

# ØKONOMISK RÅDS RAPPORT 2012

## -naturressourcer som vækststrategi



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

Nuuk, sept. 2012

Økonomisk Råd blev nedsat af Naalakkersuisut i 2009 og dette er rådets 3. rapport.

Økonomisk Råd ledes af et formandskab på seks personer. Formandskabet består af en formand, en viceformand og fire øvrige medlemmer, som alle udpeges af Naalakkersuisut. Siden offentliggørelsen af den seneste rapport, er der skiftet ud på to af posterne. Ny formand er professor Torben M. Andersen og statistikchef Anders Blaabjerg indtræder som menigt medlem af formandsskabet.

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 det endelige indhold.

Sekretariatsfunktionen for rådet varetages dels af Departementet for Finanser 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

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.

Viceformand: Ulla Lyng

Ulla Lyng er uddannet cand.scient.adm. fra Ilisimatusarfik og direktør i pensionskassen SISA. Ulla Lyng har et stort kendskab til det grønlandske samfund og har tidligere arbejdet i Grønlands Hjemmestyre og Nuuk Kommune.

#### **Øvrige medlemmer af formandsskabet:**

Anders Møller Christensen er 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 Departementet for Finanser, daværende Økonomidirektoratet.

Søren Bjerregaard, kontorchef i Økonomi- og Indenrigsministeriet og uddannet cand.polit. Har tidligere været medlem af Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi.

Palle Høy, lektor på Ilisimatusarfik, Palle Høy og uddannet cand.scient.adm. fra Ilisimatusarfik. Har et indgående kendskab til det grønlandske samfund generelt og uddannelsessektoren især.

#### **Medlemmer af Økonomisk Råd:**

Brian Buus Pedersen, direktør i Grønlands Arbejdsgiverforening.

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.

Jens K. Lyberth, departementschef i Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Jørn Skov Nielsen, Departementschef i Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked.

Jan H. Lyng-Pedersen, departementschef, Departementet for Finanser.

#### **Følgegruppe:**

Aviaaja Mørch Amondson

Josef Kajangmaat

Karl Davidsen

Klaus Møller

Kunuk Holm

Najaaraq Kreutzman

Samo J. Nielsen

Thomas Mogensen

# Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse .....	3
<b>Sammenfatning</b> .....	4
Konjunkturudsigterne .....	4
Finanspolitik.....	5
Naturressourcer som en vækststrategi.....	7
<b>Kapitel 1 Konjunktursituationen</b> .....	10
1.1 Fiskeriet.....	10
1.2 Investeringerne .....	12
1.3 Det private forbrug.....	13
1.4 Udenrigshandel .....	14
1.5 Indskud og lån .....	16
1.6 Indkomst- og prisudvikling .....	18
1.7 Ind- og udvandring.....	18
1.8 Arbejdsløshed.....	19
<b>Kapitel 2 Finanspolitikken</b> .....	21
2.1 Indledning.....	21
2.2 Langsigtede udfordringer i finanspolitikken .....	22
2.2.1 En holdbar finanspolitik.....	22
2.2.2 En troværdig finanspolitik .....	24
2.3 Finanspolitisk planlægning.....	26
2.3.1 Et nyt styringssystem baseret på flerårige udgiftslofter .....	26
2.3.2 Gælds- og investeringspolitik .....	27
2.4 Aktuel økonomisk politik.....	29
<b>Kapitel 3 Naturressourcer som vækststrategi</b> .....	33
3.1 Indledning.....	33
3.2 Vækst og erhvervsstruktur .....	35
3.2.1 Indkomst per capita og vækstmuligheder .....	35
3.2.2 Erhvervsstruktur .....	39
3.3 Naturressourcer som en vækststrategi.....	41
3.3.1 Naturressourcer og ressourcerenten .....	41
3.3.2 Samfundsmæssige perspektiver ved udnyttelse af naturressourcer.....	45
3.3.3 Ressourceforbandelsen.....	47
3.4 Erhvervsudvikling og vækst baseret på naturressourcer .....	51
3.4.1 Uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik.....	52
3.4.2 Offentlige finanser .....	62
3.5 Perspektiver .....	67

## Sammenfatning

### Konjunkturudsigterne

Der er udsigt til et fald i den økonomiske aktivitet i 2012. Aktivitetsniveauet var usædvanligt højt i 2011, og der er således i et vist omfang tale om en tilpasning til et mere normalt aktivitetsniveau. Fangsten af rejer vil falde, da kvoterne er nedsat med næsten 20 pct., og der bliver ikke foretaget efterforskningsboringer efter olie. Aktiviteten i forbindelse med efterforskning af mineralske råstoffer bliver antagelig også mindre end i 2011, og anlægsaktiviteten ventes at gå lidt ned i forbindelse med ibrugtagningen af Nuuk Center. Samtidigt er det private forbrug ret svagt, og væksten i det offentlige forbrug ventes at blive moderat.

Som det fremgår af tabel 1.1, sker faldet på baggrund af en stærk økonomisk udvikling i 2011. Investeringsniveauet blev særdeles højt, dels som følge af en omfattende efterforskning efter olie og mineraler, dels som følge af et stigende niveau for mere almindelige investeringer i anlæg og fly. Der var desuden en betydelig indkomstfremgang i størstedelen af fiskeriet, idet priserne på fisk og skaldyr steg 20-30 pct. afhængigt af produktet, og fangstmængderne var svagt stigende.

Tabel 1.1

Forsyningsbalancen, realvækst, pct.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Andel af BNP 2010						
Privat forbrug	51,1	-1,1	0,3	4,4	1,0	-0,7	0,3
Offentligt forbrug	53,8	6,7	-2,7	-0,3	0,8	0,8	0,8
Bruttoinvesteringer i alt	55,1	45,1	-4,2	33,3	30,1	-29,1	19,6
Excl efterforskningsinvesteringer	27,0	36,3	0,8	-17,7	29,7	-9,1	2,8
Eksport af varer og tjenester	27,9	10,6	-12,9	6,5	3,0	-8,0	-5,0
Endelig anvendelse i alt	188,0	12,3	-4,2	10,2	9,7	-11,3	4,9
Import af varer og tjenester	88,0	26,8	-10,6	23,3	14,8	-19,9	10,8
Bruttonationalprodukt	100,0	3,0	0,8	1,2	5,4	-3,3	0,4

Anm.: 2008-2010 foreløbige tal fra Grønlands Statistik; 2011-2013 Økonomisk Råds skøn

Underskuddet på handelsbalancen steg yderligere lidt i 2011 til 2,6 mia. kr. trods de gunstige priser på fisk og skaldyr.

