifikke kvalifikationer. Uddannelsesefterslæbet gør det særligt påtrængende at kunne rekruttere arbejdskraft udefra for at kunne varetage specialiserede jobfunktioner. Det kan være vanskeligt, når beskæftigelsen også er høj i udlandet, især i Danmark.

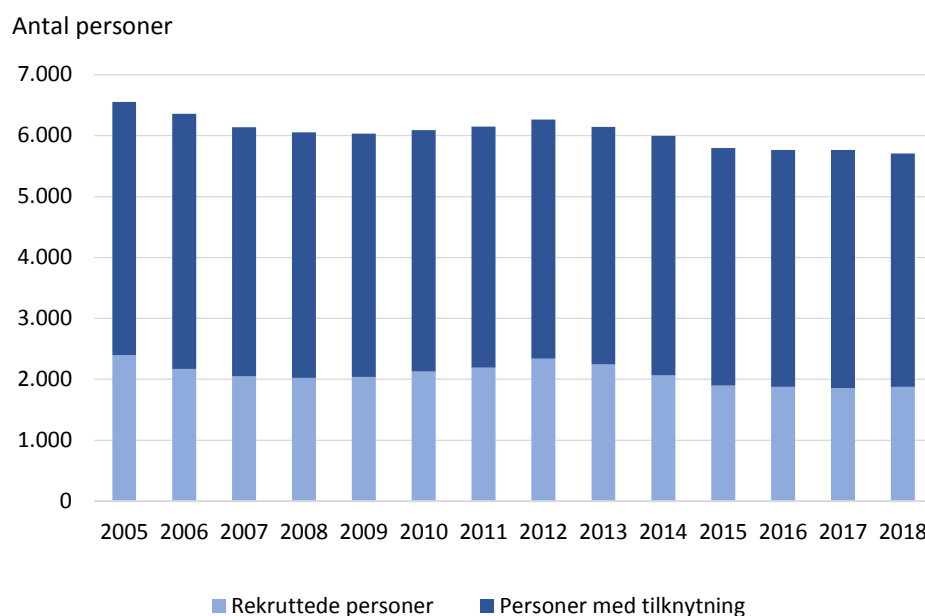
De seneste tal fra sundhedsvæsenet viser fx, at kun godt en tredjedel af stillingerne pr. 1. juli 2018 var besat med fast personale. Sundhedsvæsenet er normeret til at have omtrent 100 lægestillinger og 300 syge-

plejestillinger, og der er aktuelt ca. 50 fastansatte læger og 110 fastansatte sygeplejersker. Det betyder, at der er forholdsvis mange stillinger, der varetages af vikarer og korttidsansatte eller aktuelt står ubesatte.⁵ Problemet med at rekruttere kvalificeret arbejdskraft omfatter bl.a. også lærere, pædagoger og socialrådgivere. Aktuelt er der også rekrutteringsproblemer på fiskefabrikker, som har nødvendiggjort rekruttering af ufaglært kinesisk arbejdskraft til landbaserede fabrikker som Royal Greenlands produktion i Maniitsoq, Sisimiut, Ilulissat, Uummannaq.

Økonomisk Råd har udarbejdet et datasæt til at belyse omfanget af arbejdskraft fra udlandet. Datasættet tager udgangspunkt i den grønlandske folkeregistrering af personer født uden for Grønland. Det indeholder dermed alene personer med fast bopæl (optaget i folkeregistreret) i Grønland og ikke personer, der kortvarigt arbejder i landet, fx håndværkere på korttidskontrakter og vikarer i sundhedsvæsenet. Der findes ikke statistik til belysning af denne form for tilkaldt arbejdskraft.

Primo 2018 var der 5.706 personer i Grønland, der ikke er født i Grønland. Af disse har 3.831 en særlig tilknytning til Grønland, dvs. de har boet i Grønland i mere end 7 år, flyttet til Grønland som barn (under 18 år) eller danner par med en grønlandsk født person, jf. figur 3.3. Tilbage er 1.875 personer over 18 år, hvoraf 1.413 har dansk statsborgerskab. Uddannelsesniveaue er højt blandt disse personer, hvilket understreger, at disse personer i stor udstrækning er kommet til landet pga. efterspørgsel efter arbejdskraft med særlige kvalifikationer.

Figur 3.3 Personer der ikke er født i Grønland, fordelt på rekrutterede personer og personer med særlig tilknytning til landet



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger.

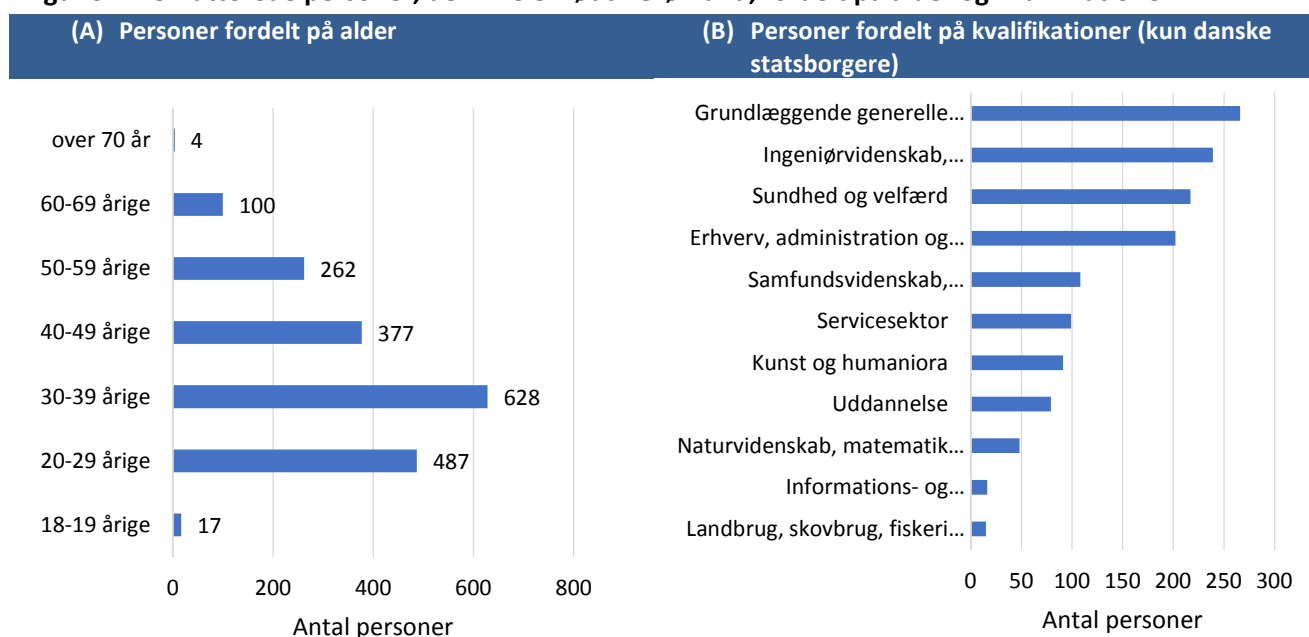
⁵ http://inatsisartut.gl/documents/para3637/2018/svar/154_2018_sundhedsvikarer_MAVR_svar.pdf

