

Økonomisk Råd

Aningaasaqarnermut Siunnersuisoqatigiit



Grønlands Økonomi 2015

Konjunkturudsigter

Aktuel økonomisk politik

Befolkningsudvikling og regionalpolitik

Økonomisk Råd blev nedsat af Naalakkersuisut i 2009 og dette er rådets 6. rapport.

Økonomisk Råd ledes af et formandskab på seks personer. Formandskabet består af en formand, en næstformand og fire 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 on 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 første finanspolitik.

Formandskabet består af:

Formand: Torben M. Andersen

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

Næstformand: Ulla Lynge

Ulla Lynge er uddannet cand.scient.adm. fra Ilisimatusarfik og direktør i Sermersooq Business Council. Ulla Lynge har et stort kendskab til det grønlandske samfund og har tidligere arbejdet i Grønlands Hjemmestyre og Nuuk Kommune.

Øvrige medlemmer af formandskabet:

Anders Møller Christensen er tidligere vicedirektør i Danmarks Nationalbank og uddannet cand.polit. 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, Chef for værdipapir- og betalingsbalancestatistik i Danmarks Nationalbank og uddannet cand.polit. Har tidligere været medlem af det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi.

Tønnes 'Kaka' Berthelsen, vicedirektør i KNAPK og uddannet cand.merc. fra CBS. Har været medlem af Knutzon-udvalget, direktør i Arctic Green Food og bestyrelsesformand i KNI.

Medlemmer af Økonomisk Råd:

Brian Buus Pedersen, direktør i Grønlands Arbejdsgiverforening

H.P. Barlach Christensen, direktør for KANUKOKA

Jess G. Berthelsen, formand for SIK

Sivso Dorph, formand i IMAK og udpeget af IMAK, AK og PIP

Martin Kviesgaard, direktør i Grønlandsbanken og udpeget af bankerne

Tine Pars, rektor ved Ilisimatusarfik

Lars Geraae, Grønlands Statistik

Jørgen Isak Olesen, departementschef i Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug

Jørn Skov Nielsen, departementschef i Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked, og Handel

Peter Hansen, konstitueret departementschef i Finansdepartementet

© Udgivet af Økonomisk Råd

September 2015

Coverfoto: Carsten Egevang, www.arc-pic.com

Indhold

Sammenfatning	4
Kapitel 1 Konjunktursituationen.....	7
1.1. Fiskeriet	8
1.2. Turisme	9
1.3. Råstoffer	10
1.4. Andre investeringer	11
1.5. Forbrug	13
1.6. Arbejdsmarkedet.....	14
1.7. Afrunding	15
Kapitel 2 Aktuel økonomisk politik.....	16
2.1. Konjunkturer og beskæftigelse.....	16
2.2. Offentlige finanser.....	16
2.3. Holdbarhedsproblemet	19
2.4. Reformplaner.....	21
2.5 Reformer af førtidspensioner og alderspensioner	23
Kapitel 3. Befolkningsudvikling og regionalpolitik.....	26
3.1 Flere i byerne og flere ældre	26
3.2 Flere demografisk sårbare lokaliteter.....	31
3.3 Lige muligheder for hele befolkningen?	35
3.4 Kan regionale støtteordninger vende udviklingen?.....	37

Sammenfatning

Økonomisk Råds rapport for 2015 indeholder følgende temaer:

- Konjunkturudsigterne
- Aktuel økonomisk politik
- Befolkningsudvikling og regionalpolitik

Analyser i rapporten er nærmere beskrevet i en række tekniske baggrundsnotater tilgængelige via

<http://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Finanser-og-Indenrigsanliggender/Oekonomisk-raad>

Konjunkturer

Der er udsigt til en vis fremgang i den økonomiske aktivitet. Fremgangen kommer efter tre år med tilbagegang. Den væsentligste årsag til bedringen er en gunstig indkomstudvikling drevet af stigende priser på fisk og skaldyr samt en normalisering af niveauet for bygge- og anlægsinvesteringerne. Hertil kommer effekten af igangsætning af et mindre mineprojekt.

De økonomiske udsigter er selvsagt usikre. På kort sigt er det særligt usikkert, om makrelkvoten bliver fisket op. Væksten vil dog blive positiv i 2015 uanset omfanget af makrelfiskeriet. De bedre kortsigtede økonomiske udsigter kan ikke tilskrives en løsning af underliggende strukturproblemer og dermed er der ikke indtruffet en afgørende ændring i en økonomisk udvikling på længere sigt.

Økonomien er fortsat meget sårbar og stærkt afhængig af udviklingen inden for fiskeriet. Trods faldende mængder har en gunstig prisudvikling på fisk og skaldyr haft stor betydning for at understøtte den økonomiske udvikling. En ugunstig udvikling i priserne i fiskeriet vil hurtigt kunne skabe store økonomiske problemer. Det samme vil mindske fangstmængder ud over de almindelige forskydninger mellem forskellige arter. Bevarelse af fiskebestandene og målrettet arbejde med at sikre produkternes kvalitet er derfor meget vigtig, mens den grønlandske indflydelse på fiskepriserne på verdensplan er beskedent. Mindsket sårbarhed forudsætter et bredere erhvervsgrundlag, som realistisk må baseres på energi- og råstofforekomsterne samt udnyttelse af turismepotentialer.

Aktuel økonomisk politik

Arbejdsløsheden er høj, og hovedårsagen er strukturelle forhold, herunder særligt manglende kvalifikationer, geografiske forhold og problemer med incitamenterne til at søge arbejde. De senere år har konjunkturudviklingen været med til at forstærke arbejdsløshedsproblemet.

Konjunkturbetinget ledighed kan i et vist omfang modvirkes via offentlige anlægsinvesteringer, såfremt den ledige arbejdskraft kan anvendes inden for bygge- og anlægssektoren, og anlægsaktiviteterne kan iværksættes afstemt efter konjunktursituationen. Strukturelle årsager til arbejdsløshed kan imidlertid ikke løses via anlægsinvesteringer, da sådanne aktiviteter kun vil give et løft i beskæftigelsen i byggeperioden. Anlægsinvesteringer er ikke i sig selv en erhvervsudvikling, men de kan medvirke til at mindske strukturelle problemer, såfremt de bidrager til at understøtte en sund erhvervsudvikling.

Ifølge forslaget til finanslov 2016 ventes der et underskud på de offentlige finanser (DA-saldoen) på ca. 65 mio. kr. i 2015 og et i samme størrelsesorden for 2016 og 2017. I 2018 og 2019 forventes et overskud, så de

offentlige finanser samlet over perioden 2016 til 2019 vil være i balance. De fremtidige overskud afhænger af gennemførelsen af forslag til reformer og ændringer i den økonomiske politik.

Tidligere finanslove har haft en tilsvarende profil for de offentlige finanser, hvor fremtidige reformer skulle sikre overskud på de offentlige finanser. Imidlertid er disse tiltage blevet udskudt og det har skabt en tendens med underskud på de offentlige finanser. Det er vigtigt for tilliden til den økonomiske politik, at dette ikke gentager sig.

I det fremlagte finanslovsforslag indgår afgifts- og skattestigninger som et væsentligt element. Af den samlede forbedring af de offentlige finanser på ca. 300 mio. kr. i 2018 og 2019 udgør provenuet fra ændringer i beskatning og afgifter ca. 200 mio. kr. Der kan være gode grunde til at foretage omlægninger i skattesystemet, særligt hvis de understøtter en sund erhvervsudvikling. Dette er ikke umiddelbart tilfældet for de fremlagte forslag, der primært har til formål at skaffe et øget provenu. Forslagene fremstår derfor som overvejende passive og bidrager ikke væsentligt til at løse de underliggende strukturelle problemer.

Økonomisk Råd vurderer hvert år holdbarhedsproblemet i lyset af nye data, ændringer i den økonomiske politik m.m. Størrelsen af holdbarhedsproblemet er stort set uændret i forhold til tidligere vurderinger, hvilket understreger behovet for reformer. Naalakkersuisut har varslet en holdbarheds- og vækstplan. Der er fremsat lovforslag om førtidspensioner og alderspensioner, og senere i 2015 ventes forslag om ændret grundlag (aktuelt indkomst) for tildelingen af sociale ydelser og ressourcerentebeskatning af det pelagiske fiskeri. For 2016 er der annonceret lovforslag om ressourcerente beskatning af alle arter i fiskeriet, beskatning af kapitalgevinster på værdipapirer, obligatorisk pensionsopsparing, samt en fremrykning af beskatningen af pensionsordninger.

Økonomisk Råd har tidligere påpeget behovet for reformer, og det er positivt, at der dels er fremlagt nogle konkrete reformforslag i Inatsisartut og dels vil blive fremlagt en samlet vækst- og holdbarhedsplan. Selvom forslagene indeholder i finanslovsforslaget bidrager til at forbedre de offentlige finanser – hvis de gennemføres og får de forventede effekter – vil de imidlertid langt fra løse holdbarhedsproblemet.

Der er fremlagt forslag til reformer af førtidspensioner og alderspensioner. Reformforslagene indeholder mange elementer. For begge reformer er det et formål at forenkle ydelsesstrukturen og generelt sikre en bedre målretning, således at de offentlige ydelser går til de økonomisk dårligst stillede. Begge hensyn er velbegrunnede.

Det er imidlertid en konsekvens af de foreslæde ændringer, at en del modtagere af førtidspension og alderspension vil få en ydelsesfremgang i forhold til i dag. Samtidig sker der ikke nogen væsentlig reduktion i de såkaldte samspilsproblemer knyttet til at yderligere erhvervsindkomst ikke alene skal beskattes men også udløser modregning i de sociale ydelser. Samlet vurderes reformplanerne på disse to områder ikke at medføre en væsentlig styrkelse af incitamenterne til at erhverve sig en indkomst.

Forhøjelsen af pensionsalderen fra 65 år til 66 år i 2017, og til 67 år i 2021 vil medvirke til at øge arbejdsstyrken. Forhøjelsen af pensionsalderen skal ses i sammenhæng med stigningerne i levetiden.

Reformen af førtidspension har som et væsentligt element, at førtidspensioner som hovedregel ikke kan tilkendes varigt, men for en femårig periode. Dette implicerer, at den enkeltes arbejdsevne skal revurderes hvert femte år. Samtidig lægges der op til større fokus på udnyttelse af rest-arbejdsevnen og en tættere

tilknytning til arbejdsmarkedet. Der er både social- og arbejdsmarkedspolitiske argumenter for et sådant mere aktivt fokus. Det aktive fokus stiller imidlertid en række krav. Der er øgede kvantitative krav til sagsbehandlingen, ikke mindst under indfasning med en revurdering inden for de næste fem år af alle førtidspensionister under 60 år. Der vil også være øgede kvalitative krav til vurderingen af arbejdsevne, revalideringsforløb m.m. Der er således tale om en ambitiøs reform.

Et mere aktivt fokus for førtidspensionssystemet er velbegrundet. Forslaget vurderes imidlertid ikke at have afgørende effekter for arbejdsudbud og beskæftigelse inden for en overskuelig horisont. De væsentligste effekter kan komme fremadrettet via en mindre tilgang til systemet for yngre personer.

De to reformer vil bidrage forholdsvis beskedent til forbedring af de offentlige finanser. På kort sigt vil reformerne belaste de offentlige finanser, mens der på sigt vil komme et vist bidrag til de offentlige finanser. Når to så væsentlige reformområde bidrager relativt lidt til løsning af holdbarhedsproblemerne, skabes der et større pres og krav på de resterende reformområder.

Befolkningsudvikling og regionalpolitik

De regionaløkonomiske forskelle er stigende og har været det i en længere årrække. Den økonomiske aktivitet er langsomt ved at samle sig i de dele af landet, hvor den gennemsnitlige værdiskabelse i forvejen er høj og erhvervsmulighederne er størst.

Folketallet har ligget nogenlunde konstant på 56-57.000 personer i de seneste årtier, men under denne stabile overflade er der hastige forandringer. Gennemsnitsalderen er stigende. Der bliver færre unge og flere ældre. Samtidig ændrer bosætningsmønsteret sig. Unge flytter fra yderområderne og mod de større byer. Lokaliteter med få indbyggere affolkes til fordel for lokaliteter med højere folketal og befolkningen derfor gradvist koncentreres i de større byer. En stadig stigende andel af befolkningen bor i Nuuk og de større byer. Tendensen med unge der flytter, og ældre der bliver tilbage, medfører, at der i lokaliteter med nettofraflytning er en væsentlig større andel af ældre end i befolkningen betragtet under et.

Befolkningsudviklingen medfører en demografisk sårbarhed, f.eks. i form af et faldende antal beboere eller markant ændring i alderssammensætningen. Flere ældre, færre erhvervsaktive, fraflytning og en stadig mere skæv kønsfordeling præger især en række mindre samfund i yderområderne.

Hovedparten af befolkningen er bosat på lokaliteter uden demografisk sårbarheder. Men lidt over 9.000 personer er bosat på lokaliteter, hvor der er visse tegn på demografiske sårbarheder. Omkring 2.000 personer er bosat på lokaliteter, der er særligt demografisk sårbar. Generelt tegner der sig et billede af flere og flere demografisk sårbare lokaliteter. På disse lokaliteter er arbejdsmarkedstilknytning blandt de 18 til 64 årlige mindre end i resten af landet, hvilket indikerer et mindre selvbærende erhvervsgrundlag. Øget demografisk sårbarhed vil i sammenhæng med smådriftsulemper skabe stigende regionale udfordringer.

De grønlandske problemstillinger om fraflytning fra yderområder og geografisk omfordeling af befolkningen er velkendt fra andre lande. Urbanisering er et globalt fænomen, og f.eks. Finland, Norge og Sverige har indført ordninger sigtende mod at fremme erhvervsvilkårene i de demografisk sårbarer områder.

Erfaringerne fra disse lande har vist, at det er meget svært at modvirke afvandring og nedgang i aktiviteten i yderområderne. Ordninger til fremme af erhvervsmuligheder har dermed primært været med til at sikre, at levevilkårene i yderområderne ikke sakker for meget bagud i forhold til resten af landet.

Kapitel 1 Konjunktursituationen

Der erudsigt til en vis fremgang i den økonomiske aktivitet efter en række vanskelige år. I årene 2012 til 2014 faldt den økonomiske aktivitet. Tilbagegangen skyldes en kombination af vigende fiskeri af rejer, aftagende råstofaktivitet, fald i turismen og ikke mindst i 2014 et markant fald i aktiviteten ved bygge- og anlægsvirksomhed. Takket været en gunstig prisudvikling på fisk og skaldyr er økonomien i hovedparten af fiskeriet blevet forbedret trods de faldende mængder. Det ser ydermere ud til, at priserne på fisk og skaldyr også stiger i 2015. Bygge- og anlægsaktiviteter er en væsentlig årsag til fremgang i økonomien.

Der erudsigt til økonomisk fremgang målt ved det reale bruttonationalprodukt i både 2015 og 2016. I 2016 vil minedrift igen give et lille, men vigtigt bidrag til den grønlandske økonomi.

Tabel 1.1: Forsyningsbalancen, årlig realvækst i pct.