Det forhold, at handelsbalancen forværres yderligere trods en stærk vækst i værdien af eksporten, understreger behovet for en bredere erhvervsstruktur med yderligere eksporterhverv.

I 2012 er der udsigt til, at nettoudvandringen fra Grønland igen stiger efter nogle år med forholdsvis moderat udvandring. Det skyldes muligvis, at arbejdsløsheden har været stigende i de senere år. Den stigende arbejdsløshed under de gunstige konjunkturforskelde i 2011 peger dog også på strukturelle problemer i arbejdsmarkedet, hvor de arbejdsløse enten ikke matcher kvalifikationskravene eller ikke søger de ledige jobs.

Der er en betydelig usikkerhed knyttet til skønnene for økonomien i 2013. På den ene side er der

udsigt til en yderligere nedgang i rejkevoterne og -fangsterne. Med mindre aktiviteten i forbindelse med efterforskning efter olie og mineraler igen stiger, eller ansøgninger om udvindingstilladelser fører til investeringer i anlæg på mineralområdet, er der udsigt til, at BNP vil falde yderligere i 2013 som følge af de mindskede rejefangster. Når der alligevel ventes en svag, positiv vækst i 2013, skyldes det en antagelse om en større efterforskningsaktivitet i 2012, men mindre end i 2011.

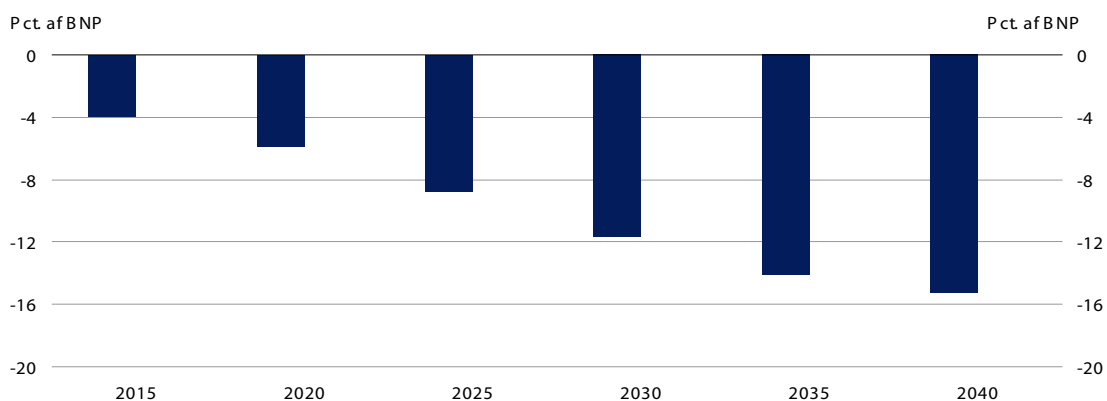
### Finanspolitik

Siden starten af 1990'erne har der overvejende været overskud på de offentlige finanser. Den offentlige sektor havde ultimo 2011 en finansiell nettoformue i størrelsesordenen 600 mio. kr. Selvstyrets nettoformue var på 677 mio. kr., og kommunerne havde en nettorentebærende gæld til finansieringsinstitutter på under 100 mio. kr. Det finansielle udgangspunkt er således bedre end i de fleste lande, især de lande, der aktuelt befinder sig i en statsgældskrise.

Trods dette gunstige udgangspunkt er der store, uløste problemer for de offentlige finanser på mellemlangt sigt. Antallet af ældre vil stige mærkbart i forhold til antallet af erhvervsaktive, hvilket vil sætte finansieringen af velfærdssamfundet under pres. De offentlige indtægter vil – med den nuværende erhvervs- og skattestruktur – ikke kunne følge med udgiftspreset. Med uændret politik vil der opstå en systematisk forskel mellem indtægter og udgifter, der i gennemsnit vil svare til omkring 1 mia. kr. hvert år frem mod 2040. Et sådant forløb er ikke holdbart og der er derfor et stort behov for reformer for at sikre velfærdssamfundets finansielle grundlag.

Figur 2.3

Strukturel udvikling i offentlig saldo frem mod 2040 med nuværende erhvervs- og skattestruktur samt velfærdsordninger



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

Anm.: Beregnet ved fremskrivning af offentlige indtægter og udgifter (finansindikatoren)

Reformkravene har to dele. For det første er det afgørende at gennemføre reformer for at understøtte en erhvervsudvikling til sikring af, at flere bliver selvforsørgende på et rimeligt indkomstniveau. Dette er afgørende for at nå væsentlige arbejdsmarkeds-, social- og fordelingspolitiske mål, men vil samtidig give et mere robust grundlag for de offentlige finanser. For det andet er det vigtigt med en klart tilrettelagt og gennemskuelig styring af de offentlige finanser. Perspektivet for en erhvervsudvikling er knyttet til udnyttelse af naturressourcerne. En erhvervsudvikling kan lægge pres på udgiftskrævende tiltag (uddannelse, boliger, infrastruktur) der tidsmæssigt vil ligge tidligere end skatteindtægter knyttet til udnyttelse af naturressourcerne. I forhold til økonomien størrelse kan der således komme betydelige udsving, ligesom der er en ganske stor usikkerhed knyttet til de præcise effekter for både de offentlige udgifter og indtægter. Behovet

for finanspolitisk planlægning og styring er således meget stort.

Der er på det seneste kommet udmeldinger og nye initiativer om tilrettelæggelsen og styring af den offentlige sektors økonomi.

Naalakkersuisut har annonceret en 2025-plan efter fremlæggelsen af forslaget til finansloven for 2013, som skal give retningslinjerne for en bæredygtig udvikling af samfundet og sikre langsigtet finanspolitisk holdbarhed. Det konkrete indhold i 2025-planen er ikke kendt endnu, men er udmeldt til at omfatte i) holdbar økonomi og offentlige budgetter, ii) gælds og investeringspolitik, iii) mål for vækst og produktivitet, samt iv) nedbringelse af uligheden.