Set over en længere årrække har der været et fald i antallet af personer, der er bosat, men ikke født i landet. Det kan hænge sammen med, at flere specialiserede jobfunktioner inden for bl.a. administration i dag varetages af grønlandskfødte. Det kan dog også skyldes, at en arbejdsindsats fra udlandet er blevet mulig via elektronisk kommunikation, internettet m.m.

Omkring 2012 var der en lille midlertidig fremgang i rekrutteret arbejdskraft udefra, men der er generelt ikke en tæt sammenhæng mellem variation i den samlede beskæftigelse i landet og variationen i arbejdskraften, der rekrutteres udefra. Det ses blandt andet i de seneste år, hvor niveauet har holdt sig nogenlunde uændret. Det kan naturligvis hænge sammen med blandt andet konjunktursituationen i Danmark, hvor beskæftigelsesmulighederne er meget gode. Det spiller også ind, at fiskeriet og bygge- og anlægsområdet har stået for en stor del af fremgangen, hvor især fiskeriet kun i beskeden grad har brug for udenlandsk rekrutteret arbejdskraft.

Der er flest personer i alderen op til 50 år blandt de beskæftigede, der kommer udefra, jf. figur 3.4. Fordelt på kvalifikationer tæller samfunds-fag, ingeniør/konstruktion og sundhed tungt, hvilket understøtter behovet for at tilkalde personer med arbejdsmarkedsrelevante kvalifikationer.

Figur 3.4 Rekrutterede personer, der ikke er født i Grønland, fordelt på alder og kvalifikationer



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

Den udefra rekrutterede arbejdskraft på knap 1.900 personer består af ca. 1.400 danske statsborgere og ca. 500 udenlandske statsborgere. Uddannelsesniveauet blandt tilkaldte danskere er forholdsvis højt efter både dansk og grønlandsk målestok, jf. tabel 3.1. Registreringerne peger derimod på, at der er mange ufaglærte fra de andre landegrupper. Det drejer sig blandt andet om rekrutteret arbejdskraft fra Thailand, Philippinerne og Kina. Blandt de udenlandske statsborgere kan uddannelsesniveauet være undervurderet på grund af mangelfuld registrering. Det skal også pointeres, at rekrutteret arbejdskraft uden folkeregistrering i Grønland ved et årsskifte ikke indgår i datasættet, som dermed vil undervurdere omfanget af udenlandsk arbejdskraft.

Tabel 3.1 Uddannelsesniveau for fastboende og rekrutteret arbejdskraft fra Danmark

	Fastboende beskæftigede	Rekrutterede danske beskæftigede
	%	
Folkeskolen	52.2	12.0
Erhvervsuddannelse og gymnasie	31.1	26.4
Videregående uddannelse	16.7	61.6

Kilde: Grønlands statistik og egne beregninger.

3.2. Problemet med underbeskæftigelse

Det er få ledighedsberørte, som er ledige hele året. Årligt er der i størrelsesordenen 8.000-9.000 personer, der i kortere eller længere perioder er registreret som arbejdssøgende. En stor del af arbejdsstyrken er således berørt af ledighedsperioder i løbet af året.

Det vidner om, at underbeskæftigelse er et stort problem på arbejdsmarkedet. En person er her defineret som underbeskæftiget, hvis man hen over året har været i arbejde mindre end fuldtid. For nogle personer kan det skyldes et ønske om deltidsbeskæftigelse, men for flertallet er der tale om en uønsket situation, hvor perioder med beskæftigelse afløses af perioder uden job og erhvervsindkomst.

Der foreligger ikke oplysninger om antallet af arbejdstimer eller anden registrering, der direkte kan belyse omfanget af underbeskæftigelse. Lav indkomst er en indikator på underbeskæftigelse, enten beskæftigelse i få timer om året og/eller personer der kun er i beskæftigelse i dele af året. En del af underbeskæftigelsen kan derfor være personer på selvvalgt deltid.

For at belyse omfanget af underbeskæftigelse er der lavet en statistisk opgørelse over fastboende personer mellem 18 og 64 år inden for kommunal inddeling i 2016. Fastboende er personer, der er registreret i folke-registeret både primo og ultimo året. I opgørelsen regnes en person som underbeskæftiget, hvis indtægten fra beskæftigelse i gennemsnit er under 13.000 kr. i de måneder, hvor vedkommende er i beskæftigelse (øvrige måneder anses vedkommende som ledig). Niveauet på 13.000 kr. er valgt, fordi det omtrent svarer til den månedlige indkomst for en fuldtidsbeskæftiget på SIKs mindsteløn. Studerende er frasorteret i opgørelsen.