	Andel af BNP	Vækstrate, pct.							
		2013	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Privat forbrug	47,9	1,7	2,7	-0,7	-0,4	-0,5	1,1	1,0	
Offentligt forbrug	55,1	-1,4	-1,1	0,4	3,7	1,0	0,5	0,5	
Bruttoinvesteringer i alt	26,1	75,2	27,4	-42,3	-30,3	-23,5	26,8	20,8	
excl. efterforskningsinvesteringer	19,2	4,2	15,4	-10,5	-19,8	-23,6	42,3	24,6	
Eksport af varer og tjenester	30,4	12,5	-1,7	-4,9	-4,6	-2,5	-1,5	7,4	
Endelig anvendelse i alt	159,4	16,5	7,9	-15,1	-6,8	-4,3	3,9	5,3	
Import af varer og tjenester	59,4	37,6	14,2	-29,9	-13,6	-6,9	5,9	9,3	
Bruttonationalprodukt	100,0	2,5	2,2	-0,3	-1,9	-2,7	2,7	2,9	

Anm.: 2010-11 endelige tal fra Grønlands Statistik; 2012-13 foreløbige tal; 2014-16 Økonomisk Råds skøn.

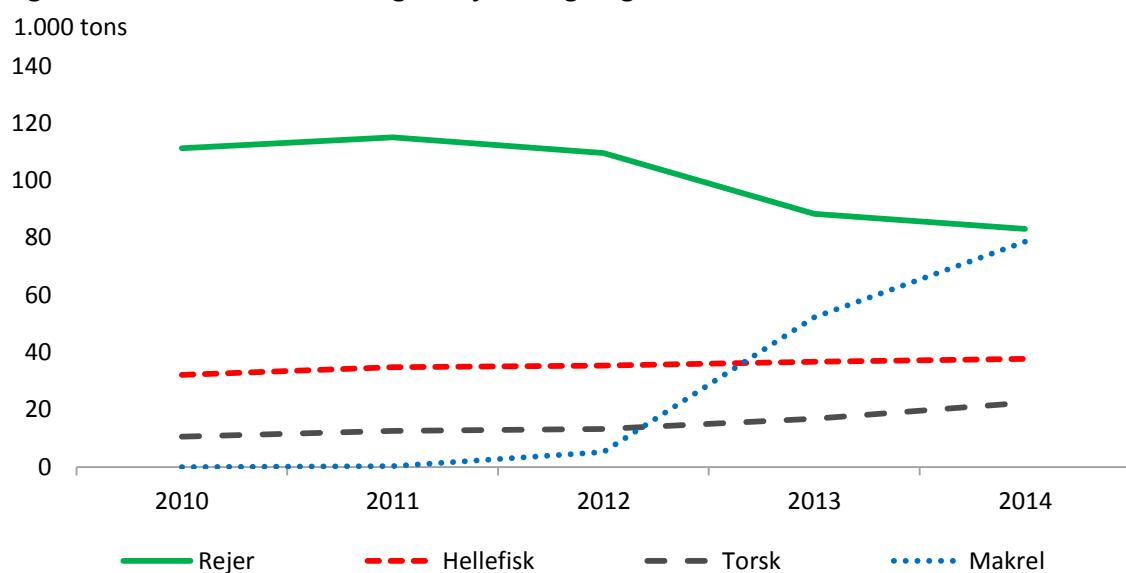
Væksten i 2015 skyldes overvejende øget aktivitet ved bygge- og anlægsvirksomhed. Det afspejler dels nogle store enkeltpunkter uden for finansloven (Containerhavn og fængselsbyggeri i Nuuk), dels en ventet normalisering af Selvstyrets investeringer, så aktiviteten mindst når på niveau med bevillingerne på finansloven. Hertil kommer anlæg af en, måske to, miner. De høje priser på fisk og skaldyr fører desuden til en betydelig indkomstvækst, der også vil påvirke kommunernes økonomi positivt. Bruttonationalproduktet i løbende priser ventes at stige med ikke mindre end 8 pct. i 2015, hvis priserne på fisk og skaldyr bliver oppe på niveauet fra 1. kvartal, og makrelkvoten bliver opfisket, hvilket dog er usikkert i den skrivende stund.

Uanset udsigten til en vis fremgang i år og til næste år er der dog langt til en løsning af strukturproblemerne knyttet til et meget snævert erhvervsgrundlag og en dårligt uddannet arbejdskraft. En ugunstig udvikling i priserne i fiskeriet vil hurtigt kunne skabe store økonomiske problemer. Det samme vil mindske fangstmængder ud over de almindelige forskydninger mellem forskellige arter. Der er ikke udsigt til, at nogen af delene vil ske i den nærmeste fremtid, men erfaringsmæssigt forekommer der sådanne udsving. Et bredere erhvervsgrundlag er den bedste måde at forebygge, at udsvingene i fiskeriet dominerer den samlede økonomi.

1.1. Fiskeriet

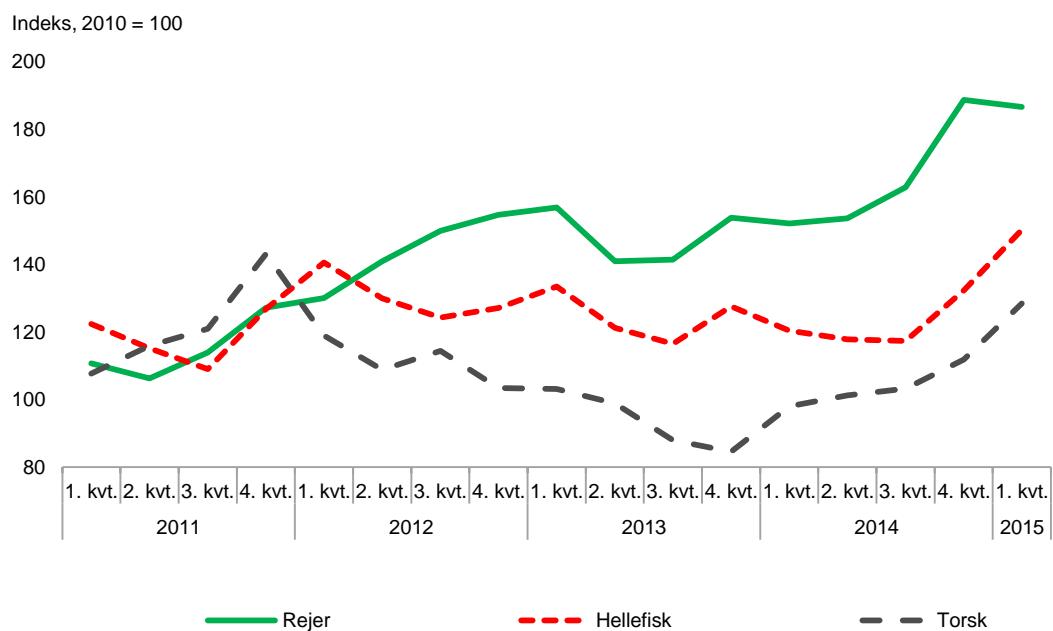
Økonomien er god i store dele af fiskeriet, ikke mindst i det havgående. Ganske vist har rejefangsterne været i stærk tilbagegang i de seneste år, jf. figur 1.1, men stigende rejepriser har sikret, at omsætningen i rejefiskeriet generelt er gået lidt frem. For de fleste øvrige arter har fangsterne været stigende, og priserne på både hellefisk og torsk er steget kraftigt i de seneste kvartaler, jf. figur 1.2.

Figur 1.1: Grønlandske fiskere og fartøjers fangst i grønlandsk farvand



Kilde: Grønlands Statistik

Figur 1.2: Indeks af gennemsnitlige kilopriser på fisk og skaldyr



Kilde: Grønlands Statistik.

De faldende rejefangster er formentlig klimatisk betinget, da rejerne fanges stadigt længere mod nord. Fangsterne faldt i 2014 med mere end 5.000 tons (6 pct.), og kvoterne for 2015 er 10.000 tons lavere end fangsterne i 2014. Naalakkersuisut fastlægger rejekvoterne for 2016 sidst på året 2015. Kvoterne følger i hovedtræk den biologiske rådgivning, og på baggrund af den biologiske rådgivning for 2015 må der ventes en yderligere nedgang i kvoterne for 2016. Det bemærkes, at rejefiskeriet er MSC-certificeret som bæredygtigt, hvilket kan have bidraget til prisstigningerne på rejer. I 1. kvartal 2015 var rejepriserne mere end 80 pct. over prisniveauet i 2010.

Fangsterne af hellefisk steg i 2014 med 1.000 tons til knap 38.000 tons. Det afspejler en tilbagegang i det havgående fiskeri på 4.000 tons, mens det indenskærs fiskeri steg med 5.000 tons til over 30.000 tons. Det indenskærs fiskeri oversteg klart den biologiske rådgivning, som bl.a. er baseret på, at de fangede hellefisk mange steder bliver mindre og mindre. Også prisudviklingen på hellefisk har været gunstig. Priserne var i 1. kvartal 2015 50 pct. højere end i 2010.

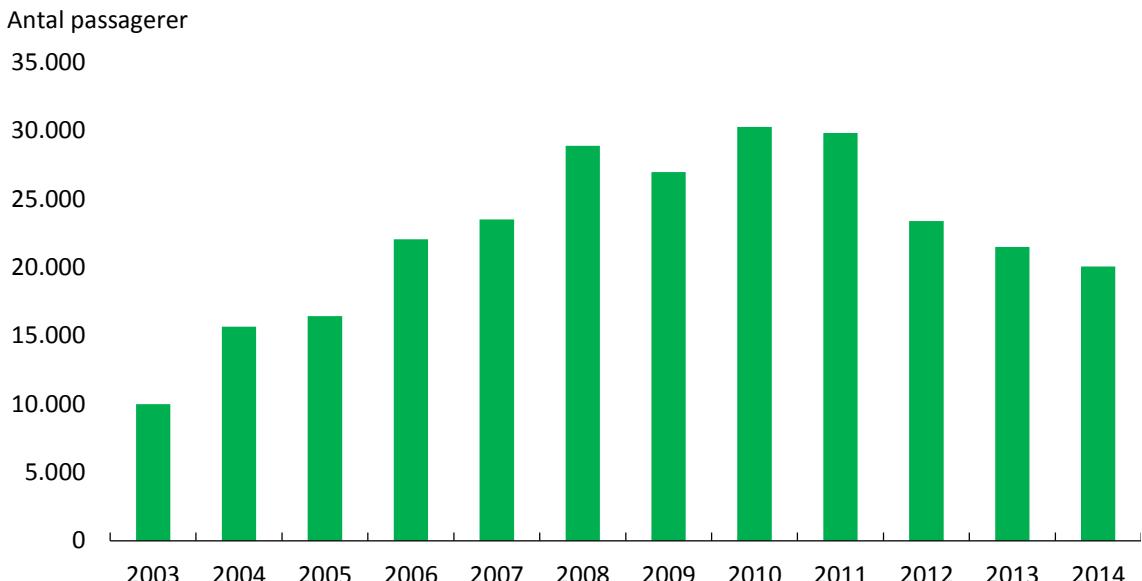
I 2014 steg torskefangsterne med mere end 5.000 tons til ca. 22.500 tons. Fiskeriet foregår overvejende indenskærs. Biologerne ráder til forsigtighed med dette fiskeri for at øge sandsynligheden for, at der opbygges en gydebestand ved Vestgrønland. Naalakkersuisut har fastsat en kvote på 25.000 tons for 2015.

I de allerseneste år har der som noget nyt været betydelige forekomster af makrel i de grønlandske farvande om sommeren. I 2014 blev der fanget næsten 80.000 tons makrel, som gav en eksportindtægt på mere end 300 mio. kr. svarende til 10 pct. af den grønlandske vareeksport. Dette fiskeri har således meget hurtigt fået en stor økonomisk betydning, og betydningen kan formentlig øges, hvis makrellen i mindre grad end i 2014 fanges af indchartrede udenlandske fartøjer. I 2015 er der fastsat en kvote på 85.000 tons. I skrivende stund er det usikkert, om kvoten vil blive opfisket. I givet fald vil udviklingen i indkomster og eksportværdier i 2015 blive mindre gunstig end anført i indledningen.

1.2. Turisme

Tidligere års forventninger til en stadig udvikling af turismen er generelt ikke blevet indfriet. Det er mest tydeligt for krydstogtsturismens vedkommende. I 2014 var antallet af krydstogtspassagerer mere end 30 pct. lavere end i 2010, jf. figur 1.3.

Figur 1.3: Antal krydstogtspassagerer



Kilde: Grønlands Statistik

Som konsekvens af denne tilbagegang har Inatsisartut besluttet, at den hidtidige passagerafgift på 750 kr. pr krydstogtspassager ophæves med virkning fra 1. juni 2015. Der indføres i stedet en havneafgift på et niveau, som skal være konkurrencedygtigt med afgifterne ved Svalbard og Island, hvor der i de senere år har været et stigende antal krydstogtspassagerer. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at man forventer en betydelig stigning i antallet af krydstogtspassager i de kommende år.

1.3. Råstoffer

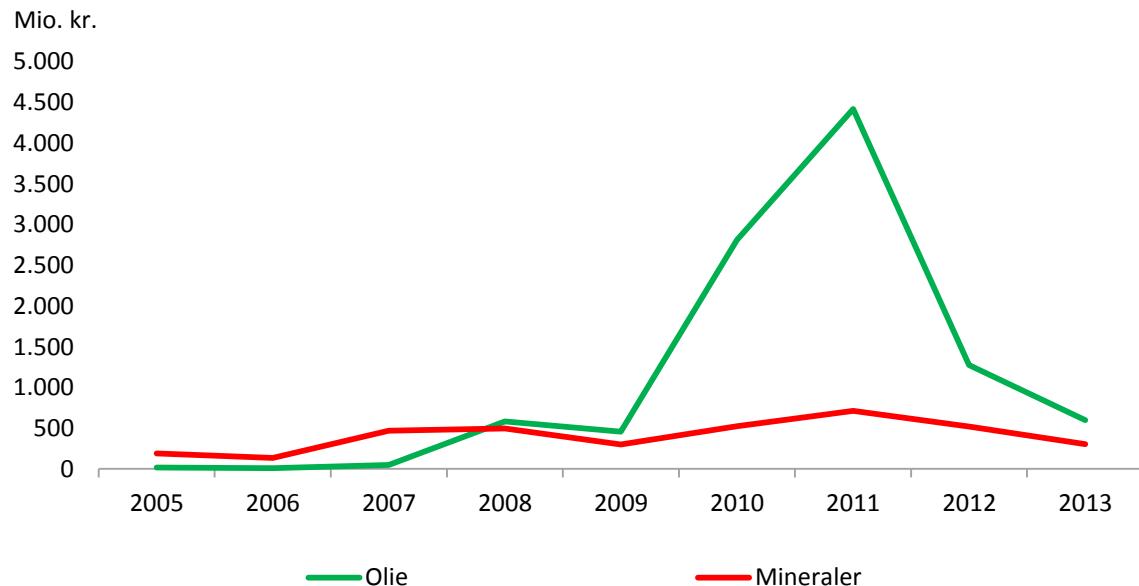
I efteråret 2015 begynder et selskab efter planen at udvinde rubiner ved Qeqertarsuatsiaat. Hermed slutter en periode på mere end to år uden nogen form for udvinding af mineralske råstoffer i Grønland. Efter det oplyste vil der være ca. 80 beskæftigede ved minen. Der er således tale om et vigtigt projekt af en størrelse, som gør det muligt at skabe stabile arbejdspladser for lokalt oplært arbejdskraft. Samtidig vil minen bidrage til vareeksporten og dermed gøre denne mindre ensidigt afhæengig af fisk og skaldyr. Effekterne af mineaktiviteten indgår i skønnene for eksporten i 2016.