For at kunne realisere de finans- og udgiftspolitiske målsætninger frem mod 2025 er der behov for en tæt styring af de offentlige udgifter, som en afgørende forudsætning for at sikre en holdbar og selv bærende økonomi. I **Politisk-Økonomisk Beretning 2012** bliver der anført, at bindende flerårige udgiftslofter for driftsudgifterne i både Selvstyre og kommunerne vil indgå i den finanspolitiske planlægning. Det er afgørende for dette nye styringssystem, at udgiftslofterne er afstemt efter en klart defineret finanspolitisk målsætning i form af f.eks. et gældsloft eller et balancekrav til den offentlige saldo. Samtidig må det tilsikres, at styringssystemet reelt kommer til at virke, så udgiftslofterne og budgetterne bliver overholdt.

Der er fremlagt en Gælds- og Investeringsstrategi med konkrete kriterier for gennemførelse af offentlige investeringsprojekter. Disse kriterier indebærer blandt andet, at offentlige investeringer skal være økonomisk rentable og bidrage til at forbedre den finanspolitiske holdbarhed. Samtidig fremlægges krav til, at optagelse af gæld skal ske efter et forsigtighedsprincip, som sikrer at lånemarkederne bevarer troen på, at investeringer i Grønland er en sund forretning. Det er afgørende, at disse principper og kriterier bliver anvendt systematisk i den politiske beslutningsproces.

I den fremlagte Gælds- og Investeringsstrategi findes der også en skitse til en national anlægsplan. Heraf fremgår det, at de løbende anlægsinvesteringer samt ekstraordinære indtægter, hovedsagligt skal anvendes til anlæggelse af de nødvendige kollegier og skoler, der understøtter Uddannelsesstrategien. Herudover fremgår det, at der forventes igangsat flere infrastrukturprojekter. Det kræver, at der opstilles en forretningsmodel for hvert projekt, der lever op til kravene i Gælds- og Investeringsstrategien og at den samlede offentlige gældssætning ikke stiger til et risikabelt højt niveau.

Økonomisk Råds formandskab finder, at der er taget en række initiativer til en mere systematisk, gennemsælgelig og konsekvent planlægning og styring af de offentlige finanser. Det skal samtidig understreges at kravene er store, og forudsætter en stor politisk opbakning. En sikring af en stabil udvikling for de offentlige finanser er ikke alene afgørende for troværdigheden til den finanspolitiske holdbarhed, men en forudsætning for at realisere en selv bærende økonomisk udvikling. For den aktuelle tilrettelæggelse af finanspolitikken indgår det som en operativ målsætning i finanslovsforslaget, at der (i udgangspunktet) skal være balance på DA-saldoen. Det fremlagte budget overholder dette i 2013 og i budgetoverslagsårene. Det balancerede DA-budget for 2013 er fornuftigt og tilpas afstemt med konjunktursituationen. Der er udsigt til svag vækst til næste år efter et par turbulente år, hvor bruttonationalproduktet først steg markant i 2011 for dernæst at vende tilbage til et mere normalt niveau i 2012. Trods disse voldsomme udsving i den økonomiske aktivitet har antallet af personer, der er berørt af ledighed, været jævnt stigende siden foråret 2011. Det indikerer, at ledighedsudviklingen i højere grad er et strukturelt end et konjunkturelt problem. Løsningen herpå skal først og fremmest findes i strukturforbedrende reformer,

som annonceret i finanslovsforslaget. Skulle der blive behov for finanspolitiske lempelser skal disse sigte på at være strukturforbedrende – f.eks. ved at understøtte Uddannelsesstrategien gennem anlæggelse af de kollegier og skoler, jf. også skitsen til national anlægsplan i Gælds- og Investeringsstrategi.

Finanslovsforslaget indeholder desuden en øget uddannelsessatsning samt første skridt i en skatteomlægning, hvor skatten på arbejdsindkomsten nedsættes via en sænkning af landsskatten samtidig med at skattebasen udvides ved fradragssanering for både personer og virksomheder. De fremlagte forslag vil medvirke til at nå de opstillede økonomisk-politiske mål, men der er et stort behov for at øge reformomfang og tempo, jf. nedenfor.

### **Naturressourcer som en vækststrategi**

Levestandarden er vokset betydeligt over de sidste 50-60 år og har tilpasset sig niveauet i mange andre lande. Levestandarden er imidlertid højere end produktionsresultatet umiddelbart tilsiger pga. bloktilskuddet fra Danmark og aftaler med EU. Mens de samlede forbrugsmuligheder per indbygger er ca. 20 pct. lavere end i f.eks. Danmark, er produktionsresultatet ca. 40 pct. lavere. I de senere år har der ikke været en indsnævring i denne forskel, og dermed er det ikke lykket at skabe grundlaget for en selv bærende økonomi, der på sigt vil sikre en levestandard på linje med de nordiske lande. En væsentlig faktor er en betydelig forskel i værdiskabelsen i produktionen og dermed produktiviteten. Det lavere niveau for produktivitet er igen tæt knyttet til erhvervsstruktur og arbejdsstyrkens kvalifikationer.

Uden en erhvervsudvikling til sikring af økonomisk vækst står Grønland over for alvorlige økonomiske problemer. En lav vækst vil ikke alene give en stigende forskel i indkomst- og forbrugsmuligheder i forhold til andre lande, men vil også have en række andre afledte konsekvenser. Fravær af vækst vil påvirke beskæftigelsesmuligheder og indkomstfordeling og vil kunne øge uligheden og samtidig gøre det vanskeligere at finansiere velfærdsordningerne. En stigende forskel i levestandard til omverdenen og få jobmuligheder vil også øge udvandring blandt unge med god uddannelse og gode arbejdsmarkedskvalifikationer.

En udnyttelse af naturressourcerne kan på sigt bidrage både til en mere selv bærende økonomi, hvor flere er selvforsørgende med rimelige indkomster og til en forbedring af de offentlige finanser og dermed velfærdssamfundets finansiering. Dette forudsætter imidlertid, at en række forudsætninger er opfyldt.

En afgørende faktor er at øge udbuddet af kvalificeret arbejdskraft. På kort sigt er der et stort behov for at sikre, at flere unge kommer i gang med en kompetencegivende uddannelse og at mindske barrierer for gennemførelse af uddannelse knyttet til kollegium- og praktikpladser. Dette vil være første led i at øge udbuddet af kvalificeret arbejdskraft, hvilket på sigt vil forudsætte væsentlige forbedringer i hele uddannelsessystemet, så flere får en grundskoleuddannelse, der giver kvalifikationer og motivation til at erhverve en kompetencegivende uddannelse.