Tallene viser både et højt niveau for underbeskæftigelse og en stor spredning på tværs af erhvervene, jf. tabel 3.2. I gennemsnit har 14 pct. af de beskæftigede i 2016 en indkomst, der indikerer, at de har været underbeskæftiget i form af få timer i de måneder, hvor de har været i beskæftigelse. Det svarer til næsten 3.300 personer. Heriblandt kan der være personer med selvvalgt lav beskæftigelse i form af deltid mv. Underbeskæftigelse er især udbredt inden for fiskeri og fangst, og inden for udvalgte serviceerhverv, fx hotel- og restauration.

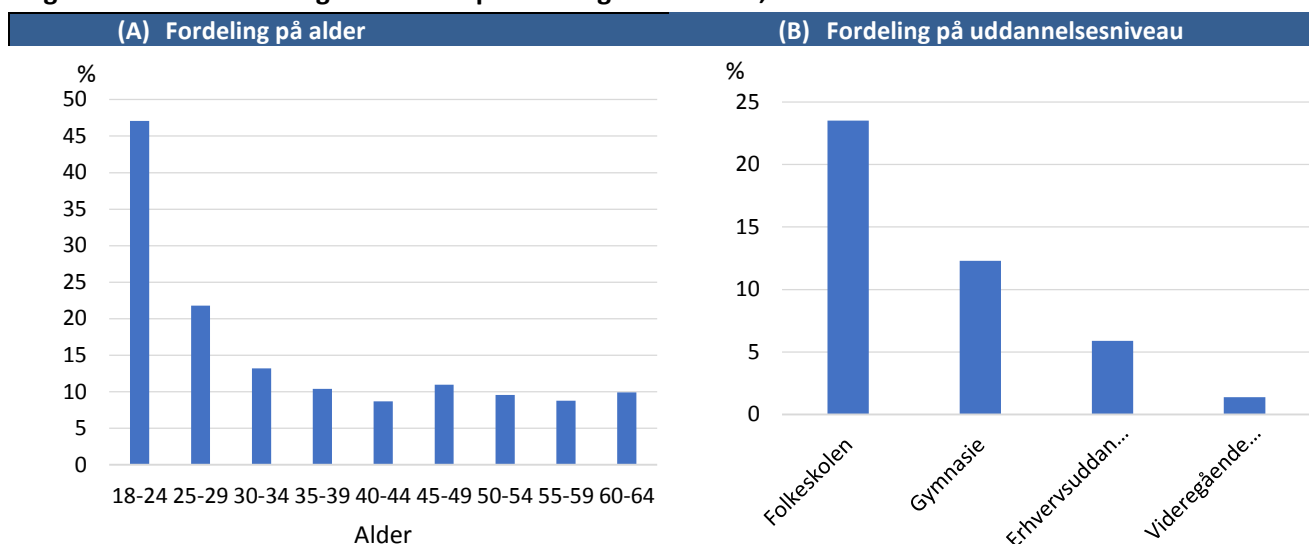
Tabel 3.2 Underbeskæftigelse fordelt på brancher, 2016

	Underbeskæftigelse	Øvrige beskæftigede	I alt	Underbesk. i pct.
Bygge og anlæg	141	1.488	1.629	9
Energi- og vandforsyning	21	311	332	6
Fiskeri, fangst og landbrug samt relaterede virksomheder	1.167	3.117	4.285	27
Forretningsservice og udlejning m.m.	163	866	1.029	16
Handel og reparationsvirksomhed	480	1.670	2.150	22
Hotel- og restauration	182	385	566	32
Industri	38	192	230	17
Offentlig administration og Service	782	8.546	9.328	8
Råstofudvinding m.m.	3	77	81	4
Transport samt post & tele	175	1.959	2.134	8
Uoplyst	41	187	228	18
Øvrige serviceerhverv	92	589	681	14
	3.285	19.387	22.673	14

Kilde: Grønlands statistik og egne beregninger

Alder og uddannelse spiller også en stor rolle for underbeskæftigelsen. Unge og personer uden en erhvervs-kompetencegivende uddannelse (dvs. med folkeskolen eller gymnasie som højeste uddannelsesniveau) har løsere tilknytning til arbejdsmarkedet og er i højere grad underbeskæftiget. Uddannelse har et markant afkast til både den enkelte i form af højere løn og til samfundet i form af højere værdiskabelse. Det viser nedenstående figur 3.5.

Figur 3.5 Underbeskæftigelse fordelt på alder og uddannelse, 2016



Kilde: Grønlands statistik og egne beregninger

Underbeskæftigelsen har en geografisk dimension. Generelt er beskæftigelsessituationen bedre i de større byer, hvilket bl.a. viser sig i form mindre underbeskæftigelse. Her spiller erhvervsmønstret også ind. Den relativt lave underbeskæftigelse i Nuuk hænger fx sammen med job inden for offentlig administration samt et højere uddannelsesniveau sammenlignet med andre byer.

3.3. Geografisk mobilitet

Ledighedsproblemet har en geografisk dimension, da den ledige arbejdskraft ikke i alle tilfælde er bosat, hvor der er mangel på arbejdskraft. Med en lille og spredt befolkning kan det ikke undgås, at der jævnligt opstår geografiske mismatch problemer mellem efterspurgte og tilgængelige lokale arbejdskraftressourcer. Med mere systematiske forskelle, vil øget mobilitet af arbejdskraften inden for landet mindske disse strukturelle problemer.