Desuden tyder meget på, at der i 2016 vil blive investeret i et projekt af næsten samme beskæftigelsesmæssige størrelse til udvinding af bjergarten anorthosit ved Kangerlussuaqfjorden forholdsvis tæt på Sisimiut.

Der er også to fremskredne projekter i Sydgrønland vedrørende udvinding af sjældne jordarter mv. Projekterne rummer en række komplikationer, i det ene tilfælde i form af uran, og tilladelserne til udvinding er ikke på plads. Hvis det viser sig, at investeringerne til et eller begge projekter igangsættes i 2016, vil det løfte investeringerne yderligere, samt på længere sigt bidrage til en varig stigning i antallet af arbejdspladser uden for fiskeriet og i eksporten.

Den begyndende mineaktivitet er resultatet af tidligere års efterforskning. I de seneste år har efterforskningsaktiviteten været forholdsvis beskeden, jf. figur 1.4. Der kan anføres flere grunde til, herunder faldende priser på mineralske råstoffer og olie. Betalingsstandsningen i Nuna Minerals i foråret 2015 er et tegn på, at det er svært at skaffe finansiering til efterforskningsaktiviteter.

Figur 1.4: Efterforskningsudgifter



Kilde: Grønlands Statistik.

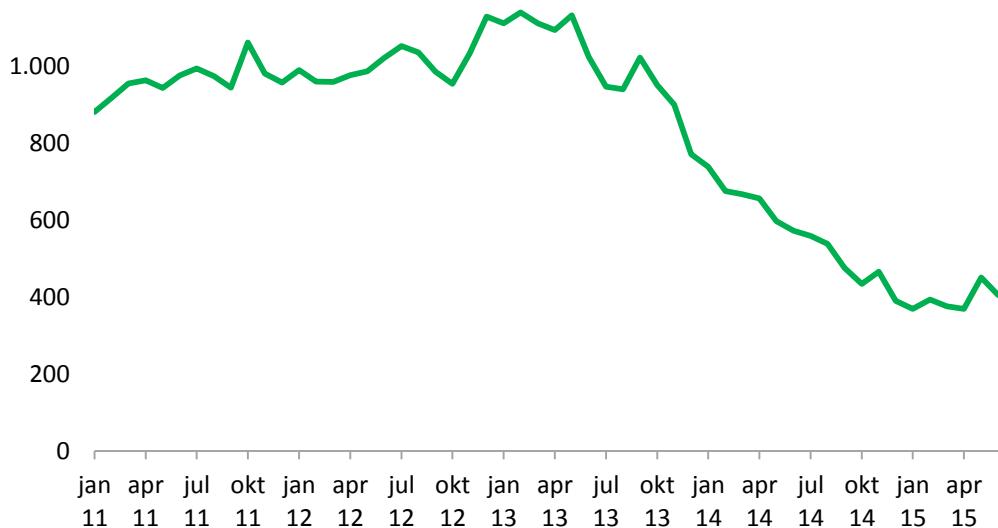
1.4. Andre investeringer

Selvstyrets anlægsinvesteringer var på et meget lavt niveau i 2014. Der blev ganske vist vedtaget projekter for næsten 900 mio. kr., hvilket er højere end i 2013, men mange af projekterne kom ikke i gang, og omfanget af uforbrugte midler i anlægs- og renoveringsfonden steg derfor kraftigt. Udbetalingerne fra Anlægs- og renoveringsfonden blev i 2014 rundt regnet halveret til et niveau under 400 mio. kr., jf. figur 1.5. I 1. halvår 2015 har udbetalingerne været på omrent samme niveau som året før, men det må ventes, at de vedtagne projekter i højere grad realiseres. Det vil indebære en betydelig stigning i aktiviteten i løbet af andet halvår 2015 og igennem 2016. Bygge- og anlægsaktiviteter er den væsentligste årsag til fremgang i økonomien i 2015 og 2016.

Figur 1.5 viser kun de investeringer, som foretages direkte af Selvstyret. Derfor indgår det igangværende byggeri af containerhavn i Nuuk i selskabsregi ikke i tallene. I år begynder den danske stat at bygge et lukket fængsel ved Nuuk, hvilket især vil påvirke aktiviteten i 2016.

Figur 1.5: Udbetalinger fra Anlægs- og renoveringsfonden

Mio. kr. 1.200

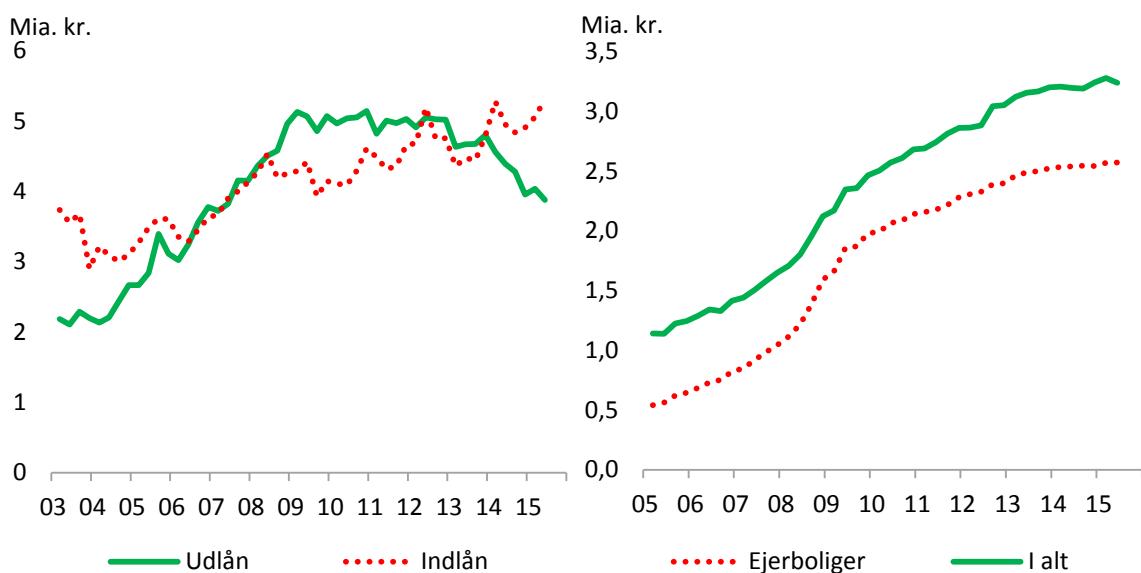


Anm.: 12 måneders sum.

Kilde: Grønlands Selvstyre.

At dømme ud fra realkreditinstitutternes udlån til Grønland har aktiviteten ved byggeri af ejerboliger været ret beskeden, jf. figur 1.6. Tolvæksten i udlånenes er en god indikator for byggeriets omfang i en periode inden udbetalingstidspunktet, men det skal selvfølgelig tages i betragtning, at der betales afdrag på tidligere ydede lån, og at Selvstyret og kommunen ofte finansierer en del af nybyggeriet på favorable vilkår. Den ret begrænsede aktivitet ved byggeri af ejerboliger ventes at fortsætte også i 2016.

Figur 1.6: Pengeinstitutternes udlån til og indlån fra Grønland (venstre) og realkreditinstitutternes udlån til Grønland fordelt på ejendomskategorier (højre)



Anm.: Seneste observation er henholdsvis 2. kvartal 2015.

Kilde: Finanstilsynet og Danmarks Nationalbank.

I 2015 og 2016 vil Royal Arctic Line få leveret 5 skibe, som er ved at blive færdiggjort på et polsk værft. Denne investering er i størrelsesordenen 750 mio. kr. og vil ikke direkte påvirke aktiviteten, men slå ud i en stigende import. Desuden ventes et andet selvstyreejet selskab, TELE Greenland, at investere i en yderligere udstrækning af søkabler. I henhold til Politisk-Økonomisk Beretning 2015 vil disse selskabsinvesteringer indebære en stigning i de selvstyreejede selskabers rentebærende gæld fra lidt under 3 mia. kr. ved udgangen af 2014 til mere end 4,2 mia. kr. ved udgangen af 2016.

1.5. Forbrug

Når Grønland sammenlignes med andre lande, er det et særkende, at det private forbrug er lavere end det offentlige forbrug. Der findes næppe andre markedsøkonomier, hvor det er tilfældet. Det betyder, at udviklingen i det private forbrug er mindre afgørende for konjunkturudviklingen end i andre lande, mens investeringer og eksport er af større betydning for de økonomiske udsving.

Dele af det private forbrug kan belyses med detailomsætningen i de tre største grønlandske detailkæder, jf. figur 1.7. Grønlands Statistik har påbegyndt offentliggørelse af denne statistik i foråret 2015. Statistikken tyder på en beskeden fremgang i detailomsætningen i de senere år, nogenlunde svarende til inflationen, som i de senere år har været omkring 1,5 pct.

Figur 1.7: Indeks for detailhandelens omsætning



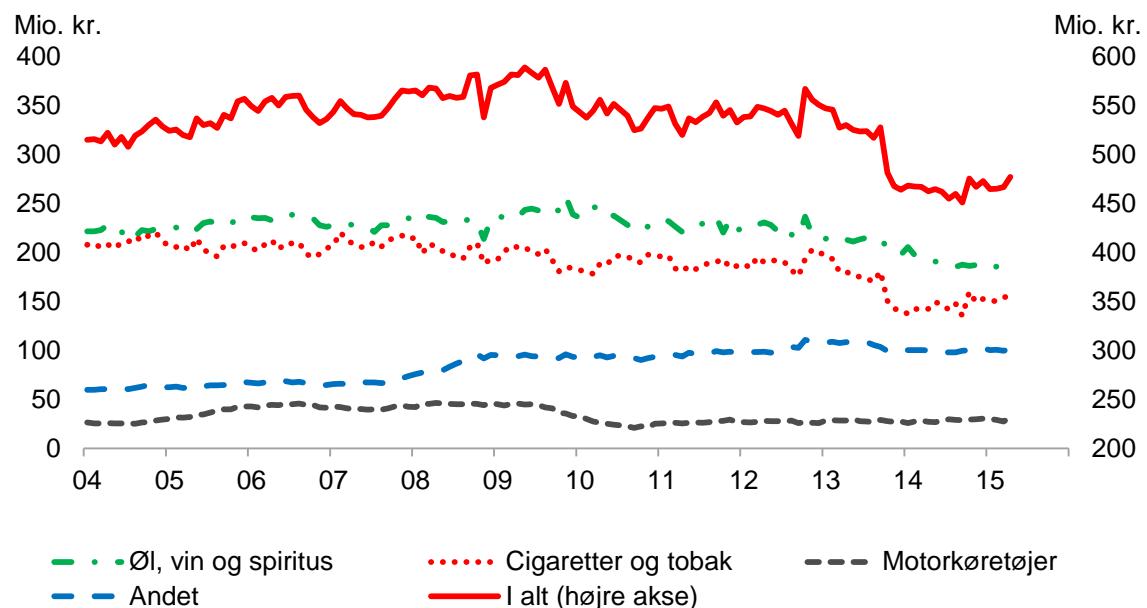
Anm.: Sæsonkorrigteret.

Kilde: Grønlands Statistik.

Der har også været en svagt stigende tendens i indførselsafgifterne i 2015, jf. figur 1.8. Da afgifterne ikke er ændret, tyder det også på en beskeden realvækst i forbruget.

Den løbende opgørelse af skattegrundlaget viser, at indkomsterne rummer plads til et stigende privatforbrug. De nominelle indkomster var i 1. halvår 2015 4,5 pct. højere end året før. Det afspejler formentlig de gunstige priser på fisk og skaldyr. Det er derfor især nogle af de personer, der er beskæftiget i fiskeriet, der har haft stigende indkomster. Den ujævne fordeling af indkomstfremgangen betyder, at væksten i det private forbrug må ventes at blive noget lavere end i indkomsterne.

Figur 1.8: Indførselsafgifter



Anm.: 12 måneders sum. Seneste observation er april 2015.

Kilde: Grønlands Selvstyre.

De foreløbige nationalregnskabstal viser en meget kraftig vækst (3,7 pct.) i det offentlige forbrug i 2013. I henhold til regnskabs- og budgetoplysninger er der udsigt til en langt mere afdæmpet vækst i 2014 og 2015.

1.6. Arbejdsmarkedet

En indikation på den kortsigtede udvikling på arbejdsmarkedet kan findes i den månedlige opgørelse af antallet af registrerede arbejdssøgende. Statistikken er en optælling af de personer, der i løbet af en måned på et tidspunkt har henvendt sig til kommunen med arbejdsløshed som et problem. Statistikken kan være vanskelig at tolke, da den bl.a. påvirkes af den administrative praksis i kommunerne.

Med de forbehold tyder statistikken på, at ledigheden i 2015 er lavere end sidste år. I årets første seks måneder var antallet af registrerede arbejdssøgende i gennemsnit 3.958 personer mod 4.170 personer i samme periode sidste år. Billedet er dog alt andet end klart. Således var antallet i juni noget højere end i

juni 2014. I juli 2015 var der igen færre arbejdssøgende end året før. Tallene påvirkes selvsagt også af de seneste tre års store nettoudvandring på ca. 600 personer årligt.

Grønlands Statistik offentliggør en årlig registerbaseret statistik over ledigheden. 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 blev for 2013 opgjort til 2.725 personer, en stigning på 70 personer i forhold til 2012. Arbejdsløshed i 2013 var dermed 10,1 pct. af arbejdsstyrken mod 9,8 pct. i 2012 og 9,4 pct. i 2011.

Arbejdsløsheden er særligt stor blandt personer uden uddannelse efter folkeskolen. Det er et blandt flere tegn på de store strukturproblemer på det grønlandske arbejdsmarked, at der trods den store arbejdsløshed fortsat er en indvandring af bl.a. ufaglært arbejdskraft.

1.7. Afrunding

På kort sigt er der tegn på, at økonomien udvikler sig i en positiv retning. Tre år med negativ vækst ventes afløst af positiv vækst i 2015 og 2016. Årsagen er dels den gunstige indkomstudvikling som følge af stigende priser på fisk og skaldyr, og dels en normalisering af niveauet for bygge- og anlægsinvesteringerne efter at de har været på et meget lavt niveau i 2014. Hertil kommer effekten af igangsætning af et mindre mineprojekt, så der snart igen er aktiv minedrift i landet.

Der er selvsagt usikkerhed knyttet til skønnene. På kort sigt er det særligt usikkert, om makrelkvoten bliver fisket op. På længere sigt er økonomien sårbar som følge af en ensidig erhvervsstruktur med meget stor vægt på fiskeriet. Bevarelse af fiskebestandene og målrettet arbejde med at sikre produkternes kvalitet er derfor meget vigtig, mens den grønlandske indflydelse på fiskepriserne på verdensplan er beskedent. Mindsket sårbarhed forudsætter et bredere erhvervsgrundlag, som realistisk må baseres på energi- og råstofforekomsterne.