Strukturelle forandringer og mobilitet af arbejdskraft er en forudsætning for at udløse et vækstpotentiale. Befolkningens bosætning må tilpasses erhvervs- og beskæftigelsesmulighederne. Der er et stort behov for strukturforandringer inden for fiskeriet. Der er også et behov for at igangsætte en systematisk proces til sikring af øget effektivisering og modernisering af den offentlige sektor for at frigøre arbejdskraft.

Arbejdsudbuddet er også påvirket af incitament. Aktuelt har mange – særligt personer i den lavere ende af indkomstfordelingen – enten ingen eller kun en beskedent økonomisk gevinst ved

at arbejde. En reform af skattesystemet og de sociale ydelser til sikring af en større gevinst ved at arbejde er af afgørende betydning. Incitamenterne til og mulighederne for at arbejde kan også styrkes gennem den aktive arbejdsmarkedspolitik. Introduktionen af et matchgruppesystem er et vigtigt skridt i denne retning og muliggør en mere differentieret og målrettet indsats i forhold til dem, der i dag står uden for arbejdsmarkedet. Det er vigtigt at fastholde en rådighedsforpligtelse og en aktiv jobsøgning samt via den aktive indsats at forbedre mulighederne for, at ledige kommer i beskæftigelse.

En styrkelse af arbejdsudbuddet og arbejdsstyrkens kvalifikationer er en risikofri strategi, da økonomien allerede i dag er stærkt afhængig af at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, og med storskalaprojekter vil dette blive forstærket. Et højere og mere kvalificeret arbejdsudbud vil omsætte sig i øget beskæftigelse.

Storskalaprojekterne indeholder et stort potentiale, men en gennemførelse af et eller flere af disse vil også indeholde flere risikoelementer. Projekterne er meget store i forhold til økonomiens størrelse, og det skaber på en række områder mismatch problemer. En særlig risiko er en overophedning af økonomien, som via bl.a. lønstigninger og boligprisstigninger kan give anledning til en ustabil økonomisk udvikling. Der vil således være behov for en stram styring af den økonomiske politik for at mindske risikoen for en sådan udvikling. Dette forudsætter blandt andet en tilpasning af anlægsaktiviteter andre steder i landet. En igangsættelse af flere storskalaprojekter samtidig vil give store styringsproblemer, mens en gennemførelse af en række mindre projekter nemmere vil kunne tilrettelægges uden at skabe disse problemer.

Storskalaprojekterne vil på kort sigt belaste de offentlige finanser og dermed forstærke de aktuelle problemer med at sikre balance på de offentlige finanser. På længere sigt vil de kunne bidrage til de offentlige finanser, såfremt projekterne omsættes i en erhvervs- og beskæftigelsesudvikling til gavn for befolkningen. Selv under de mest optimistiske scenarier er det ikke realistisk, at projekterne løser finansieringsproblemet for den offentlige sektor. Potentielle storskalaprojekter er således ikke noget argument for at nedsætte reformambitionerne. Reformen er afgørende for at udløse de gunstige effekter af projekterne.

Kravene til styring af de offentlige finanser vil blive forstærket af storskalaprojekterne. Projekterne vil kræve betydelige investeringer i infrastruktur, boliger m.m. Øgede skatteindtægter fra projekterne kan medvirke til finansieringen heraf. Investeringsudgifterne kommer imidlertid før de mere usikre øgede skatteindtægter, hvilket øger risikoeksponeringen for de offentlige finanser. Samtidig vil en gennemførelse af projekterne kræve en betydelig omallokering af de offentlige midler i retning af områder med en erhvervsudvikling. Dette stiller store krav både til monitorering af udviklingen og til den økonomiske politik for at styre udviklingen.

Erfaringerne fra andre lande peger meget klart på de institutionelle rammers afgørende betydning for, om udnyttelse af naturressourcer er befordrende for en gunstig økonomisk udvikling og derfor for ikke at skabe en "ressourceforbandelse". Risikoen er, at midlerne bliver et "smøremiddel", der blokerer for de nødvendige reformer, at midlerne ikke bliver benyttet til at sikre fremtidige produktions- og indkomstmuligheder men i stedet udløser en politisk konkurrence om anvendelsen af midlerne, men i stedet udløser en politisk konkurrence om anvendelsen af midlerne til aktiviteter uden samfundsøkonomisk afkast, prestigeprojekter, eller stærkt forvridende subsidier/tilskud til opretholdelse af aktiviteter i erhverv eller områder uden vækstpotentiale. For at undgå disse risici er der behov for en klar økonomisk politisk strategi som grundlag for meget klare regler for anvendelse af ressourcerne.



Vurderet i forhold til andre Råstoffonde har den grønlandske råstoffond ret brede og upræcist definerede rammer for anvendelse af midlerne. Dette indebærer en betydelig risiko for fejlallokering af midlerne. Det anbefales, at der formuleres mere præcise og klare regler for anvendelse af midlerne i Råstoffonden, særligt i forhold til en anvendelse, der ligger ud over et forventeligt gennemsnitligt niveau for det reale afkast.

Det er en vigtig politisk opgave at skabe forståelse for, at en udnyttelse af naturressourcerne kun kan skabe grundlag for en mere selv bærende økonomi, såfremt befolkningen er mobil og følger lokaliseringen af erhvervsmulighederne.

En udnyttelse af naturressourcerne skaber ikke automatisk en selv bærende økonomi og løser ikke det offentlige finansieringsproblemer, og der er derfor ikke grundlag for hverken at slække på en stram styring af de offentlige finanser eller en reformdagsorden. Projekterne giver nogle muligheder, hvis de forvaltes hensigtsmæssigt, men de løser ikke automatisk de centrale samfundsøkonomiske problemer.

# Kapitel 1

## Konjunktursituationen

I 2011 var der en ekstraordinært stor økonomisk aktivitet, især på grund af efterforskningsaktiviteter. I 2012 sker der en normalisering, og der er udsigt til et fald i den økonomiske aktivitet. Fangsten af rejer vil falde, da kvoterne er nedsat med næsten 20 pct., og der bliver ikke foretaget efterforskningsboringer efter olie. Aktiviteten i forbindelse med efterforskning af mineralske råstoffer bliver antagelig også mindre end i 2011, og anlægsaktiviteten ventes at gå lidt ned efter ibrugtagningen af Nuuk Center. Samtidigt er det private forbrug ret svagt, og væksten i det offentlige forbrug ventes at blive moderat.