Der er aktuelt store rekrutteringsproblemer på fiskefabrikker, som har nødvendiggjort, at Royal Greenland tilkaldte ufaglært kinesisk arbejdskraft til landbaserede fabrikker i bl.a. Maniitsoq, Sisimiut, Ilulissat, Uummannaq. Selvom omfanget af udenlandsk ufaglært arbejdskraft stadig er beskedent – der er omkring 50 udlændinge på flerårige kontrakter hos RG – vidner tilgangen om et stort behov for at styrke mobiliteten i landet. Disse jobfunktioner kræver ikke udenlandsk specialiseret arbejdskraft, men kan varetages af den hjemlige arbejdsstyrke. I de omtalte byer med konstateret rekrutteringsproblemer på fiskefabrikker er der fx tilsammen 5-600 registrerede arbejdssøgende om måneden, hvoraf en stor del er vurderet jobparate.

Høj mobilitet vil bl.a. vise sig ved fraflytning fra byer med mange jobsøgende til byer med bedre jobmuligheder. Udviklingen i den potentielle arbejdsstyrke på tværs af landet kan sammenholdes med de lokale jobmuligheder. Mobiliteten kan belyses ved ændringen i den potentielle hjemlige arbejdsstyrke, dvs. personer i alderen mellem 18 og 65 år bosiddende i byerne. Udviklingen i den potentielle arbejdsstyrke kan derefter opdeles i fire ændringer, der skyldes henholdsvis; (1) flytninger inden for landet i forbindelse med studiestart, (2) mobilitet i forbindelse med arbejde mv., (3) demografi i form af tilgang til aldersgruppen når man fylder 18 år og afgang ved 66 år og (4) vandringer ind/ud af Grønland (inkl. dødsfald).

Tabel 3.3 viser udviklingen i den potentielle arbejdsstyrke i byerne fra 2012 til 2017. Tallene viser ikke stærke tegn på intern mobilitet i landet. Der er kun svage tegn på fraflytning fra byer med mange jobsøgende til byer med bedre jobmuligheder. Overordnet set er udviklingen i den potentielle arbejdsstyrke i landet stadig domineret af demografien, hvor antallet af unge, der bliver 18 år, overstiger antallet af personer, der fylder 65 år. Det har øget den potentielle arbejdsstyrke med lidt over 2.000 personer fra 2012 til 2017. Dernæst er der sket en fraflytning fra Grønland (inkl. dødsfald), som har reduceret den potentielle arbejdsstyrke med ca. 1.700 personer – altså i næsten samme størrelsesorden som det demografiske bidrag. Udviklingen er ens på tværs af byer, der alle – på nær Qasigianniguit - har haft et positivt demografisk bidrag, mens udvandring har trukket i modsat retning.

Tabel 3.3 Udvikling i potentiel arbejdsstyrke i byerne fordelt på mobilitet i Grønland, ind- og udvandring og demografisk udvikling, 2012-2017.

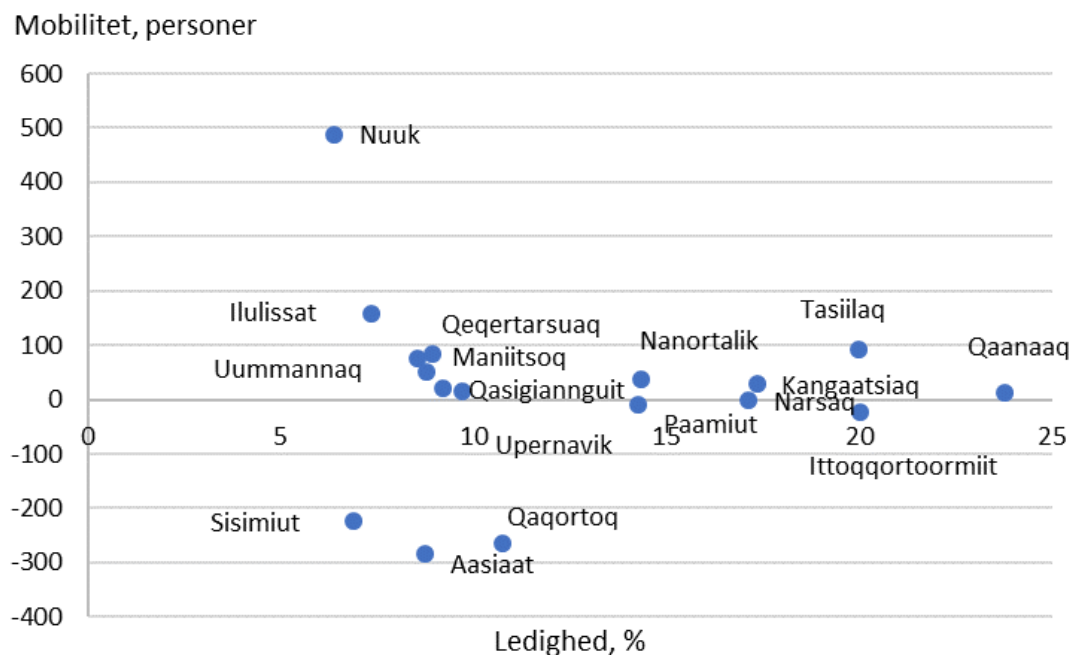
By	Potentiel arbejdsstyrke 2012	Ændring i potentiel arbejdsstyrke fra 2012 til 2017:				Potentiel arbejdsstyrke 2017
		Mobilitet i Grønland	Mobilitet ifm. uddannelsesstart	Udvandring mv.	Demografi	
Nanortalik	877	37	-75	-61	13	791
Qaqortoq	2.184	-265	64	-131	201	2.053
Narsaq	980	-1	-32	-105	9	851
Paamiut	984	-10	-54	-65	29	884
Nuuk	11.584	489	451	-450	567	12.641
Maniitsoq	1.778	52	-112	-93	47	1.672
Sisimiut	3.637	-224	19	-206	330	3.556
Kangaatsiaq	355	28	-30	-33	35	355
Aasiaat	2.105	-284	11	-135	375	2.072
Qasigiannnguit	772	20	-62	-45	-5	680
Ilulissat	3.024	157	-101	-151	112	3.041
Qeqertarsuaq	534	84	-70	-24	7	531
Uummannaq	834	76	-57	5	52	910
Upernavik	733	15	-80	-30	49	687
Qaanaaq	409	13	-29	-21	33	405
Tasiilaq	1.190	93	-54	-136	155	1.248
Ittoqqortoormiit	269	-23	-11	-18	21	238

Anm.: Den potentielle arbejdsstyrke er i tabellen opgjort som 18 til 65 årige. .