Kapitel 2 Aktuel økonomisk politik

2.1. Konjunkturer og beskæftigelse

Efter en række år med tilbagegang i den økonomiske aktivitet, er der udsigt til en vis fremgang, jf. kapitel 1. Fremgangen er især trukket af bygge- og anlægssektoren, samt af at fortsat høje priser på fisk understøtter økonomien. Begyndende mineaktiviteter er positivt, men ikke af et tilstrækkeligt omfang til have en afgørende betydning. Fremgangen i den økonomiske aktivitet kan ikke tilskrives strukturelle forbedringer i økonomien og udsigterne på lidt længere sigt er fortsat dystre. Den aktuelle situation er således sårbar og i høj grad afhængig af globale forhold.

Arbejdsløshed er et problem, der har stor politisk bevågenhed. Som tidligere beskrevet i rapporter fra Økonomisk Råd, er arbejdsløsheden i stort omfang strukturelt betinget pga. manglende kvalifikationer, geografiske forhold og problemer med incitamenterne til at søge arbejde. De senere år har konjunkturudviklingen været med til at forstærke arbejdsløshedsproblemets. Der er et politisk fokus på anlægsinvesteringer som et instrument i beskæftigelsespolitikken. Konjunkturbetinget ledighed kan i et vist omfang modvirkes via offentlige anlægsinvesteringer, såfremt den ledige arbejdskraft kan anvendes inden for bygge-og anlægssektoren, og anlægsaktiviteter kan iværksættes afstemt efter konjunktursituationen. Mere strukturelt betinget arbejdsløshed kan imidlertid ikke løses via anlægsinvesteringer, da sådanne aktiviteter kun vil give et løft i beskæftigelsen i byggeperioden. Anlægsinvesteringer er ikke i sig selv en erhvervsudvikling, men de kan medvirke til at mindske strukturelle problemer, såfremt de bidrager til at understøtte en erhvervsudvikling.

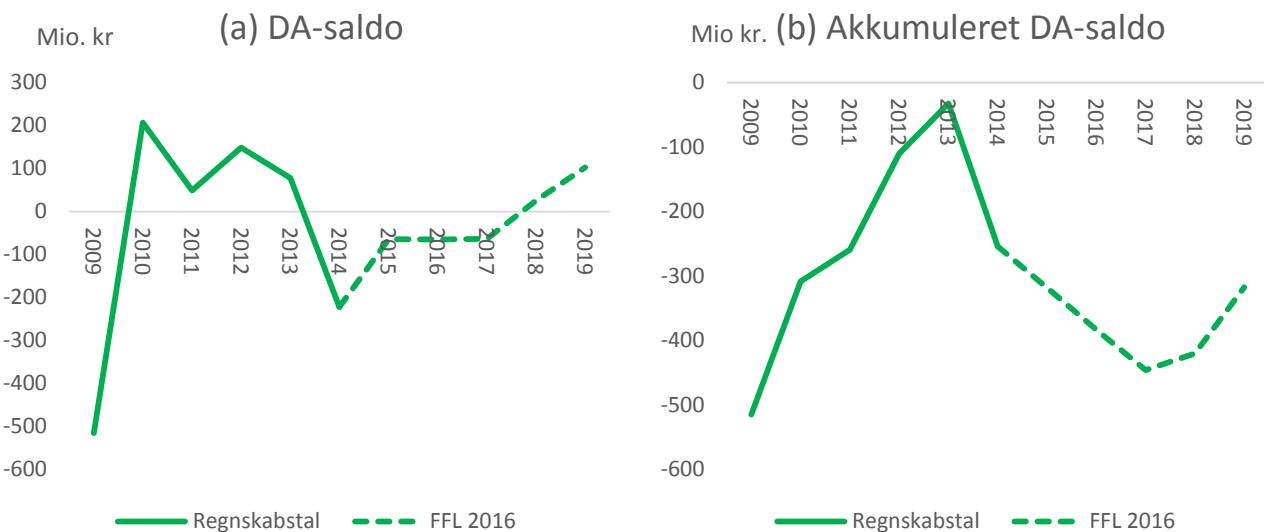
I praksis kan der være store problemer med at afstemme anlægsinvesteringerne efter konjunkturerne. Der er store udsving i beholdningen i Anlægs- og Renoveringsfonden, og anlægsinvesteringerne faldt markant mod slutningen af 2013 og gennem 2014. Den første politik har derfor snarere været medvirkende til at øge udsvingene i den økonomiske aktivitet, end til at mindske udsvingene.

Selvom anlægsinvesteringer kan indgå som en del af konjunkturpolitikken ændrer det ikke ved, at sådanne investeringer skal opfylde kravene til samfundsøkonomisk rentabilitet og bidrage til at forbedre den finanspolitiske holdbarhed, jf. Gælds- og Investeringsstrategien. Omfanget og karakteren af anlægsinvesteringer kan ikke styres efter kortsigtede behov uden langsigtede positive effekter for erhvervsudviklingen. Der er aktuelt mange projekter til diskussion, herunder infrastruktur (lufttrafik), og det er nødvendigt med prioriteringer ud fra samfundsøkonomiske rentabilitetsbetragtninger.

2.2. Offentlige finanser

De offentlige finanser vil målt på den såkaldte Drifts- og Anlæggssaldo (DA-saldoen) udvise et underskud på 222 mio. kr. i 2014 og 64 mio. kr. i 2015 ifølge Forslag til Finanslov 2016 (FFL 2016). Underskuddet i 2014 har vist sig væsentligt større end oprindeligt budgetteret. Der vil også være underskud i 2016 og 2017, men der forventes overskud i 2018 og 2019, jf. Figur 2.1a. Samlet over perioden 2016-2019 er der et overskud på 0,9 mio. kr.

Figur 2.1. DA-saldo og akkumuleret DA-saldo



Anm.: Baseret på regnskabstal samt FFL 2016. Den akkumulerede serie viser summen af DA-saldoen fra 2009 og frem til det pågældende år, der er set bort fra forrentning.

Det er en målsætning for den økonomiske politik, at DA-saldoen skal være i balance over en 4-års periode. En målsætning om balance på DA-saldoen over en 4-årig periode skal primært ses som en mulighed for at udjævne betydningen af konjunkturudsving for de offentlige finanser. Med et krav om balance i hvert enkelt år, vil man i år med dårlige konjunkturer være nødsaget til at stramme op på de offentlige finanser og omvendt i gode år. Dette vil være uhensigtsmæssigt, da det medvirker til at forstærke konjunkturudsvingene. Hovedformålet med en 4-årig balanceregel er således at have plads til at absorbere konjunkturudsvingene.

Selvom DA-saldoen teknisk opfylder kravet om at være i balance over en 4-års periode er situationen af flere grunde problematisk. Der har gennem årene været systematiske underskud forstået på den måde, at der samlet set har været underskud på DA-saldoen, jf. Figur 2.1b. Dette gælder også fremadrettet, selv om det fremlagte finanslovsforslag samlet over perioden 2016-2019 har balance på DA-saldoen. De systematiske ubalancer i de offentlige finanser er ikke blevet løst, men der har været gennemført forskellige engangsinitiativer som f.eks. boligsalg, ligesom et uventet provenu fra f.eks. makrelfiskeriet har medvirket til at lukke hullerne. Resultatet har været løbende problemer med de offentlige finanser og et udskudt og dermed voksende reformbehov.

For at løse disse styringsproblemer lægger Naalakkersuisut op til indførelsen af en ny budgetlov med klare kriterier for styringen og koordineringen af den økonomiske politik. Dette er positivt og væsentlige elementer er et udgiftsloft, en ny udligningsmodel samt gælds- og investeringsstrategien. De konkrete styringspunkter for finanspolitikken bør overvejes grundigt. Som det fremgår af den faktiske udvikling undgås systematiske underskud ikke af et krav om, at finanspolitikken planlægges sådan, at der over en 4-årig periode er balance på DA-saldoen. Problemets er, at kriteriet er historieløst og ikke indeholder tilpasninger i forhold til tidligere afvigelser fra det forventede budgetforløb. I flere finanslovsforslag har

kriteriet været opfyldt på basis af forventet provenu fra endnu ikke vedtagne reformer. Da reformerne gentagne gange er blevet udskudt er balancekravet til DA-saldoen ikke blevet opfyldt, og resultatet er blevet en underskudssystematik, jf. figur 2.1b.

En styring efter DA-saldoen frem for DAU-saldoen, hvor sidstnævnte indeholder udlån er velbegrundet, da der er en principiel forskel mellem løbende indtægter/udgifter og udlån. Sidstnævnte vil give anledning til fremtidige renter og afdrag. Dette forudsætter dog, at udlån forrentes og afdrages på markedsvilkår (jf. f.eks. diskussion om boliglån i Økonomisk Råds Rapport fra 2014). Lån, der forrentes under markedsvilkårene for tilsvarende lån eller uden afdrag, har således en stor direkte udgiftskomponent. Der er et stort behov for løbende styring og opfølgning på Selvstyrets udlån for at have de samlede offentlige finanser under kontrol og for at kunne foretage politiske prioriteringer på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

Reforminitiativer indgår som en væsentlig del af FFL 2016 og profilen for de offentlige finanser afhænger i høj udstrækning af disse reformplaner og de skønnede effekter heraf. I forhold til den samlede strategi i den økonomiske politik er det værd at notere, at den i stor udstrækning er baseret på afgifts- og skattestigninger. Tabel 2.1 giver en oversigt over de væsentligste forslag til tiltag i FFL2016 af betydning for de offentlige finanser. Det fremgår, at der er en stor vægt på øgede skatter og afgifter via i) ændret beskatning af pensioner, ii) ressourcerentebeskæftning og iii) merindtægter på skatte-og afgiftsområdet (endnu ikke udmøntede afgiftsstigninger) samt iv) beskatning af kapitalgevinster. Der er også et finansieringsbidrag fra øget målretning og effektiviseringer. Derimod vil reformer på to centrale velfærdsområder, førtidspensioner og alderspension, på kort sigt belaste de offentlige finanser, og i 2018 og 2018 kun give et begrænset bidrag til forbedring af de offentlige finanser.

Der kan være god grund til at foretage omlægninger i skattesystemet, og flere af de foreslæde ændringer kan være hensigtsmæssige, hvis de understøtter en erhvervsudvikling. Dette er ikke umiddelbart tilfældet for de fremlagte forslag, der primært har til formål at skaffe et øget provenu. Forslagene kommer derfor til at fremstå som overvejende passive og uden væsentlig effekt i forhold til at løse de underliggende strukturelle problemer. Denne problematik er særlig tydelig for den foreslæde ændring af beskatningen af pensioner. Der er gode argumenter for denne ændring knyttet til en systematisk forskel mellem fradrag og beskatning af pensioner grundet migration. Imidlertid vil en del af det umiddelbare provenu af en sådan ændring være en fremrykning af fremtidigt skatteprovenu. Det mindsker ikke holdbarhedsproblemet at fremrykke skattekortninger for at løse aktuelle budgetproblemer. Tværtimod vil kravet til fremtidige reformer blive større

Den valgte strategi har flere implikationer. For det første lægges der ikke op til, at udgiftssiden for den offentlige sektor skal bidrage væsentligt til at løse holdbarhedsproblemet trods det meget høje niveau for det offentlige forbrug. Det er en politisk prioritering. Imidlertid er grundlaget for denne prioritering ikke klarlagt, da der ikke er en samlet plan for løsningen af holdbarhedsproblemet. Dette involverer afgørende prioriteringsdiskussioner, som forudsætter at de enkelte elementer kan vurderes i forhold til hinanden, jf. nedenfor. Det skal samtidig noteres, at finansieringsgrundlaget i stigende omfang hviler på skattekilder, der kan udvise store udsving f.eks. ved ændringer i fiskepriserne. Dette stiller større krav til styringen af de offentlige finanser og understreger at en balanceregel skal skabe et handlerum i forhold til sådanne udsving og ikke til en vedvarende udskydelse af tilpasningsproblemer, jf. ovenfor om de finanspolitiske regler.

For det andet vil den samlede pakke sammenfattet i tabel 2.1 ikke give noget væsentlig bidrag til at styrke arbejdsudbud, beskæftigelse og erhvervsudvikling og vækst i den private sektor. Som diskuteret nedenfor er det uklart om reformer på de to centrale velfærdsområder – førtidspension og alderspension – i væsentligt omfang styrker incitamenterne til at være på arbejdsmarkedet og til at øge ens indkomst.

Tabel 2.1 Forslag og initiativer til forbedring af de offentlige finanser, FFL 2016.

	2016	2017	2018	2019
Afgifts- og skattestigninger				
Afgiftsstigninger ¹	96,5	96,5	96,5	96,5
Ressourcebeskatning af fiskeriet	15	50	50	50
Ændret beskatning af pensionsindbetalinger	0	55	55	55
Beskattning af kapitalgevinster på værdipapirer	0	5	5	5
I alt	111,5	206,5	206,5	206,5
Målretning og effektiviseringer				
Digitalisering og effektiviseringer ¹	11,5	31,5	37	39
Ilanngaaassivik	-4,5	-7,5	30	30
Udbetaling af boligydelse og sociale ydelser efter aktuel indkomst	20	20	20	20
I alt	27	44	87	89
Velfærdsområdet				
Førtidspensionsreform	-3,1	-2,6	5,3	11,1
Alderspensionsreform	-37	2,7	0,5	2,8
I alt	-40,1	0,1	5,8	13,9
Samlet budgetforbedring	98,4	250,6	299,3	309,4

Noter: (1): jf. oversigt over reserver og budgetreguleringer, FFL2016 side 112, (2): jfr. Oversigt over effekter af reformtiltag, side 219 i FFL 2016.

2.3. Holdbarhedsproblemet

Indretningen af velfærdsstøt og dets finansieringsgrundlag er ikke holdbart, jf. tidligere rapporter fra Økonomisk Råd. Udgifterne vil langsomt vokse i takt med at der bliver flere ældre, mens indtægterne vil være omrent uændrede målt i forhold til størrelsen af økonomien. Det giver en grundlæggende ubalance i den offentlige økonomi.

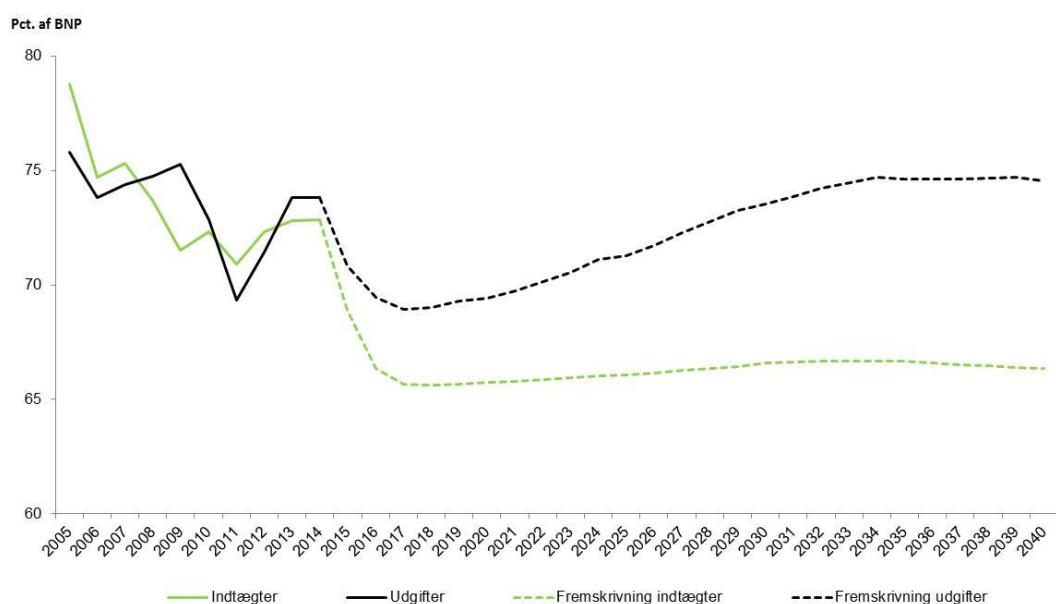
Økonomisk Råd vurderer årligt holdbarhedsspørgsmålet med udgangspunkt i den seneste økonomiske udvikling, nye data m.m. Hovedresultat af 2015-analysen¹ er sammenfattet i figur 2.2.