Som det fremgår af tabel 1.1, sker faldet på baggrund af en stærk økonomisk udvikling i 2011. Investeringsniveauet i 2011 blev særdeles højt, dels som følge af en omfattende efterforskning efter olie og mineraler, dels som følge af et stigende niveau for mere almindelige investeringer i anlæg og fly. Der var desuden en betydelig indkomstfremgang i størstedelen af fiskeriet, idet priserne på fisk og skaldyr steg 20-30 pct. afhængigt af produktet, og fangstmængderne var svagt stigende.

Tabel 1.1

Forsyningsbalancen, realvækst, pct.							
		2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Andel af BNP 2010						
Privat forbrug	51,1	-1,1	0,3	4,4	1,0	-0,7	0,3
Offentligt forbrug	53,8	6,7	-2,7	-0,3	0,8	0,8	0,8
Bruttoinvesteringer i alt	55,1	45,1	-4,2	33,3	30,1	-29,1	19,6
Excl efterforskningsinvesteringer	27,0	36,3	0,8	-17,7	29,7	-9,1	2,8
Eksport af varer og tjenester	27,9	10,6	-12,9	6,5	3,0	-8,0	-5,0
Endelig anvendelse i alt	188,0	12,3	-4,2	10,2	9,7	-11,3	4,9
Import af varer og tjenester	88,0	26,8	-10,6	23,3	14,8	-19,9	10,8
Bruttonationalprodukt	100,0	3,0	0,8	1,2	5,4	-3,3	0,4

Anm.: 2008-2010 foreløbige tal fra Grønlands Statistik; 2011-2013 Økonomisk Råds skøn

Der er stor usikkerhed knyttet til skønnene for økonomien i 2013. På den ene side er der udsigt til en yderligere nedgang i rejekvoterne og -fangsterne. Med mindre aktiviteten i forbindelse med efterforskning efter olie og mineraler igen stiger, eller ansøgninger om udvindingstilladelser fører til investeringer i anlæg på mineralområdet, er der udsigt til, at BNP vil falde yderligere i 2013 som følge af de mindskede rejefangster. Når der alligevel ventes en svag positiv vækst i 2013, skyldes det en antagelse om større efterforskningsaktivitet end i 2012, men mindre end i 2011.

### 1.1 Fiskeriet

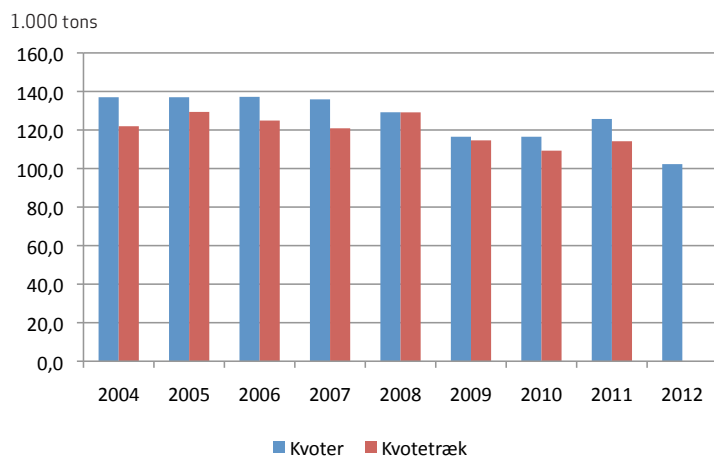
Kvoterne i rejefiskeriet, som økonomisk set er langt det vigtigste, blev sat ned med næsten 20 pct. i 2012 til lidt over 100.000 tons. I 2013 er der udsigt til en yderligere nedsættelse til omkring

90.000 tons, som er den biologiske rådgivning for 2012. Kvotefastsættelsen afspejler Naalakkersuisuts forvaltningsplan, hvor man prøver at undgå store ændringer i kvoterne fra år til år og samtidig vil sikre, at det højst tager tre år at tilpasse kvoter til den videnskabelige rådgivning.

Der vil derfor ske et betydeligt fald i den fangede mængde rejer i 2012 med udsigt til yderligere nedgang i 2013. Den lavere biologiske rådgivning afspejler en faldende rejebiomasse, som igen skyldes en kombination af fangsttryk, stigende havtemperatur og øgede forekomster af torsk, dog så små, at direkte fiskeri efter torsk udenskærs frarådes.

Figur 1.1

## Grønlandske fartøjers kvoter og kvotetræk af rejer

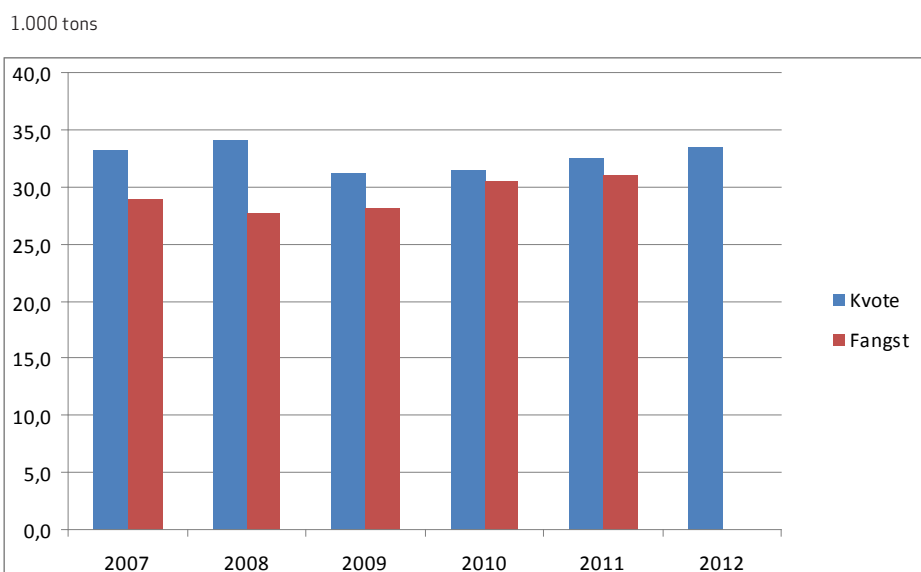


Kilde: Departementet for fiskeri, fangst og landbrug

Som det fremgår af figur 1.2, har fangsterne af den økonomisk set næstvigtigste art, hellefisk, været svagt stigende de senere år.