Kilde: Grønlands Statistik.

Den interne mobilitet i Grønland er domineret af tilflytningen til Nuuk. Generelt er der altså ikke tydelige tegn på, at hjemlig grønlandsk arbejdskraft søger mod byer med gode beskæftigelsesmuligheder. Betragter man personer mellem 18 og 65 år, dvs. den potentielle arbejdsstyrke, er der således ikke klare tegn på afvandring fra byer med relativ høj ledighed til byer med bedre beskæftigelsesmuligheder, jf. figur 3.6.

Figur 3.6 Mobilitet i Grønland blandt 18 til 65-årige i form af nettoflytninger (ikke studierelaterede) og gennemsnitlig ledighedsprocent, 2012-2017



Kilde: Grønlands statistik og egne beregninger

3.4. Incitamenter og samspilsproblemer

Offentlig hjælp, boligsikring, børnetilskud, arbejdsmarkedsydelsen mv. udgør det sociale sikkerhedsnet. Formålet er at sikre et forsørgelsesgrund for de berørte familier samtidig med, at det skal kunne betale sig at arbejde. Indretningen af det sociale sikkerhedsnet gør imidlertid, at der for mange på lavtlønsområdet ikke er den store økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse. Det er tidligere blevet påvist af Skatte- og Velfærdscommissionen (2011) og i flere rapporter fra Økonomisk Råd. Når jobs ikke kan besættes trods ledig arbejdskraft med de efterspurgte kvalifikationer, peger det på utilstrækkelige incitamenter til at være i beskæftigelse og utilstrækkelig håndhævelse af rådighedskravene.

Jobparate personer, som ikke kan finde beskæftigelse, har mulighed for at søge økonomisk hjælp fra det offentlige. Hjælpen kan ske i form af enten arbejdsmarkedsydelse eller offentlig hjælp. Arbejdsmarkedsydelsen er rettet mod personer, der kortvarigt mister indtægt fra beskæftigelse. Ydelsen udbetales som en timesats, hvor antallet af timer er beregnet på baggrund af beskæftigelsen i de nærmest foregående 3 måneder, og timesatsen er 90 pct. af mindstelønnen. Størrelsen af arbejdsmarkedsydelsen er uafhængig af faste udgifter, partnerens indtægter og antallet af børn.

Offentlig hjælp lægger bunden under en families økonomi. Offentlig hjælp kan ydes som et supplement til en families øvrige indtægter, eksempelvis når en ledighedsperiode har varet så længe, at der ikke længere kan modtages arbejdsmarkedsydelse, eller når en families samlede indtægter falder under et vist niveau. Kommunerne fastsætter typisk grænsen for hjælpen således, at en familie efter skat og faste udgifter skal have et rådighedsbeløb pr. voksen på ca. 780 kr. hver fjortende dag, og hver voksen desuden skal have et rådighedsbeløb på 1.000 kr. om måneden pr. barn. Størrelsen af den offentlige hjælp er dermed afhængig

af familiens sammensætning, faste udgifter og øvrige indtægter. Offentlig hjælp tildeles i høj grad til enlige, herunder enlige forsørgere. Det fremgår af nedenstående tabel 3.4.

Tabel 3.4 Familietyper og modtagere offentlig hjælp, 2017

Familietype	Antal familier i befolkningen	Andel af familietypen, der får offentlig hjælp	Årlig offentlig hjælp i kr., gennemsnit for 2017
Enlig uden hjemmeboende børn	13.549	19,8	16.237
Enlig med 1 hjemmeboende barn	1.515	33,7	23.143
Enlig med 2 hjemmeboende børn	623	36,1	34.885
Enlig med 3 eller flere hjemmeboende børn	244	52,0	47.029
Par uden hjemmeboende børn	5.161	12,5	14.446
Par med 1 hjemmeboende barn	2.027	15,3	20.091
Par med 2 hjemmeboende børn	1.740	14,7	22.992
Par med mere end 2 børn	1.058	28,5	32.711
Hjemmeboende unge	2.513	17,3	9.046