¹ For en nærmere dokumentation se Teknisk baggrundsnotat 2015-1: Opdatering af finanspolitisk holdbarhed 2015.

Den langfristede fremskrivning i figuren er opdateret med den seneste befolkningsfremskrivning frem til 2040 fra Grønlands Statistik. Udviklingen i de offentlige finanser i prognoseårene, 2014-2016, er baseret på konjunkturvurderingen i kapitel 1 og på dele af finanslovsforslaget for 2016, FFL2016. Jf. finanslovsforslaget er der underskud på de offentlige finanser i 2015 og 2016.

Udgangspunktet for holdbarhedsanalysen er den vedtagne politik, dvs. at beregningerne som udgangspunkt ikke har medtaget virkninger af annoncerede, men ikke-besluttede, reformer af velfærdsordninger og skatteforhøjelser. Hermed fås et billede af problemets omfang, og dermed de økonomisk politiske udfordringer og krav til politiske initiativer. I takt med at den økonomiske politik ændres og reformer vedtages vil de indgå i holdbarhedsanalysen. Nedenfor vurderes betydningen af de foreslæde reformer.

Figur 2.2: Fremskrivning af offentlige indtægter og udgifter som andel af bruttonationalproduktet, 2005-2040



Anm.: Figuren viser de offentlige indtægter og udgifter, ekskl. renter og udbytter, for offentlige service og forvaltning (Selvstyret, kommunerne og Staten) opgjort på nationalregnskabsform, jf. Offentlige Finanser, Grønlands Statistik. I opgørelsen balancerer Statens udgifter og indtægter og påvirker dermed ikke den offentlige saldo.

Det fremgår af figur 2.2, at det er nødvendigt med reformer, som varigt kan styrke de offentlige finanser. Overordnet er der således ikke nogen væsentlig ændring i vurderingen af holdbarhedsproblemet i forhold til tidligere analyser. For en diskussion af de fremlagte forslag se nedenfor.

Størrelsen af holdbarhedsproblemet afhænger af den konkrete befolkningsfremskrivning og vækstudsigterne generelt. I den seneste befolkningsfremskrivning fra maj 2015 ventes folketallet at falde fra nuværende 56.000 til 52.000 personer de næste 25 år, blandt andet som følge af en fortsat

(netto)fraflytning fra landet. Befolkningsfremskrivningerne fra Grønlands Statistik har i de senere år peget på et vigende folketal i 2040, hvorimod fremskrivningen af befolkningens sammensætning på ældre og erhvervsaktive har været nogenlunde uændret. Et vigende folketal frem mod 2040 vil trække i retning af at mindske holdbarhedsproblemet, da der så at sige bliver færre indbyggere til at dele bloktildskuddet. Det er en af grundene til, at holdbarhedsproblemet ser ud til at være lidt mindre i forhold til tidligere rapporter fra Økonomisk Råd. Et vigende folketal vanskeliggør dog økonomisk selvbærenhed på en række andre områder, fx flere smådriftsulemper.

Beregninger af holdbarhedsproblemet er forbundet med en række usikkerhedsfaktorer, og hovedformålet er at fastlægge en størrelsесorden af problemet. De offentlige finanser i nationalregnskabet er et naturligt udgangspunkt for en fremskrivning af den offentlige økonomi, men statistikken for de offentlige finanser er ikke fuldt dækkende. Der sker således ikke en statistisk registrering af Selvstyrets udgifter til egne boliger, energisektoren eller lufthavnene – hverken anlægsudgifter eller afskrivningerne. Det indebærer konkret, at statistikken for de offentlige finanser giver et for gunstigt indtryk af den offentlige økonomi.²

Fremskrivningen af den offentlige økonomi i figur 2.1 kan således siges at undervurdere niveauet for det reelle holdbarhedsproblem. Figuren giver imidlertid et retvisende billede af de finanspolitiske udfordringer, der er forbundet med de demografiske ændringer, som vil sætte den offentlige saldo under pres.

2.4. Reformplaner

Der kan være flere formål med at gennemføre reformer på velfærdsområdet, herunder bedre målretning af offentlige ydelser, forbedringer af levevilkårene for specifikke grupper, hensyn til indkomstfordelingen, adfærdspåvirkninger (f.eks. arbejdsudbud), forenklede regler og administration samt effekterne for offentlige finanser. I den aktuelle situation er effekterne for de offentlige finanser særligt vigtige, dels fordi både Selvstyret og kommunerne befinner sig i en vanskelig økonomiske situation, og det har i flere år været vanskeligt at leve op til kravet om balance på DA-saldoen, dels fordi den demografiske udvikling vil sætte de offentlige ydelser under pres, jf. ovenfor. Hensynet til at sikre holdbare offentlige finanser er således en overordnet årsag til behovet for reformer, og de fremsatte forslag må vurderes i forhold til bidraget til løsning af dette problem. Reformer til styrkelse af den private erhvervsudvikling og beskæftigelse på sigt vil samtidig have positive effekter for de offentlige finanser. På denne måde er der en gensidig afhængighed i mellem to hovedkrav til effekterne af reformerne.

Naalakkersuisut har varslet en holdbarheds- og vækstplan med forslag til reformer langs fire hovedspor, jf. Politisk Økonomisk Beretning 2015 og forslag til Finanslov 2016:

- Forøgelse af uddannelsesniveauet
- Fremme vækst og omstilling til en flerstrenget økonomi
- Modernisering af den offentlige sektor
- Reform af skattesystemet og velfærdsydeler

² For en nærmere gennemgang her af se Teknisk baggrundsnotat 2015-2: Den offentlige økonomi – DAU og offentlige finanser.

Der er fremsat lovforslag om: i) indførelse af et nyt førtidspensionssystem (tredje behandling i Inatsisartut i efterårssamlingen 2015), ii) indførelse af et nyt alderspensionssystem (første behandling i Inatsisartut i efterårssamlingen 2015), og til fremsættelse senere i 2015 er der varslet forslag om iii) anvendelse af aktuel indkomst ved udbetaling af sociale ydelser, og iv) ressourcerentebeskattning af det pelagiske fiskeri

I 2016 forventer Naalakkersuisut at fremsætte lovforslag om: i) ressourcerentebeskattning af alle arter i fiskeriet, ii) beskatning af værdipapirer, iii) obligatorisk pensionsopsparing, iv) fremrykket beskatning af indbetalinger til udenlandske pensionsordninger.

Som det fremgår af tabel 2.1 er provenueffekter af disse tiltag og reformer inddarbejdet i budgetårene i FFL2016.

Der er gode argumenter for at gennemføre reformer sekventielt både af politiske og administrative grunde. De enkelte reformforslag bør dog ses i sammenhæng og der bør være måltal for, hvad de enkelte områder skal bidrage med i forhold til løsningen af holdbarhedsproblemet. I fravær heraf bliver det enten de sidste reformområder i den politiske proces, der skal bærer det største inddækningsbehov eller også må man genåbne tidligere reformområder for at sikre den fornødne samlede effekt. Begge dele er uhensigtsmæssigt.

Det nærmere indhold i afgiftsforhøjelserne og reformerne af pensionsbeskatningen og den obligatoriske pensionsopsparing kendes endnu ikke. Ud fra finanslovsforslaget fremgår dog, at den tilstræbte forbedring af de offentlige finanser i overvejende grad skyldes højere afgifter - herunder ressourcebeskatning af fiskeriet - og beskatning af pensioner. En mindre del af forbedringen skyldes reformer af førtidspension og alderspension samt forslag om at indføre llanngaassivik. Tilsammen lægges der op til, at Landskassen skal styrkes med 86,9 mio. kr. i 2016 stigende til 270,4 mio. kr. i 2019 som følge af disse reformer og afgiftsforhøjelser.

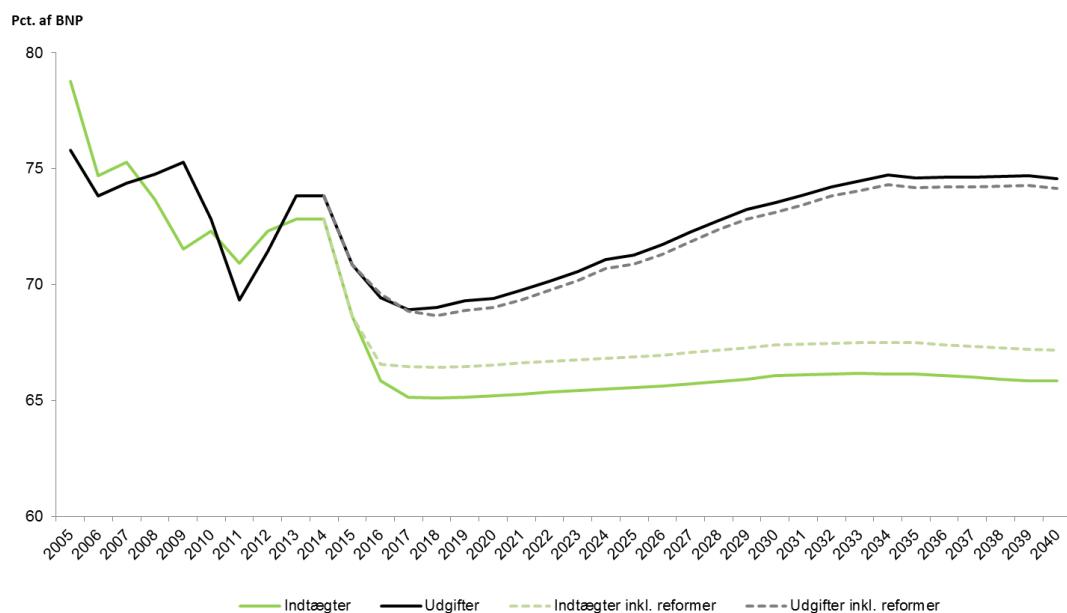
Effekterne for de offentlige finanser af de aktuelle planer om ændringer i den økonomiske politik og reformer fremgår af tabel 2.1. Økonomisk Råd har hverken haft mulighed for nærmere at vurdere de kortsigtede eller de langsigtede provenueffekter, se dog nedenfor vedr. førtidspensions og alderspensioner. Lægges der til grund, at forslagene i FFL 2016 gennemføres som planlagt og med de vurderede provenueffekter vil det medvirke til at mindske holdbarhedsproblemet. ”Dødens gab” vil lukke sig noget da indtægterne styrkes markant, og der lægges en (mindre) bremse på udgifterne, jf. Figur 2.3.

Det fremgår også af figur 2.3, at holdbarhedsproblemet langt fra er løst med de reforminitiativer, der er lagt op til. Dette kan i sig selv være problematisk, da der med reformer af førtidspension og alderspension er tale om to meget væsentlige reformområder. I en lang årrække bliver der behov for en bredere reformindsats end fremlagt med finanslovsforslaget for 2016 for helt at fjerne den eksisterende ubalance mellem fremtidige indtægter og udgifter.

Vurderingen af provenueffekter af de foreslædeede tiltag og reformer er behæftet med betydelig usikkerhed. Der findes ikke et datamateriale, der muliggør rimelig præcise effektvurderinger. For reformerne på velfærdsområdet gælder der endvidere det faktum, at de øgede udgifter som følge af f.eks. nye aktiviteter og ændrede ydelser kan fastslås med en vis sikkerhed, mens de afledte effekter på adfærdens og dermed de indirekte indtægter og besparelser er behæftet med meget stor usikkerhed. Ved fastsættelse af afgiftslofter, jf. forslag til styringspunkter for finanspolitikken, bør det derfor overvejes at fastsætte mål for

væksten i de offentlige udgifter, der ikke er snævert borgerrettet til uddannelse, sundhed og pleje mv. Det kan fx være, at udgifterne til administration mv. planlægges kun at stige med den generelle prisudvikling i samfundet, hvilket over en årrække vil kunne bidrage til en mærkbar reduktion i holdbarhedsproblemet.

Figur 2.3: Offentlige finanser inkl. virkning af annoncerede afgiftsforhøjelser og reformtiltag i FFL16



2.5 Reformer af førtidspensioner og alderspensioner

De fremlagte forslag til reformer af førtidspension og alderspension indeholder mange elementer. I et baggrundsnotat er der en nærmere gennemgang og kommentering af de to reformforslag³.

For begge reformer er det et formål at forenkle ydelsesstrukturen og generelt sikre en bedre målretning, således at de offentlige ydelser går til de økonomisk dårligst stillede. Begge hensyn er velbegrundede. Forslagene vil betyde en mere enkel og gennemskuelig ydelsesstruktur for både førtidspensioner og alderspensioner.

Førtidspensionssystemet vil have tre ydelsesniveauer (højeste, mellemste og laveste) og alderspension vil være opbygget med en grundpension og et indkomstafhængigt pensionstillæg. Den foreslæde ydelsesstruktur vil medvirke til både at forenkle administrationen og gøre det nemmere for borgerne at orientere sig om regler og rettigheder. Forslaget om at basere udmålingen af ydelser på såkaldt aktuel indkomst vil sammen med andre ændringer i ydelsesstrukturen medvirke til at sikre, at de offentlige ydelser er målrettet til personer med de største behov.

Det er imidlertid en konsekvens af de foreslæde ændringer, at en del modtagere af førtidspension og alderspension vil få en ydelsesfremgang i forhold til i dag. Samtidig sker der ikke nogen væsentlig reduktion

³ Se Teknisk Baggrundsnotat 2015-3: Reformer af førtidspensioner og alderspensioner.

i de såkaldte samspilsproblemer knyttet til at yderligere erhvervsindkomst ikke alene skal beskattes men også udløser modregning i de sociale ydelser. Samlet vurderes reformplanerne på disse to områder ikke at medføre en væsentlig styrkelse af incitamenterne til at erhverve sig en indkomst.

Forhøjelsen af pensionsalderen fra 65 år til 66 år i 2017, og til 67 år i 2021 vil medvirke til at øge arbejdsstyrken. Forhøjelsen af pensionsalderen skal ses i sammenhæng med stigningerne i levetiden. Med uændrede pensionsaldre vil fremtidige pensionister få en længere pensionsperiode, hvilket vil belaste de offentlige finanser. For at fremtidssikre pensionssystemet er der gode argumenter for at knytte pensionsalderen (indeksering) til udviklingen i levetiden, så man ikke løbende skal tage stilling til pensionsalderen. Et sådant system vil kunne skabe større sikkerhed for den enkelte og sikre mod at tilpasningerne kommer for sent.