Figur 1.2

## Grønlandske fartøjers kvoter og fangst af hellefisk



Kilde: Departementet for fiskeri, fangst og landbrug

Der har desuden været mindre stigninger i fiskeriet efter andre arter, som kan kompensere lidt for de faldende rejefangster. Som noget nyt er der for 2013 givet en biologisk rådgivning om fangst af 8.000 tons torsk indenskærs ved Vestgrønland.

Generelt må indtjeningen i fiskeriet vurderes som god også i 2012. Det skyldes, at priserne fortsat er gode efter en markant stigning i 2011, jf. tabel 1.2. Det mere end kompenserer for de faldende kvoter på rejer.

Tabel 1.2

Gennemsnitlig eksportpris på nogle vigtige produkter, kr. pr kg.

	Frosne skalrejer	Frosne pillede rejer	Frossen hel hellefisk
2008, 3 kvartal	11,97	29,05	17,62
2008, 4 kvartal	12,10	26,11	19,02
2009, 1 kvartal	11,69	26,54	19,26
2009, 2 kvartal	10,98	26,73	17,66
2009, 3 kvartal	10,17	28,18	16,66
2009, 4 kvartal	10,94	26,56	18,72
2010, 1 kvartal	9,99	26,17	19,13
2010, 2 kvartal	10,42	26,66	15,75
2010, 3 kvartal	10,23	26,52	17,89
2010, 4 kvartal	15,80	27,14	21,66
2011, 1 kvartal	17,00	29,13	25,58
2011, 2 kvartal	15,52	30,89	24,17
2011, 3 kvartal	16,19	30,29	21,93
2011, 4 kvartal	14,20	33,37	22,91
2012, 1 kvartal	13,44	32,14	18,23

Kilde: Grønlands Statistik, egne beregninger

Det generelle indtryk er, at prisstigningerne ophørte i løbet af 2011, og det ser ud til, at prisudviklingen på især frossen hellefisk har været ugunstig i 1. kvartal 2012. Det skal dog understreges, at den eksporterede mængde var særdeles lav i dette kvartal, og den beregnede pris pr. kg er derfor mere usikkert bestemt end normalt.

## 1.2 Investeringerne

I de senere år har investeringsniveauet i Grønland været meget højt. Medregnes investeringer i immaterielle faste aktiver, som er den statistiske betegnelse for efterforskningsinvesteringer mv., udgjorde de faste bruttoinvesteringer i 2010 ca. 55 pct. af BNP, hvilket er særdeles højt internationalt set. Til sammenligning udgjorde de faste bruttoinvesteringer i Danmark i 2010 ca. 17 pct. af BNP. Også fraregnet efterforskningsinvesteringerne var investeringsniveauet i Grønland højt i 2010, ca. 27 pct. af BNP. Målt i forhold til bruttonationalindkomsten, - der modregner bloktilskud mv. - er det grønlandske investeringsniveau ekskl. efterforskningsinvesteringer tættere på det danske.

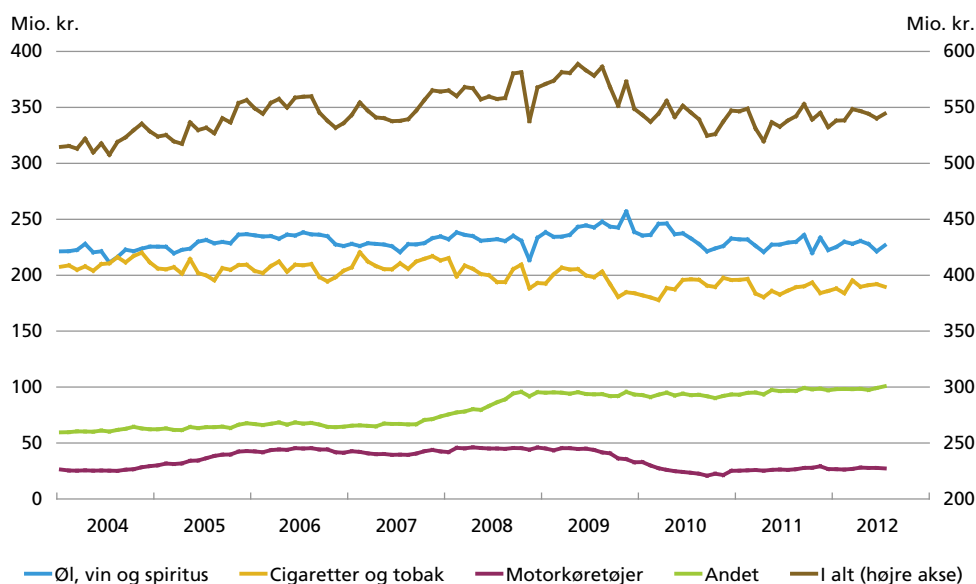
I 2011 vurderes investeringsniveauet at have været endnu højere end i 2010. Det afspejler dels, at olieefterforskningsaktiviteten steg fra knap 3 mia. kr. i 2010 til knap 5 mia. kr. i 2011, dels nogle store byggeprojekter som Nuuk bycenter og vandkraftværket ved Ilulissat. Endvidere blev der importeret fly for ca. 270 mio. kr.

I 2012 ventes der til gengæld et betydeligt fald i investeringerne. Det skyldes primært den lavere efterforskningsaktivitet, men også, at de mere traditionelle investeringer ventes at blive noget mindre, bl.a. som følge af færdiggørelsen af Nuuk Center. Enkeltstående forhold som køb eller salg af skibe og fly kan dog påvirke disse skøn meget.

### 1.3 Det private forbrug

Indførselsafgifterne peger på, at det private forbrug realt set har været nogenlunde uændret i de seneste år. De forudgående års tendens til mindre indførsel af højt afgiftsbelagte varer som cigaretter og tobaksamt øl, vin og spiritus, synes måske at være ophørt. En forhøjelse af emballageafgiften påvirker gruppen "andet".