Kilde: Grønlands Statistik

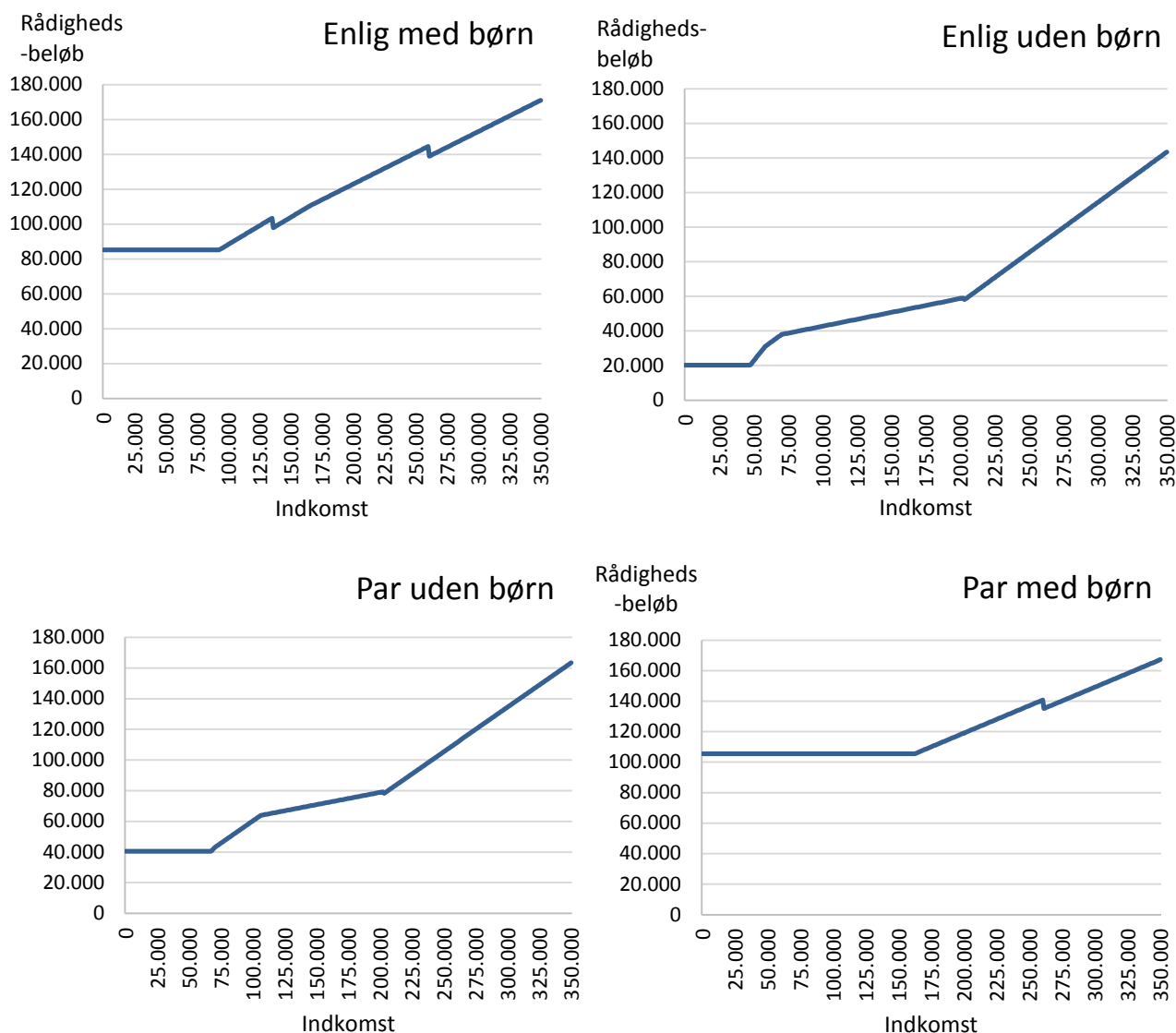
Samspillet mellem skattesystemet og aftrapning af de sociale ydelser og de supplerede sociale tilskudsordninger i form af børnetilskud, boligsikring og reducerede daginstitutionstakster kan betyde, at gevinsten ved at tage arbejde eller ved at tage flere timer kan være meget lille.

Ledige, der har udsigt til en løn tæt på minimumslønnen, kan fx have en begrænset gevinst ved at overgå til beskæftigelse eller ved at øge omfanget af beskæftigelsen. Gevinsten ved beskæftigelse påvirkes foruden skattebetalingen af, at børnetilskuddet og boligsikringen reduceres ved øgede indtægter, at daginstitutionsbetalingen øges, samt at eventuelle indkomsterstøttende ydelser reduceres eller helt bortfalder.

Omfanget af samspilsproblemer og incitamentsproblemer knyttet til de sociale ordninger afhænger af familiens størrelse, antallet af børn og deres alder, boligformen mv. Børnetilskud og daginstitutionsbetalinger ydes til børnefamilier, ligesom boligsikringens størrelse er afhængig af antallet af børn. Da de sociale tilskud i stort omfang er målrettet familier med lave indtægter, betyder det, at gevinsten ved beskæftigelse er lavest for enlige med børn, og for par med børn, hvor den ene partner har en lav eller ingen indtægt.

Gevinsten ved at arbejde (eller arbejde mere) er illustreret i figur 3.7, der viser hvorledes rådighedsbeløbet afhænger af indkomsten givet reglerne 2018. Da effekten afhænger af mange forhold, viser figuren rådighedsbeløbet for enlige og par med og uden børn. Det er forudsat i figurerne, at partneren ikke har indkomst, at huslejen er 5.000 kr. om måneden med tilknyttede faste udgifter på 2.000 kr. om måneden, og at enlige eller par med børn har 2 børn, der begge går i børnehave til Sermersooq-takst.

Figur 3.7 Udvikling i rådighedsbeløb for forskellige familietyper som funktion af A-indkomsten, 2018



Anm.: Rådighedsbeløbet er beregnet for forskellige familietyper. Det er antaget, at huslejen er 5.000 kr. om måneden med tilknyttede faste udgifter på 2.000 kr. om måneden. Husstande med børn antages at have 2 børn, der begge går i børnehave til Sermer-sooq-takst. For par er der antaget, at én er helt uden indkomst. Offentlig hjælp lægger bunden under familiernes økonomi og er i beregningerne antaget at blive modregnet 1:1 i anden indkomst. Det betyder, at den sammensatte marginalsat er 100 pct. for de lave indkomster i figurerne.

Kilde: Egne beregninger.