Det er en politisk prioritering om ydelserne til bestemte grupper skal forhøjes, men en stillingtagen hertil forudsætter en afvejning i forhold til andre mål og hensyn. Når den samlede reformpakke og løsningen af holdbarhedsproblemet ikke er klarlagt, er det svært at foretage en sådan prioriteringsdiskussion.

Reformen af førtidspension har som et væsentligt element, at førtidspensioner som hovedregel ikke kan tilkendes varigt, men for en fem-årig periode. Dette implicerer, at den enkeltes arbejdsevne skal revurderes hvert femte år. Samtidig lægges der op til større fokus på udnyttelse af rest-arbejdsevnen og en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet. Der er både social- og arbejdsmarkedspolitiske argumenter for et sådant mere aktivt fokus. En lang række lande har i de senere år fulgt et lignende reformspor.

Dette aktive fokus stiller imidlertid en række krav. Før tildeling af førtidspension er mulig, skal der igangsættes et såkaldt afklaringsforløb for at afdække den pågældendes arbejdsevne og eventuelle muligheder for at forbedre denne. Arbejdsevnevurderingen skal resultere i udarbejdelsen af en ressourceprofil for den pågældende, herunder en stillingtagen til, om et revalideringsforløb kan medvirke til at genvinde eller forbedre arbejdsevnen. Igangsættes et revalideringsforløb kan arbejdsevnen først vurderes efter afslutningen af dette forløb. Formålet med revalideringen er at "...udvikle arbejdsevnen inden for de områder, hvor der vurderes at være et potentiale og beskæftigelsesmuligheder". Revalidering kan iværksættes pga. helbredsforhold, sociale årsager eller såfremt den pågældende har været uarbejdsdygtig i en længere periode, og kan indeholde uddannelse, videreuddannelse, omskolning m.m. Under revalideringsforløbet modtager borgeren enten almindelig overenskomstmæssig løn, eller en revalideringsydelse, som er en fast takst på 70 % af mindstelønnen for en ufaglært arbejder

Modtagere af førtidspension på mellemste og laveste niveau har endvidere en rettighed til fleksjob eller lignende til supplering af indkomsten, såfremt man ikke finder et arbejde, sådan at dette job som minimum giver en indkomst, som bringer den samlede indtægt op til niveauet for den højeste førtidspension. Dette må formodes at mindske den enkeltes ikke har noget stort incitament til selv at søge job. Samtidig stiller det store krav til revalideringen og kommunernes muligheder for at tilvejebringe reelle jobmuligheder for førtidspensionisterne. Især i mindre byer og bygder må det forventes at være vanskeligt at finde sådanne jobmuligheder, og derfor vil byrden reelt falde på kommunen. Samtidig er der generelt en højere andel af førtidspensionister i bygder og mindre byer, jf. kapitel 3. Ud over disse omkostningselementer kommer udgifterne til ydelser under revalidering og fleksjobs."

Ovenstående understreger, at ud over de øgede kvantitative krav til sagsbehandlingen vil der også være øgede kvalitative krav til vurderingen af arbejdsevne, revalideringsforløb m.m. Der er således tale om en ambitiøs reform. Udgifterne til implementeringen af reformen vil være store, herunder ikke mindst i indfasningen, da alle førtidspensionister under 60 år skal revalueres inden for en femårig periode. Der vil herudover løbende være udgifter til revalideringsydelse og indkomstsupplement for personer i fleksjobs. Da der er tale om en omfattende reform, bør der formuleres nogle måle-punkter og foretages en løbende vurdering af i hvilket omfang reformen bliver implementeret og resulterer i de tilstræbte effekter.

Et mere aktivt fokus for førtidspensionssystemet er velbeggrundet. Forslagene vurderes imidlertid ikke at have afgørende effekter for arbejdsudbud og beskæftigelse inden for en overskuelig horisont. De væsentligste effekter af førtidspensionsreform vil komme fremadrettet via en mulig mindre tilgang til systemet for yngre personer. For alderspensionerne kommer den væsentligste effekt via forhøjelserne i pensionsalderen. For begge pensionsområder er det uklart, om ydelsesstrukturen i væsentligt omfang styrker incitamenterne til at arbejde. De to reformer vil bidrage forholdsvis beskedent til forbedring af de offentlige finanser, jf. Tabel 2.1. På kort sigt vil reformerne belaste de offentlige finanser, mens der på sigt vil komme et vist bidrag til de offentlige finanser. Når to så væsentlige reformområde bidrager relativt lidt til løsning af holdbarhedsproblemerne, skabes der et større pres og krav på de resterende reformområder.

Kapitel 3. Befolkningsudvikling og regionalpolitik

De regionaløkonomiske forskelle er stigende og har været det i en længere årrække. Den økonomiske aktivitet er langsomt ved at samle sig i de dele af landet, hvor den gennemsnitlige værdiskabelse i forvejen er høj og erhvervsmulighederne er størst. Folketallet har ligget nogenlunde konstant på 56-57.000 personer i de seneste årtier, men under denne stabile overflade er Grønland i hastig forandring. Gennemsnitsalderen er stigende. Der bliver færre unge og flere ældre. Samtidig ændrer bosætningsmønsteret sig. Unge flytter fra yderområderne og mod de større byer. En stadig stigende andel af befolkningen bor i Nuuk og de større byer.

Denne tendens ser ikke ud til at stoppe. Urbanisering er et globalt fænomen, som er tæt knyttet til stigende velstand og ændringer i samfundsstrukturen. Traditionelt har naturgivne forhold bestemt, hvor det var fordelagtigt at bosætte sig. Naturgivne forhold spiller en stor rolle i forhold til fangst, fiskeri og minedrift. Men for en stor del af den økonomiske aktivitet er lokaliseringen af produktionen imidlertid ikke snævert knyttet til fysiske, naturgivne forhold. Der er uomgængelige stordriftsfordele⁴ ved at samle økonomisk aktivitet og smådriftsulemper ved at sprede aktivitet. Stordriftsfordelene knytter sig til muligheder for øget arbejdssdeling, større videnspredning og -udvikling, mulighed for mere velfungerende arbejdsmarkede, større nærhed til afsætningsmarkede, styrkede forbrugsmuligheder i form af kultur, sport mv. Ändringerne i bosætningsmønsteret er således tæt forbundet med velstandsudviklingen og dermed til forandringer i erhvervsstrukturer og familie- og uddannelsesmønstre.

Koncentrationen af befolkningen og den økonomiske aktivitet omkring de større byer udgør en stor udfordring – både økonomisk og kulturelt – for de dele af landet, hvor folketallet falder og de unge fraflytter. Udviklingen rejser en række vanskelige spørgsmål. Det drejer sig fx om man skal forsøge at påvirke bosætningen ved at fremme regional erhvervsudvikling. Det drejer sig også om fordelingshensyn, da det ikke er økonomisk muligt med en lige adgang for hele befolkningen til centrale velfærdsydeler som uddannelse og sundhed, når befolkningen er lille og meget spredt.

3.1 Flere i byerne og flere ældre

Der boede 55.984 personer i Grønland den 1. januar 2015. Befolningstallet har de sidste 20 år ligget på mellem 55.732 og 56.959 personer, med et foreløbigt højdepunkt i 2005. Den forholdsvis stabile udvikling i folketallet er et resultat af en gennemsnitlig nettoudvandring på 400 personer, som udlignes af et fødselsoverskud i samme størrelsesorden. I årene siden 2012 – en periode med aftagende vækst og stigende ledighed - har nettoudvandringen hvert år oversteget fødselsoverskuddet og folketallet er faldet med 765 personer.

Udviklingen i folketallet har været meget forskellig på tværs af lokaliteter. Nuuk har oplevet en kraftig befolkningstilvækst, enkelte andre lokaliteter har oplevet en mindre befolkningstilvækst. Langt de fleste byer og bygder har oplevet et faldende befolkningstal.

Befolkningens gennemsnitsalder er i de seneste 20 år steget med over 5,3 år fra 29,9 år i 1995 til 35,2 år i 2015. Andelen af befolkningen over 70 år gammel er i samme periode steget fra 2,3 pct. til 4,6 pct.

⁴ I den økonomiske faglitteratur betegnes disse effekter bredt som agglomerationsfordelse. Virksomheder og personer har en fordel i form af højere produktivitet, større afsætningsmarkede (og dermed lavere omkostninger) og højere indkomst ved at lokalisere sig i områder, hvor der i forvejen er mange virksomheder og personer til stede. Disse agglomerationsfordelse ligger bag den globale tendens til befolkningskoncentration omkring større bysamfund.

Udsigt til faldende folketal

Grønlands Statistik udarbejder hvert år en befolkningsfremskrivning. Fremskrivningerne baseres på historiske data om fødsler, død, ind- og udvandringer fordelt på alder og køn. Mulige fremtidige ændringer i samfundsforholdene - eksempelvis effekter af nye råstofprojekter - inddrages ikke i befolkningsfremskrivningen. Den primære fremskrivning er en befolkningsfremskrivning for hele landet for perioden frem til 2040, som viser, at det samlede folketal falder med 4.000 personer til knap 52.000 personer i 2040, hvis der ikke sker uforudset ændringer i fertilitet, dødelighed samt ind- og udvandringer, jf. tabel 3.1.

Tabel 3.1: Befolkningens aldersfordeling (personer).

	1985	1995	2005	2015	2025	2035	2040
0-6 år	6.649	7.916	6.147	5.509	5.431	4.940	4.805
7-16 år	8.707	8.920	10.181	7.784	7.685	7.341	7.011
17-24 år	10.357	5.526	6.418	7.050	5.842	5.646	5.596
25-59 år	24.277	29.332	28.831	28.621	26.515	25.330	24.987
60-69 år	1.817	2.776	3.567	4.460	6.180	5.497	5.053
70+ år	1.133	1.262	1.825	2.560	2.889	3.975	4.401
I alt	52.940	55.732	56.969	55.984	54.542	52.729	51.853

Kilde: Grønlands Statistik

Note: Eksklusiv fåreholdersteder og områder uden for kommunal inddeling

Frem mod 2040 ventes den andel af befolkningen, der er over 70 år, at blive næsten fordoblet i takt med at de store fødselsårgange fra 50erne og 60erne når pensionsalderen, jf. Tabel 3.2. Befolkningen i den erhvervsaktive alder vil falde i antal, men fortsat udgøre omkring halvdelen af befolkningen. Antallet af børn vil ligeledes falde, men andelen af personer under 6 år vil i hele perioden ligge på mellem 9-10 pct. af befolkningen.

Tabel 3.2: Befolkningens aldersfordeling (andele).

	1985	1995	2005	2015	2025	2035	2040
0-6 år	12,6	14,2	10,8	9,8	10,0	9,4	9,3
7-16 år	16,4	16	17,9	13,9	14,1	13,9	13,5
17-24 år	19,6	9,9	11,3	12,6	10,7	10,7	10,8
25-59 år	45,9	52,6	50,6	51,1	48,6	48	48,2
60-69 år	3,4	5,0	6,3	8,0	11,3	10,4	9,7
70+ år	2,1	2,3	3,2	4,6	5,3	7,5	8,5
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Grønlands Statistik

Note: Se note til tabel 3.1

Udviklingen i antallet af indvandringer og udvandringer er på længere sigt afgørende for befolkningsudviklingen, og det ventede fald i folketallet frem mod 2040 beror i høj grad på, at der hvert år vil være flere udvandrere end indvandrere. Frem mod 2040 ventes antallet af fødsler konsekvent at overstige antallet af dødsfald. Det fortsatte fødselsoverskud er dog ikke stort nok til at opveje de negative

effekter på folketallet fra nettoudvandringen. Antallet af fødsler vil gradvis falde primært pga. færre kvinder i den fertile alder. Til gengæld vil middellevetiden fortsætte med stige i de kommende år i takt med nye generationer, der er vokset op i en tid med bedre livsbetingelser. Middellevetiden i Grønland vil dog fortsat ligge markant under middellevetiden i de øvrige nordiske lande.

Store regionale forskelle

Grønlands Statistik har suppleret landsfremskrivningen af befolkningen i 2015 med to regionale fremskrivninger for perioden frem til 2030. Den første regionale fremskrivning er opdelt på kommuner og kan bl.a. anvendes i den kommunaløkonomiske planlægning, mens den anden regionale fremskrivning er opdelt på henholdsvis Nuuk, større byer med stigende befolkningstal, større byer med faldende befolkningstal samt mindre byer og bygder, og belyser dermed nogle fremadrettede konsekvenser af de store regionale forskelle i bosætningsmønstre. De regionale fremskrivninger påvirkes ligesom landsfremskrivningen af forudsætningerne vedrørende fødsler, dødsfald og vandringer. Afgørende for udviklingen i folketallet på de enkelte lokaliteter er dog især flytningerne mellem lokaliteter internt i Grønland.

Tabel 3.3: Befolkningen fordeling på kommuner (procent)

	1985	2015	2025	2030
Kujalleq	15	12	11	11
Sermersooq	33	40	44	46
Qeqqata	18	17	16	16
Qaasuitsup	34	31	28	27
I alt	100	100	100	100

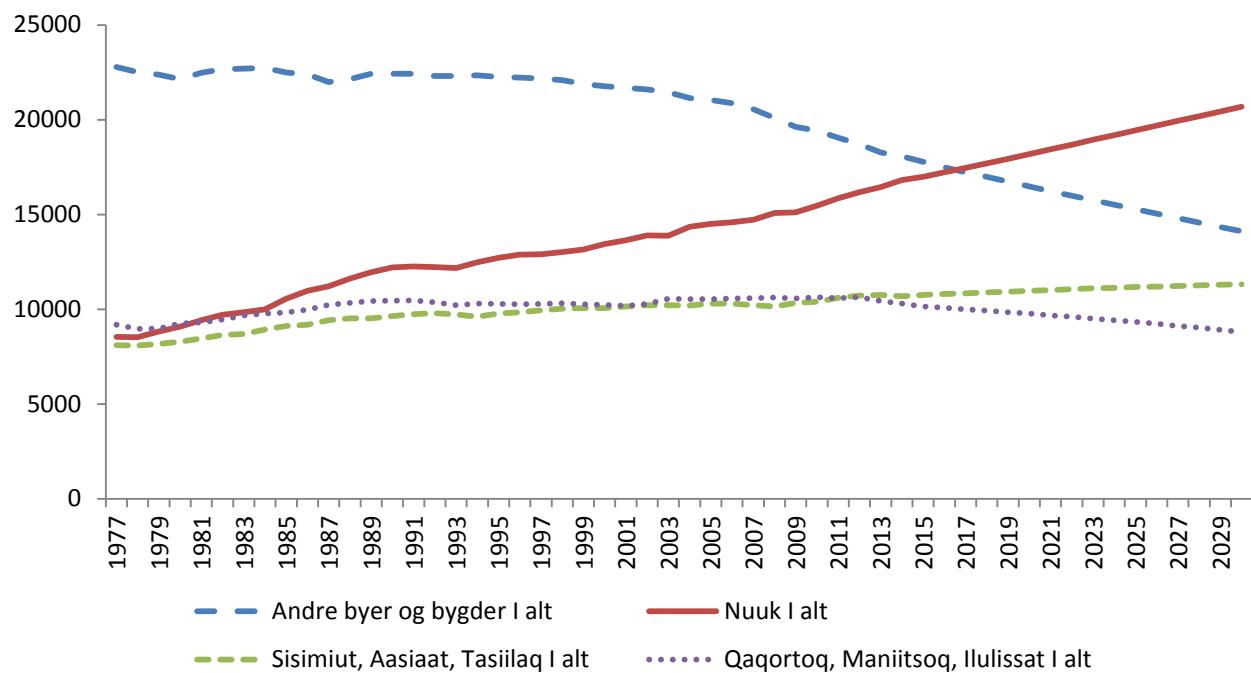
Kilde: Grønlands Statistik

Note: Eksklusiv fåreholdersteder og områder uden for kommunal inddeling

Tendensen til koncentration af befolkningen i Nuuk og de øvrige større byer ventes at fortsætte. Betragtes den forventede befolkningsudvikling fordelt på kommuner ses det, at der kun for Sermersooq kommune forventes et stigende folketal. I de tre øvrige kommuner forventes folketallet at falde frem mod 2030, jf. tabel 3.3. Faldet er størst i Kujalleq og Qaasuitsup kommuner, men også i Qeqqata kommune forventes et faldende folketal.