Figur 1.3  
Indførselsafgifter, sum for seneste 12 måneder

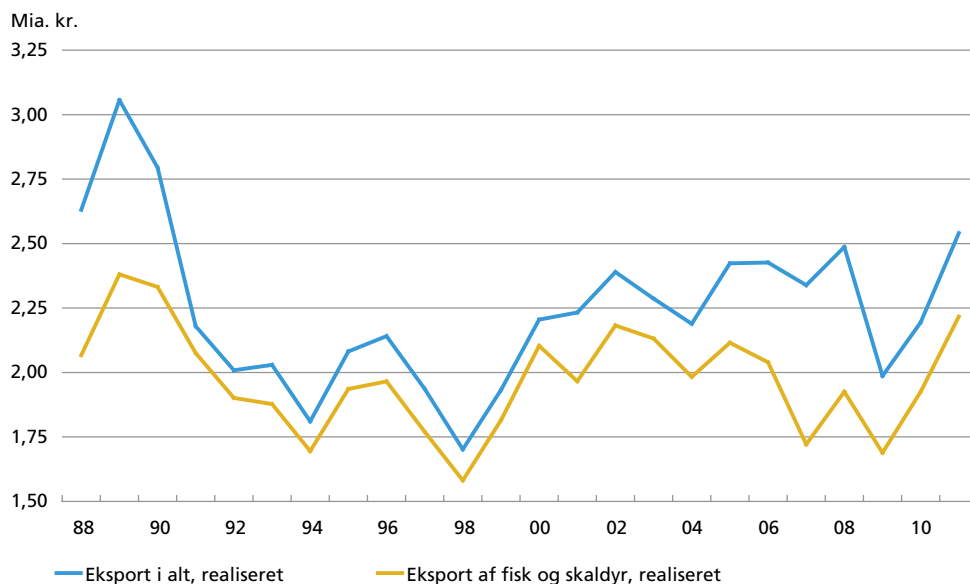


Anm.: Sidste observation er juli 2012  
Kilde: Grønlands Selvstyre

### 1.4 Udenrigshandel

Vareeksporten steg med 16 pct. i 2011, men i et længere tidsperspektiv har eksportværdien svinget om det samme niveau, jf. figur 1.4. Rundt regnet 90 pct. af vareeksporten består af fisk og skaldyr, og de stigende priser indebar, at denne del af eksporten steg kraftigt. I 2012 vil de nedsatte rejkvoter imidlertid betyde et fald i de eksporterede mængder.

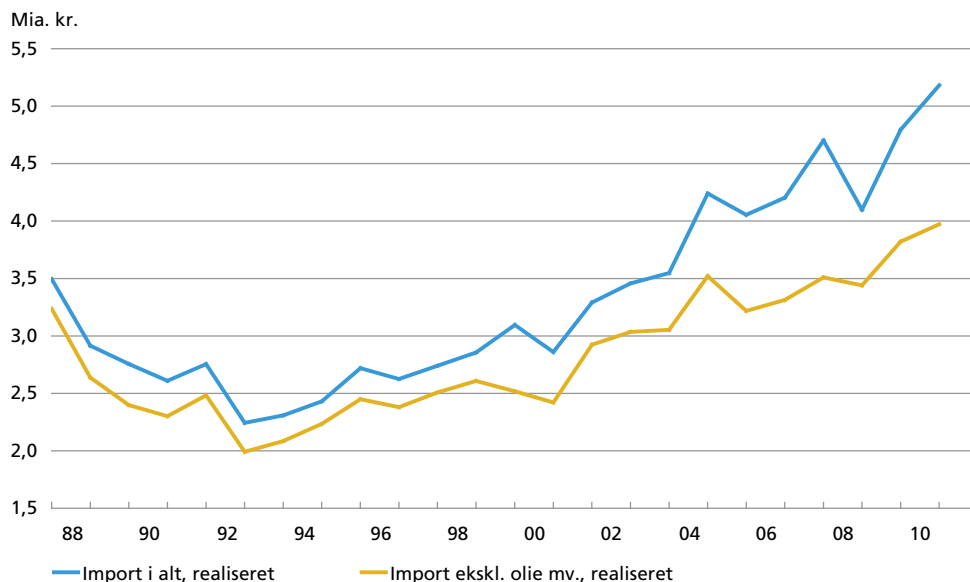
Figur 1.4  
Vareeksport



Kilde: Grønlands Statistik

Vareimporten steg med 8 pct. fra 2010 til 2011 til et niveau i overkanten af 5 mia.kr., jf. figur 1.5. Det skyldes bl.a. stigende oliepriser og import af fly. Importen af forbrugsvarer var omtrent uændret.

Figur 1.5  
Vareimport

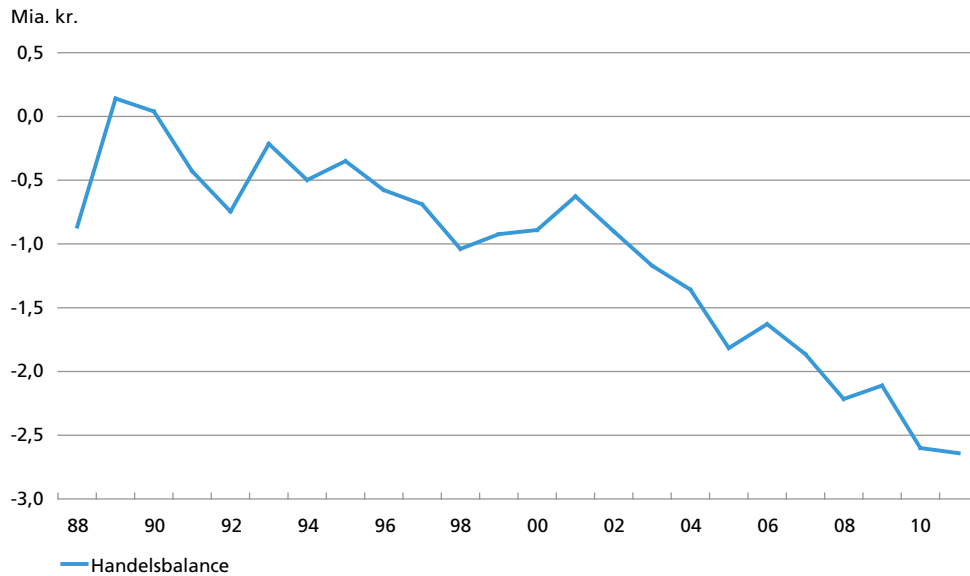


Kilde: Grønlands Statistik

Selv om der var stærk vækst i værdien af vareeksporten, steg underskuddet på handelsbalancen yderligere som følge af, at vareeksporten i de senere år har været mindre end halve af vareimporten. Underskuddet på handelsbalancen blev mere end 2,6 mia.kr., jf. figur 1.6. Det skal bemærkes,

at modstykket til efterforskningsaktiviteterne primært er import af tjenesteydelser, som ikke indgår i handelsbalancen, men vareimporten er uden tvivl også blevet øget som følge af efterforskningen.