Figur 3.7. viser, at offentlig hjælp sammen med boligsikring og evt. børnetilskud lægger bunden under familiens økonomi ved at sikre et minimum for rådighedsbeløbet. Hvis det skal kunne betale sig at arbejde, skal rådighedsbeløbet stige mærkbart, hvis man erhverver sig en højere indkomst. Indretningen af det sociale sikkerhedsnet betyder, at en fremgang i indkomsten for mange vil medføre en delvis aftrapning af de sociale ydelser mv., så der sammenholdt med beskatning af indkomstfremgangen kun vil være en begrænset stigning i rådighedsbeløbet. For en enlig med to børn øges rådighedsbeløbet først ved et arbejde med en indkomst over ca. 93.000 kr., mens det for et par med to børn først sker en forøgelse i rådighedsbeløbet ved en samlet indkomst ved arbejde for parret på ca. 163.000 kr. Indretningen af de sociale ydelser giver således ingen incitamenter til at tage lavtlønnede eller kortvarende jobs.

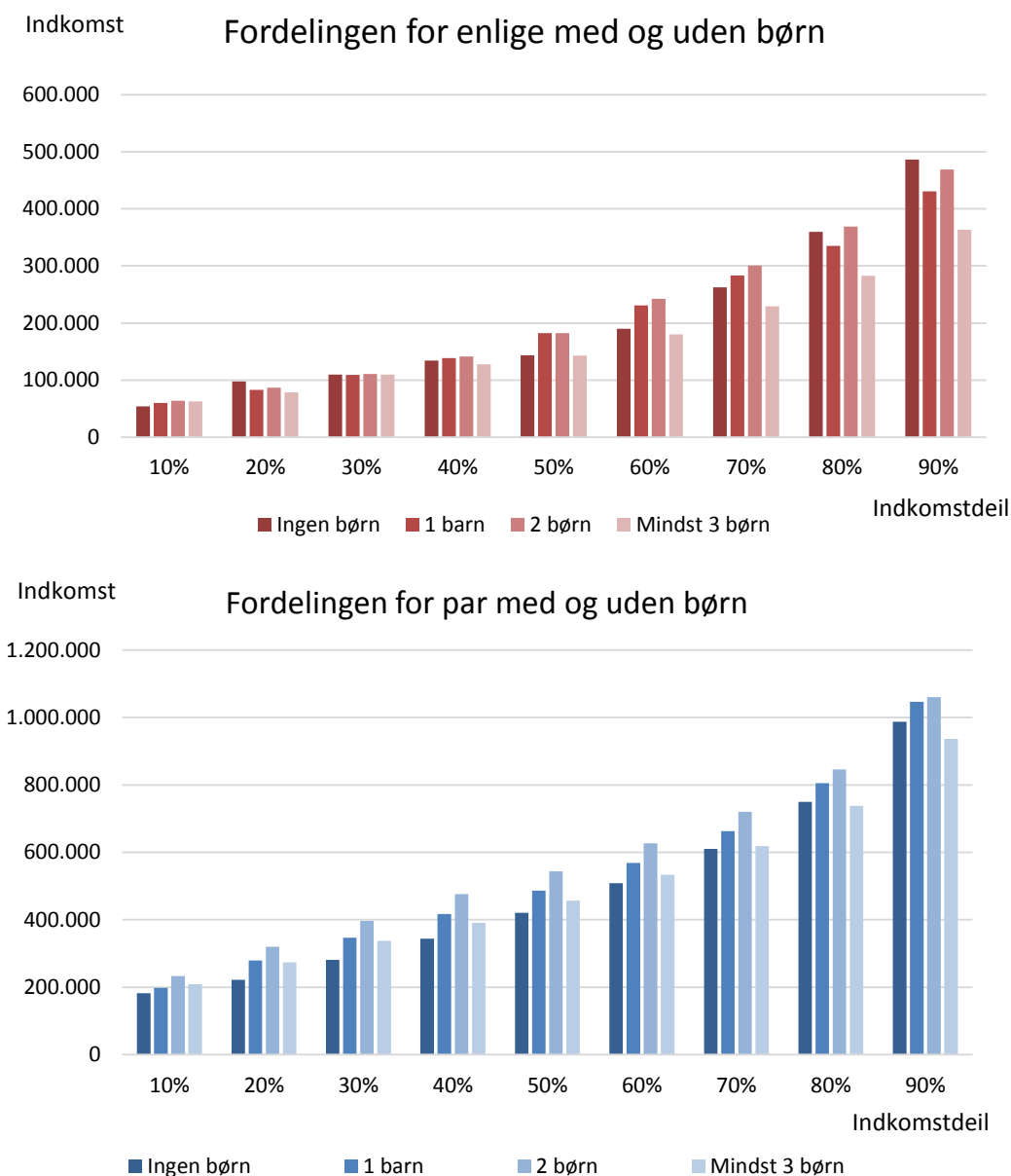
For personer med indkomster under grænserne nævnt ovenfor vil en indkomstfremgang reelt ikke medføre fremgang i rådighedsbeløbet. Den sammensatte marginalskat er derfor på 100 pct. Beskatning samt reduktion af forskellige sociale ydelser gør, at rådighedsbeløbet ikke øges ved en indkomstfremgang. For indkomster over de nævnte grænser kan den sammensatte marginalskat også være betydelig. For en enlig uden børn med en indkomst på 200.000 kr. vil en fremgang i indkomsten på fx 1.000 kr. betyde, at rådighedsbeløbet kun vokser med 160 kr. efter skattebetalingen og aftrapning af tilskud og sociale ydelser. Den sammensatte marginalskat er på 84 pct., hvilket gør, at det kun i beskeden grad kan betale sig at arbejde ekstra eller finde et nyt og bedre betalt job. På grund af aftrapningen af boligsikringen vil den sammensatte marginalskat tilmed være højere jo større den månedlige husleje er. Hvis den enlige har to børn, ville den sammensatte marginalskat være lidt lavere, 64 pct., men til gengæld vil aftrapningen af tilskud og ydelser ske over et længere indkomstinterval.