Udviklingen i kommunernes foletal afspejler et mønster, hvor lokaliteter med få indbyggere affolkes til fordel for lokaliteter med højere folketal og befolkningen derfor gradvist koncentreres i de større byer. Det er en tendens observeret i alle lande, at der i takt med den økonomiske udvikling og ændringer i produktionsforhold sker en befolkningskoncentration omkring større byområder. Grønlands Statistiks regionale befolkningsfremskrivning tydeliggør denne tendens til befolkningskoncentration, jf. figur 3.1.

Figur 3.1: Regionale befolkningsfremskrivninger grupperet på lokaliteter 1977-2030



Kilde: Grønlands Statistik.

Note: Eksklusiv fåreholdersteder og områder uden for kommunal inddeling

Den yngre del af befolkningen flytter generelt hyppigere end de ældre. Flytninger forekommer ofte i forbindelse med, at de unge starter uddannelse eller etablerer sig på arbejdsmarkedet. Det er således overvejende de yngre, der flytter fra regioner i befolkningsmæssig tilbagegang, mens de ældre vælger at tilbringe pensionisttilværelsen i de byer og bygder, hvor de også har tilbragt deres arbejdsliv.

Tendensen med unge der flytter, og ældre der bliver tilbage, medfører, at der i lokaliteter med nettofraflytning er en væsentlig større andel af ældre end i befolkningen betragtet under et, jf. tabel 3.4. Udviklingen med lokaliteter med en væsentligt ældre befolkning end landsgennemsnittet ses allerede tydeligt eksempelvis i nogle bygder i Sydgrønland.

Tabel 3.4: Andel af befolkning i aldersgruppen 65+ i grupperede lokaliteter

	1980	2015	2020	2030
Nuuk	3	5	6	8
Sisimiut, Aasiaat, Tasiilaq	3	8	8	10
Qaqortoq, Maniitsoq, Ilulissat	3	9	10	14
Mindre bosteder	4	9	11	14

Kilde: Grønlands Statistik

Note: Eksklusiv fåreholdersteder og områder uden for kommunal inddeling

Befolkningskoncentrationen i større byer

De tendenser der er udgangspunktet for befolkningsfremskrivningerne tydeliggøres af tabel 3.5, der viser befolkningsudviklingen i 2014, hvor lokaliteterne er grupperet efter folketal.

Tabel 3.5: Befolkningens bevægelser 2014 efter grupperede lokaliteter

	Øvrige	Mindre bosteder	Større byer	Nuuk	I alt
Befolkning 1. januar 2014 (0)	407	18.061	20.996	16.818	56.282
Født	1	273	300	225	799
Død	-2	-179	-203	-76	-460
Fødselsoverskud (1)	-1	94	97	149	339
Indvandret	11	212	532	869	1624
Udvandret	-118	-332	-771	-1.040	-2.261
Indvandringsoverskud (2)	-107	-120	-239	-171	-637
Nettotilflytning (3)	-1	-260	65	196	0
Befolkning 31. december 2014 (0+1+2+3)	298	17.775	20.919	16.992	55.984

Note: Større byer omfatter Sisimiut, Aasiaat, Tasiilaq, Qaqortoq, Maniitsoq og Ilulissat, øvrige omfatter færeholdersteder og områder uden for kommunal inddeling

For alle lokalitetstyper gælder det, at fødselstallet overstiger antallet af døde og at antallet af udvandringer overstiger antallet af indvandringer. I forhold til befolkningstallet har Nuuk både det største fødselsoverskud og den største udveksling af borgere med udlandet.

De interne flytninger i Grønland medfører et stigende folketal i de større byer og et faldende folketal på de mindre bosteder, jf. tabel 3.6. I 2014 var nettofraflytningen fra de mindre bosteder på 260 personer ud af en population på ca. 18.000 personer.

Oversigt 3.6: Flytninger mellem mindre bosteder og det øvrige Grønland i 2014

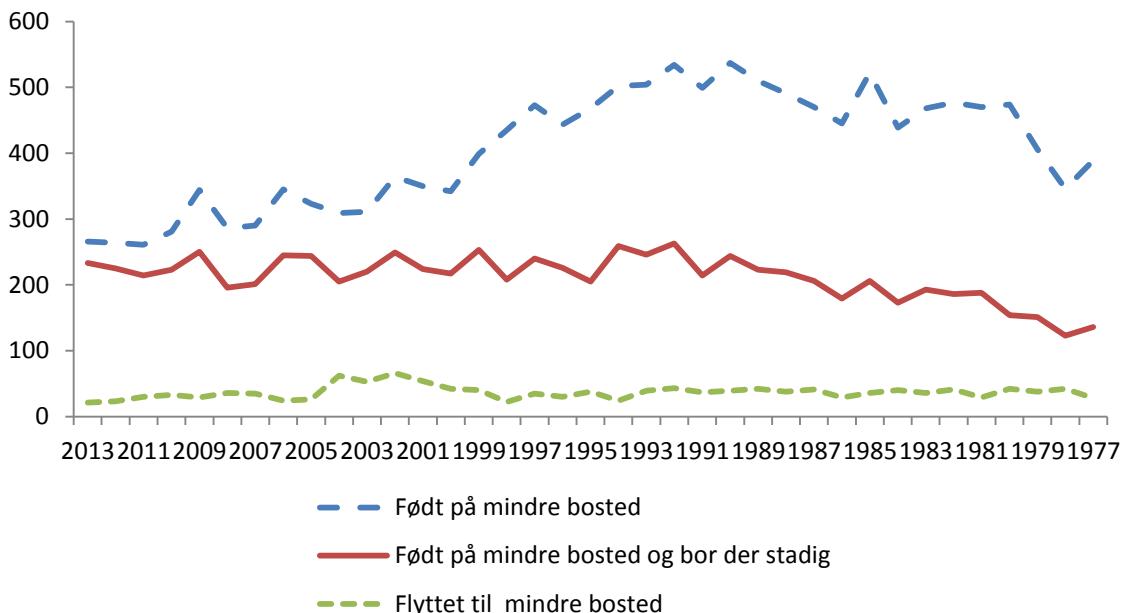
	Fraflytning	Tilflytning	Nettofraflytning
Større byer	882	701	181
Nuuk	400	313	87
Øvrige	10	18	-8
I alt	1.292	1.032	260

Note: Se note til tabel 3.5

Nedenstående figur 3.2 viser hvor mange fra en fødselsårgang, som er født i på et mindre bosted, som bor i udlandet, i en af de større byer eller er døde ved udgangen af 2014.

Figur 3.2 viser, at halvdelen af en fødselsårgang typisk har forladt de mindre byer og bygderne inden de når 20-års alderen og at tilflytningen fra andre regioner langt fra er stor nok til at erstatte dem der flytter væk. Eksempelvis ses det, at der i 1977 blev født 389 børn på de mindre bosteder (øverste blå linje). 136 personer fra årgang 1977 bor fortsat på et af de mindre bosteder (den midterste røde linje). Befolkningen på de mindre bosteder er suppleret med 28 personer fra årgang 1977 som er født i de større byer eller i udlandet (den nederste grønne linje).

Figur 3.2: Bosted ultimo 2014 for personer født på mindre bosteder, fordelt på fødselsårgang



Note: Se note til tabel 3.5

3.2 Flere demografisk sårbarle lokaliteter

Befolkningsudviklingen medfører en demografisk sårbarhed. Flere ældre, færre erhvervsaktive, fraflytning og en stadig mere skæv kønsfordeling præger især en række mindre samfund i yderområderne. For at belyse omfanget af og udviklingen i den demografiske sårbarhed for de beboede lokaliteter i landet er det nyttigt at fokusere på nogle få men centrale indikatorer. Nedenfor er der netop opstillet sådanne indikatorer for de 74 lokaliteter i landet, der har været beboet gennem hele perioden 1980-2014.

Indikatorerne er opstillet for at belyse om befolkningsudviklingen i de nærmest foregående år og den nuværende befolkningssammensætning indikerer, at folketallet på lokaliteten må forventes at falde yderligere. De fleste beboede lokaliteter vil kunne opfylde én eller to af de valgte kriterier uden at dette i sig selv er problematisk. Derimod vil det givetvis være problematisk for en beboet lokalitet, hvis denne opfylder hovedparten af kriterier.

Indikatorerne for demografisk sårbarhed er følgende⁵:

- 1) **Lavt folketal** på under 200 personer (gennemsnit af ultimo og primo)
- 2) **Fødselsunderskud** i perioden
- 3) **Nettoudvanding** i perioden

⁵ De valgte indikatorerne er inspireret af Nordregio, der opstiller 10 parametre, til belysning af lande og regioners demografiske sårbarhed, fx lav fødselsrate og høj dødsrate, fraflytning, høj ældreandel og lav kvindeandel i befolkningen, *jf. Nordregio (2013): Demographic changes, housing policies and urban planning, working paper 2013:4*. En række af disse kriterier har en naturlig indbyrdes sammenhæng og der er derfor valgt at anvende færre indikatorer i analysen af grønlandske lokaliteter. Kriterierne for hvornår der er tale om demografisk sårbarhed er ydermere tilpasset grønlandske demografiske forhold, fx levealder.

- 4) **Lav kvindeandel**, hvor andel af befolkning, der er kvinder mellem 18-45 år er under 14 pct. i gennemsnit
- 5) **Høj ældreandel**, hvor andel af befolkning, der er 65 år eller ældre over 10 pct. i gennemsnit

Indikatorerne for demografisk sårbarhed har en vis indbyrdes sammenhæng. Fødselsunderskud og lav kvindeandel kan fx hænge sammen og er ofte også forbundet med en høj ældreandel. En indikator for det samlede folketal på lokaliteten er valgt, da en befolkningsstørrelse under et vist niveau vil gøre det vanskeligere at opretholde servicefunktioner af både privat og offentlig karakter. Små lokaliteter har således vanskeligere ved at imødekomme de stigende krav til adgang til uddannelse, sundhed og andre velfærdstilbud. En indikator for andelen af yngre kvinder er valgt for at belyse, om der er kvinder til at føde næste generation. På mange lokaliteter er folketallet så lavt, at indikatorerne kan påvirkes af enkelte familiers beslutning eksempelvis om at fraflytte lokaliteten. For at mindske denne effekt er indikatorerne beregnet for en femårig periode i tabellen nedenfor.

Blandt de 74 beboede lokaliteter i Grønland, var der 43 lokaliteter med lavt folketal i perioden 2010-2014. Det er en lille stigning i forhold til tidligere. Langt hovedparten af de beboede lokaliteter har nettoudvandring – kun fem lokaliteter i landet har en nettoindvandring i perioden 2010-2014. Der var 18 lokaliteter med fødselsunderskud og 16 lokaliteter med lav kvindeandel, hvilket er en betydelig fremgang i forhold til tidligere. 23 lokaliteter havde en høj ældreandel, hvilket også er væsentligt flere end tidligere. Den stigende demografiske sårbarhed i landet viser sig dermed primært i flere og flere lokaliteter med fødselsunderskud, nettoudvandring, faldende kvindeandel og flere ældre, jf. tabel 3.7.

Tabel 3.7: Antal lokaliteter der opfylder kriteriet for hver af de fem indikatorer for demografisk sårbarhed

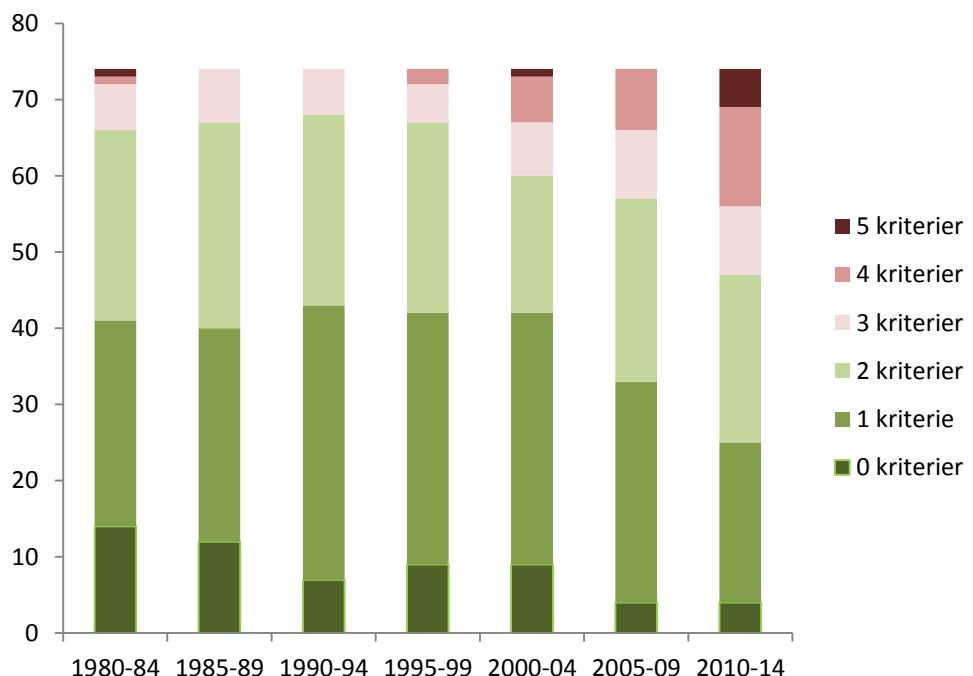
Lavt folketal	Fødselsunderskud	Nettoudvandring	Lav kvindeandel	Høj ældreandel
1980-84	39	4	52	5
1985-89	40	5	52	2
1990-94	42	3	54	1
1995-99	40	5	55	1
2000-04	38	10	57	4
2005-09	40	11	65	8
2010-14	43	18	69	16

Note: Tabellen viser en opdeling for de 74 beboede lokaliteter, og omfatter ikke områder uden for kommunal inddeling mv, samt lokaliteter uden beboelse i hele perioden.