Aftrapningen af sociale ydelser og diverse sociale tilskud indebærer dermed høje sammensatte marginalskatter gennem et indkomstinterval, som berører mange personer. Figur 3.8 viser fordelingen af husstandsindkomst i 2017 for forskellige familietyper. 50 pct.-indkomstdecilen i figuren viser fx, at halvdelen af husholdninger, som består af en enlig uden børn, havde en årsindkomst før skat under 143.600 kr. Og halvdelen af enlige med 1 eller 2 børn havde årsindkomster under 183.000 kr. De høje sammensatte marginalskatter påvirker således store grupper.

Der er i 2018 ændret i børnetilskuds- og boligsikringsordningerne for at sikre en mere hensigtsmæssig modregning. Både børnetilskud og boligsikring er indkomstafhængige for at målrette tilskuddene til de økonomisk dårligst stillede borgere. Ændringerne har fjernet nogle uhensigtsmæssige trin i modregningen, som skabte helt særlige incitamentsproblemer, hvor en indkomstfremgang kunne resultere i et lavere rådighedsbeløb. Der er i stedet indført en glidende aftrapningsmodel, som løser nogle problemer knyttet til samspilsproblemet, men ikke øger gevinsten ved at være i beskæftigelse, da den samlede ydelse (børnetilskud plus boligsikring) forøges for nogle lavindkomstgrupper.

Skattesystemet påvirker også de sammensatte marginalskatter. Koalitionsaftalen foreslår at indføre et beskæftigelsesfradrag for at gøre det mere attraktivt at arbejde, men det er ikke en del af forslaget til finanslov for 2019. Erfaringerne fra andre lande viser, at et sådant fradrag kan være med til at øge beskæftigelsen for specifikke grupper, fx enlige mødre. Et beskæftigelsesfradrag rejser imidlertid nogle vanskelige afvejningsproblemer, og det er problematisk, at forslag vedrørende sociale ydelser og ændringer i skattesystemet ikke behandles samlet. Et beskæftigelsesfradrag, der fx udfases over et indkomstinterval, vil øge de sammensatte marginalskatter, hvilket går imod intentionerne i reformen af boligsikring og børnetilskud.

Figur 3.8 Fordelingen af husstandsindkomst på indkomstdeciler for enlige og par, 2017



Kilde: Grønlands Statistik

De igangværende overvejelser om at indføre et beskæftigelsesfradrag eller en jobpræmie skal derfor ses i sammenhæng med offentlig hjælp og de forskellige tilskudsordninger. Da der er tale om samspilsproblemer, bør en reform af en ordning ses i sammenhæng med øvrige ordninger for at forhindre, at enkelte ændringer ender med at komplicere de sociale ordninger uden at nå deres målsætning. For offentlig hjælp vil det være hensigtsmæssigt at ændre ydelsen, så de skønsmæssige elementer udgår, så offentlig hjælp alene tildeles efter ensartede, objektive kriterier. Det kan mindske samspilsproblemerne og skabe større gennemsigthed for den enkelte borger om kriterierne for ydelsen. Det vil have gunstige fordele for befolkningen i form af mere ensartet behandling af borgerne, større retssikkerhed og vil i tilgift kunne lette det administrative arbejde knyttet til ordningen.

Det skal understreges, at incitamenterne til at være i beskæftigelse ikke alene afhænger af rådighedsbeløb, men også af kravet til at få ydelserne. Med relativt generøse sociale ydelser spiller rådigheds- og aktiveringskrav en vigtig rolle for beskæftigelsesincitamenterne. Når de sociale ydelser er høje af fordelingspolitiske årsager, så stiger behovet for at håndhæve rådigheds- og aktiveringskrav for at sikre incitament til at være i beskæftigelse.

Selvom der er rådighedskrav knyttet til de sociale ydelser, viser samtidigheden af lav beskæftigelse og mangel på arbejdskraft, at disse krav enten ikke er tilstrækkeligt omfattende eller ikke administreres effektivt. Der er således et behov for en sammenhængende reform af de sociale ydelser og der dertil knyttede rådighedskrav. Den aktuelle indretning er uigennemskuelig for de fleste borger, og giver ikke klare beskæftigelsesincitament.

Udgivelser fra det Økonomiske Råd

Udgivelser fra Økonomisk Råd er tilgængelig via:

<http://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Finans/Oekonomisk-raad>

Udgivelser siden 2015

Rapporter:

Økonomisk Råds rapport, 2015, Konjunkturudsigter, aktuel økonomisk politik, befolkningsudvikling og regionalpolitik

Økonomisk Råds rapport, 2016, Konjunkturudsigter, aktuel økonomisk politik og uddannelse

Økonomisk Råds rapport, 2017, Konjunkturudsigter, aktuelt økonomisk politik, faglige færdigheder i folkeskolen, fiskerierhvervet

Økonomisk Råds Rapport, 2018

Baggrundsmateriale:

Teknisk baggrundsnotat 2015-1: Finanspolitisk holdbarhed 2015

Teknisk baggrundsnotat 2015-2: Den offentlige økonomi – DAU og offentlige finanser

Teknisk baggrundsnotat 2015-3: Reformen på pensionsområdet – førtidspension og alderspension

Teknisk baggrundsnotat 2015-4: Teknisk notat om demografiberegninger

Teknisk baggrundsnotat 2016-1: Finanspolitisk holdbarhed 2016

Teknisk baggrundsnotat 2017-1: Forløbsanalyser på uddannelsesområdet

Policy Briefs:

Policy Brief 2016:1 Vækst og velstand

Policy Brief 2016:2 Erhvervsvilkår og effektivitet

Policy Brief 2016:3 Erfaringer med statsejede virksomheder

Policy Brief 2016:4 Råstofudvindings mulige betydning for Grønlands økonomi

Policy Brief 2017:1 Konjunkturprognose 2016-18 – foreløbige overvejelser.

Notat 2018-1: Lufthavnsplankens samfundsøkonomiske implikationer