Det er ikke nødvendigvis et problem for en lokalitet, hvis denne i en periode skulle opfylde et eller to af sårbarhedskriterierne. Det kan der være mange forklaringer på – fx en periode med lavt fødselstal i en mindre bygd. Men sårbarheden vokser, hvis hovedparten af sårbarhedskriterierne er opfyldt. Ud af de 74 beboede lokaliteter var der fem, der opfyldte samtlige sårbarhedskriterier i perioden 2010-14, 13 lokaliteter der opfyldte fire af sårbarhedskriterierne, og 9 lokaliteter der opfyldte tre sårbarhedskriterier. Set over en længere periode er der kommet flere og flere demografisk sårbare lokaliteter, jf. figur 3.3. Der er kun Nuuk, Aasiaat, Tasiilaq og Saattut der i perioden 2010-2014 ikke opfylder mindst et af

sårbarhedskriterierne. De øvrige større byer Maniitsoq, Ilulissat, Qaqortoq og Sisimiut opfylder kun sårbarhedskriteriet om nettofraflytning. I alt 18 bygder opfylder fire eller fem sårbarhedskriterier og er således de mest utsatte i forhold til den fremtidige befolkningsudvikling. Der er tale om otte bygder i både Qaasuitsup kommune og Kujalleq kommune og en bygd i hver af de øvrige to kommuner.

Oversigt 3.3: Fordelingen af de 74 beboede lokaliteter efter antallet af opfyldte sårbarhedskriterie



I perioden fra 1977 til i dag har der været registeret adresser på 23 forskellige lokaliteter, som ikke er beboet i dag. Disse lokaliteter omfatter både bygder, hvor der har været en offentlig service, samt lokaliteter der har karakter af fangstpladser mv. Ikerasaarsuk med 6 indbyggere i nærheden af Nutaarmiut i Upernivik-distriket er den eneste lokalitet, der i dag er beboet, men som ikke har været beboet i hele perioden 1977-2014. Det samlede folketal på disse lokaliteter var 930 personer i 1977 mod 6 personer i 2014. To af de lokaliteter der i dag er affolket - Moriusaq og Maamorilik - havde mere end 100 indbyggere i 1977.

Tabel 3.8: Antal indbyggere og gennemsnitlige udgifter til udvalgte velfærdsydeler fordelt efter antal af opfyldte sårbarhedskriterier.

Kriterier	Indbyggere	18-64 år	Offentlig hjælp	Arbejdsmarkedsydelse	Førtidspension
	----- antal -----		----- kr. i gennemsnit pr. 18 til 64-årig-----		
0	22.401	15.830	4.158	721	5.119
1	24.131	15.928	4.427	1.307	7.069
2-5	9.304	5.980	4.366	1.648	8.818
	55.836	37.738	4.305	1.115	6.528

Kilde: Egne beregninger pba. registre i Grønlands Statistik

Hovedparten af befolkningen er bosat på lokaliteter uden demografisk sårbarheder. Lidt over 9.000 personer er bosat på lokaliteter, der opfylder to eller flere kriterier for demografiske sårbarheder. Omkring 2.000 personer er bosat på demografisk sårbare lokaliteter med tre eller flere af sårbarhedsindikatorerne opfyldt. Generelt tegner der sig et billede af en mindre arbejdsmarkedstilknytning blandt de 18 til 64 årige på disse lokaliteter, hvilket indikerer et mindre selvbærende erhvervsgrundlag. Det ses blandt andet i højere gennemsnitlige udgifter til arbejdsmarkedsydelse og førtidspension per indbygger sammenlignet med landsgennemsnittet, jf. tabel 3.8.

Værdiskabelse og indkomstoverførsler

Færre erhvervsmuligheder, lavere uddannelsesniveau og mindre arbejdsmarkedsdeltagelse på mange af de mindre lokaliteter betyder, at befolkningen i gennemsnit har lavere arbejdssindkomster og dermed bidrager mindre til finansieringen af velfærdssamfundet. Samtidig er de offentlige udgifter til indkomsterstattende ydelser gennemsnitligt højere. Arbejdssindkomsterne på de mindre lokaliteter er lavere også selv om effekterne af den uformelle økonomi i form af fangst og fiskeri til eget forbrug inddrages.

Der er bygder med et underliggende erhvervsgrundlag, der indkomstmæssigt klarer sig på niveau med byerne. Det gælder fx en række nordgrønlandske bygder med fiskerressourcer. Disse forhold understreger at bosætningsmønstre især skal ses i forhold til erhvervsmulighederne.

Personer på de mindre lokaliteter modtager i gennemsnit indkomstoverførsler på et niveau, der ligger over landsgennemsnit. Der er dog typer af overførsler, hvor mønsteret er et andet. Eksempelvis modtager de større byer en stor andel af boligsikringen, hvilket kan skyldes en hyppigere forekomst af lejeboliger.

Tabel 3.9: Tilgang og bestand af førtidspensionister i december 2014 (personer)

	Tilgang				Bestand			
	18-40 år	41-55 år	55-64 år	I alt	18-40 år	41-55 år	55-64 år	I alt
Nuuk	6	8	15	29	108	176	236	520
Større byer	13	27	38	78	168	409	422	999
Mindre bosteder	9	24	24	57	114	393	539	1046
I alt	28	59	77	164	390	978	1.197	2565

Kilde: Egne beregninger pba. registre i Grønlands Statistik

Førtidspensionister er overrepræsenteret på de mindre lokaliteter, jf. tabel 3.9 og 3.10. Det kan skyldes, at de mindre lokaliteter fortsat er præget af erhverv, der er mere nedslidende for helbredet. En medvirkende årsag kan imidlertid også være, at beskæftigelsen generelt er lavere, og at der er få alternativer til førtidspension eksempelvis i form af skånejobs.

Tabel 3.10: Tilgang og bestand af førtidspensionister i december 2014 (pr. 10.000 indbyggere)

	Tilgang				Bestand			
	18-40 år	41-55 år	55-64 år	I alt	18-40 år	41-55 år	55-64 år	I alt
Nuuk	10	20	76	24	176	432	1199	427
Større byer	19	58	165	57	246	885	1832	726
Mindre bosteder	17	61	107	50	215	1000	2414	912
I alt	15	47	118	44	214	774	1840	686

Kilde: Egne beregninger pba. registre i Grønlands Statistik

3.3 Lige muligheder for hele befolkningen?

Det faldende folketal uden for de større byer stiller en række vanskelige spørgsmål. I et velfærdssamfund er det en central målsætning at skabe lige muligheder for adgangen til fx uddannelse og sundhed og generelt at sikre en lige behandling af befolkningen. Dette er svært med en lille og meget spredt befolkning. Kan man acceptere et frivilligt bosætningsmønster, som har den konsekvens, at nogle reelt ikke er ligestillet med den øvrige befolkning i adgangen til centrale velfærdsydeler og levestandarer? Og hvis der skal ske en ligestilling i muligheder og levevilkår, er det så rimeligt, at andre befolkningsgrupper skal bidrage til dette?

I diskussionen om bosætningsmønster er spørgsmålet om smådriftsulemper ved udbud af serviceydelser fra det offentlige centralt. Serviceydelserne kan eksempelvis være dagtilbud til børn i førskolealderen, undervisning i folkeskolen, pleje af ældre og handicappede samt tilbud om revalidering af førtidspensionister.

Der foreligger ikke undersøgelser, der præcist kvantificerer omfanget af smådriftsulemper. En sammenligning af omkostningsniveauer på tværs af lokaliteter vanskeliggøres ved at de offentlige servicetilbud ikke alene kan vurderes ud fra udgiftsniveaueret pr. indbygger på den enkelte lokalitet, men at der også skal tages højde for forskelle i kvalitetsniveauer i de offentlige servicetilbud. Beboere i de mindre samfund har også mulighed for at trække på ydelser i byerne i bestemte faser af livet eksempelvis indenfor uddannelse, sundhed og ældrepleje og dette skal der tages højde for i sammenligninger. Der er desuden datamæssige udfordringer ifm. opgørelser, idet kommunerne ofte har forskellig konteringspraksis.

Driften af folkeskoler er et eksempel på et offentligt servicetilbud, hvor det umiddelbart er muligt at opgøre antallet af lærertimer i forhold til antallet af elever. Der er betydelige geografiske forskelle, men en klar tendens til at lærerforbruget pr. elev er større på de mindre skoler, jf. tabel 3.11.

Tabel 3.11: Nøgletal for folkeskole fordelt på skolestørrelse

	Under 20 elever	Mere end 20 elever	I alt
Antal elever	427	7.325	7.752
Antal lærere	131	911	1.042
Antal uddannede lærere	71	789	860
Elever pr lærer	3,3	8,0	7,4
Andel uddannede lærere	0,54	0,87	0,83

Kilde: Egne beregning pba. oplysninger fra Ineriaavik.

Noter: Uddannede lærere omfatter også forskolelærere. Privatskolerne, Ado Lyngé samt undervisning på færeholdersteder er ikke omfattet

Smådriftslemper i folkeskolen vedrører ikke udelukkende udgiftsniveauet pr. elev, men kan også give sig udslag i forskelle i kvaliteten af folkeskolen på forskellige lokaliteter. For reducere udgifterne kan det være nødvendigt at samlæse forskellige klassetrin, hvilket stiller øgede krav til lærerne om undervisningsdifferentiering. Andelen af seminarieuddannede lærere er mindre på de små skoler og skolernes størrelse medfører, at lærerne i højere grad må undervise i fag som ikke er deres linjefag med lavere faglig kvalitet til følge. Endvidere må det formodes, at mulighederne for at tilbyde eleverne specielle tilbud eksempelvis undervisning til ordblinde hovedsagligt findes i de større byer.

Trintest for folkeskolens 3. og 7. klasse viser at elever fra byskoler klarer sig gennemsnitligt bedre end elever fra bygdeskoler. Bygdeleverne klarer sig bedst i grønlandsk, mens byeleverne er bedst i engelsk og dansk. Der er ikke nogen klar forskel i resultaterne i matematik.

Det faktum, at elever fra bygdeskoler klarer sig ligeså godt i matematik og lidt bedre i grønlandsk i forhold til elever fra byskoler men alligevel hyppigere ikke gennemfører en kompetencegivende uddannelse viser, at et uddannelsespotentiale for bygdeleverne tabes. Årsagerne hertil kan være mange, herunder kvaliteten af undervisningen i bygdeskolerne i fag af stor betydning for videre gang i uddannelsessystemet, problemer i overgangen fra skolegang i bygd til by, manglende motivation og tradition for uddannelse, samt at elever fra bygder kan have vanskeligere ved at skaffe sig lærepladser.

I takt med befolkningsudviklingen må der på stadig flere lokaliteter imødeses stigende udfordringer med at sikre en tilstrækkelig kvalitet af folkeskolen. Det forekommer ikke realistisk, at de nødvendige lærerkräfter kan rekrutteres til alle lokaliteter inden for realistiske økonomiske rammer. De mindre lokaliteter må også på andre velfærdsområder end folkeskolen imødese vanskeligheder med at tilbyde en service af tilstrækkelig høj kvalitet. Fødsler er et eksempel på et område hvor der allerede er sket en vis centralisering, for at sikre en uddannet fødselskyndig person på stedet, og at man kan yde akut hjælp til

den fødende kvinde og det ufødte barn, hvis der opstår komplikationer under fødslen. I de små byer og i bygderne er det ofte ikke muligt at yde denne form for hjælp, og de gravide henvise derfor til at føde i byer.

3.4 Kan regionale støtteordninger vende udviklingen?

De grønlandske problemstillinger om fraflytning af yderområder og om geografisk omfordeling er langt fra unikke. Urbanisering er som nævnt et globalt fænomen, og der er i mange nordiske lande etableret ordninger, der netop sigter mod at omfordеле indkomst og at fremme erhvervsfolkårene i yderområderne.

Erfaringerne fra de andre nordiske lande er blandede. Grundlæggende har det vist sig, at afvandringen og nedgangen i aktiviteten i yderområderne ikke står til at ændre. Ordninger til fremme af erhvervsmuligheder har dermed primært været med til at sikre, at levevilkårene i yderområderne ikke sakker for meget bagud i forhold til resten af landet⁶.

I de nordiske lande – men dog ikke i Danmark – er der tradition for at fremme erhvervsudviklingen gennem regionale skattebegünstigelser, primært i form af lavere arbejdsgiverafgifter i yderområderne. I økonomisk henseende virker en regional skattebegünstigelse til virksomheder på samme måde som subsidier eller produktionstilskud til aktiviteter i yderområder. I en grønlandsk sammenhæng kan regional skattebegünstigelse blandt andet sammenlignes med landingspligten, som ligeledes sigter mod at fastholde økonomisk aktivitet på særlige lokaliteter.

Norge har ført denne politik i årtier, hvor de nordligste områder helt er fritaget for arbejdsgiverafgiften, mens afgiften fx er på 14,1 pct. i Oslo. De norske erfaringer peger især på et gennemslag i de lokale lønninger, mens der synes at være en meget begrænset – om noget overhoved – virkning på beskæftigelsen. Sverige har også i en lang årrække begünstiget mindre virksomheder i yderområder med nedslag i arbejdsgiverafgifterne. Evalueringer peger ikke på nogen beskæftigelsesvirkning af skatterabatten men dog på en vis positiv afsmitning på lønningerne og dermed levevilkårene. Finland sænkede i 2003 arbejdsgiverbidragene i den nordlige og østlige del af landet, hvilket især tilgodeser mindre virksomheder gennem et loft på skatterabatten. Heller ikke i Finland har reduktionen i arbejdsgiverfradraget haft en effekt på beskæftigelsen, mens effekten på lønningerne er svagt positiv.

Samlet set peger de nordiske erfaringer dermed på, at regionale subsidier – konkret i form af skattefordeler til virksomhederne – ikke har medvirket til at øge den økonomiske aktivitet i yderområder, og at sådanne ordninger primært har en afsmittende virkning på lønninger og levevilkår.

Regionale skattefordeler eller produktionstilskud er kun et af mange mulige tiltag, som sigter mod at ændre den regionale fordeling af velstand og aktivitet. Fx kan udflytning af offentlige arbejdspladser eller lokalisering af uddannelsesinstitutioner i yderområder umiddelbart have en positiv effekt på den regionale aktivitet. Omkostningerne ved sådanne tiltag kan dog være meget store, og en vigtig begrænsende faktor er ofte adgangen til kvalificeret arbejdskraft.

Erfaringerne fra andre lande peger således på, at selv meget betydelig subsidiering af yderområder – enten direkte eller indirekte gennem krydssubsidiering – næppe kan forhindre tendensen til langsom affolkning af yderområderne og en bosætning afhængig af uddannelses- og erhvervsmuligheder.

⁶ For en oversigt over initiativer til at fremme aktiviteten i yderområder henvises til kapitel 4 i *Dansk Økonomi, foråret 2015, Det Økonomiske Råd*, København.

Udgivelser fra det Økonomiske Råd

Materialet er tilgængeligt via: <http://naalakkersuisut.gl/da/OR>

Rapporter:

Økonomisk Råds rapport, 2010

Økonomisk Råds rapport, 2011

Økonomisk Råds rapport, 2012, Naturressourcer som vækststrategi

Økonomisk Råds rapport, 2013, Konjunkturer, offentlige finanser og migration

Økonomisk Råds rapport, 2014, Konjunkturudsigter, aktuel økonomisk politik og boliger

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

Baggrundsmateriale:

Teknisk baggrundsnotat 2014-1: Bygderne i samfundsøkonomisk belysning

Teknisk baggrundsnotat 2014-2: Demografi og boligbehov frem mod 2040

Teknisk baggrundsnotat 2014-3: Opdatering af beregning af finanspolitiske holdbarhed 2014

Teknisk baggrundsnotat 2015-1: Finanspolitiske holdbarhed 2015

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

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

Teknisk baggrundsnotat 2015-4: Teknisk notat om demografiberegninger