Figur 1.6  
Handelsbalancen



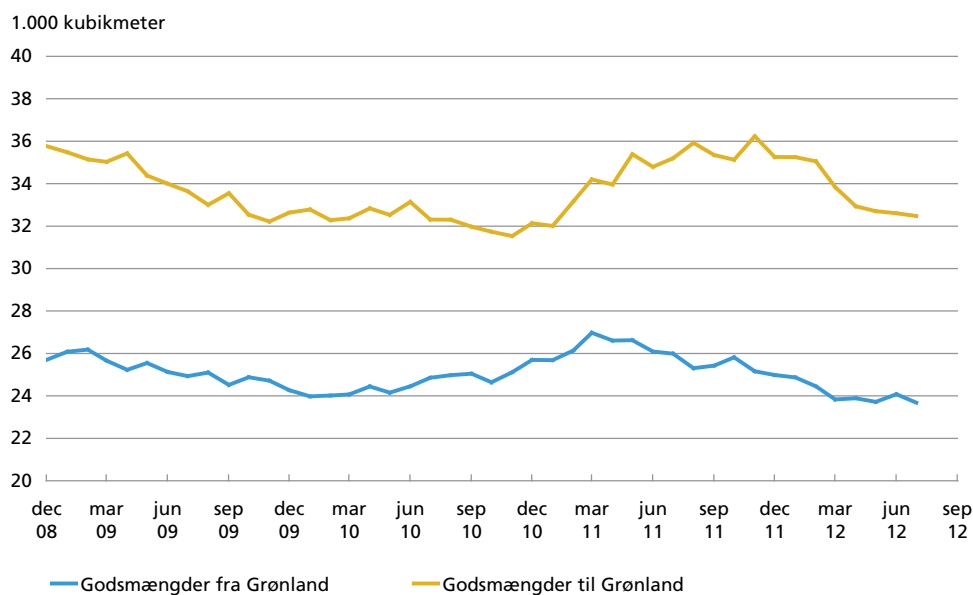
Kilde: Grønlands Statistik

Det forhold, at handelsbalancen forværres yderligere trods en stærk vækst i eksporten, understreger behovet for en bredere erhvervsstruktur med flere eksporterhverv.

I første kvartal 2012 faldt både import og eksport i forhold til samme periode året før, heraf eksporten med ikke mindre end 18 pct. Traditionelt er den grønlandske eksport beskeden i første kvartal, og den strenge vinter i 2012 kan have påvirket tallene negativt. Det er dog sandsynligt, at de lavere rejkevoter er en medvirkende årsag til faldet.

Endnu et tegn på, at eksportmængderne er vigende, er faldet i godsmængderne transporteres med skib fra Grønland, jf. figur 1.7. Da der overvejende er tale om transport i temperaturregulerede containere, er tegnene på faldende eksportmængder af fisk og skaldyr tydelige. Faldet i godsmængderne til Grønland afspejler blandt andet ophør af transport af elementer til Nuuk Center.

Figur 1.7  
Godsmængder med skib til og fra Grønland, 12 måneders gennemsnit.



Anm.: Inkluderer ikke transport med specialskibe, f.eks. olie eller malm. Sidste observation er juli 2012  
Kilde: Royal Arctic Line

## 1.5 Indskud og lån

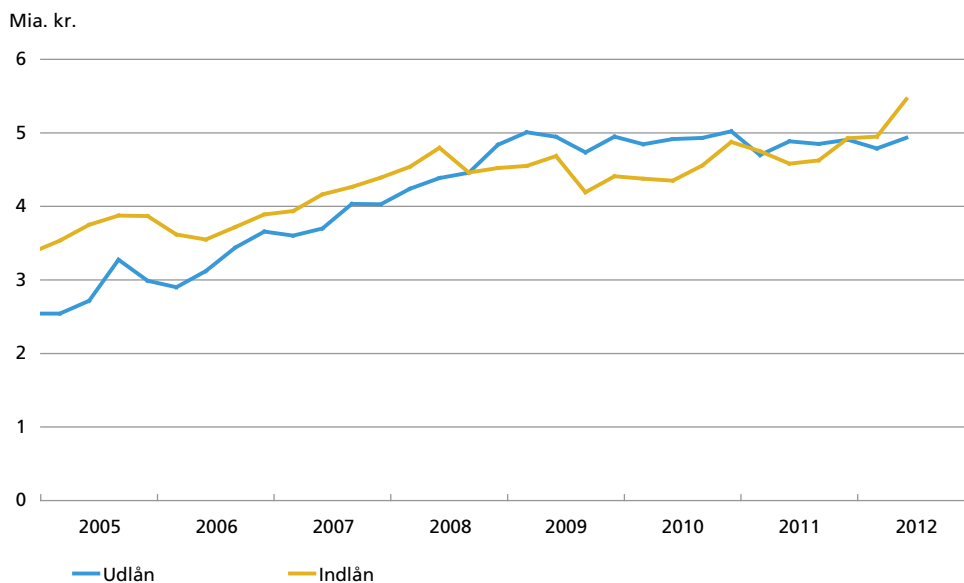
De senere års økonomiske vækst har i høj grad haft modstykke i en øget gældsætning og nedbringelse af landskassens finansielle aktiver.

I forhold til pengeinstitutterne har Grønland traditionelt haft større indskud end udlån, men det ændrede sig i løbet af 2008. På det seneste er indlånene dog vokset betragteligt, så indskuddene igen overstiger lånene, jf. figur 1.8. Det må ses som konsekvensen af, at så godt som alle større virksomheder, ikke mindst inden for fiskeriet, har haft betydelige overskud i 2011. Desuden optog Selvstyret i juni 2012 et lån på 350 mio.kr. i Den Nordiske Investeringsbank, NIB, som led i finansieringen af vandkraftværket ved Ilulissat. På kort sigt er låneprovenuet sat i banken.



Figur 1.8

## Grønlandske, færøske og danske pengeinstitutters udlån til og indlån fra Grønland



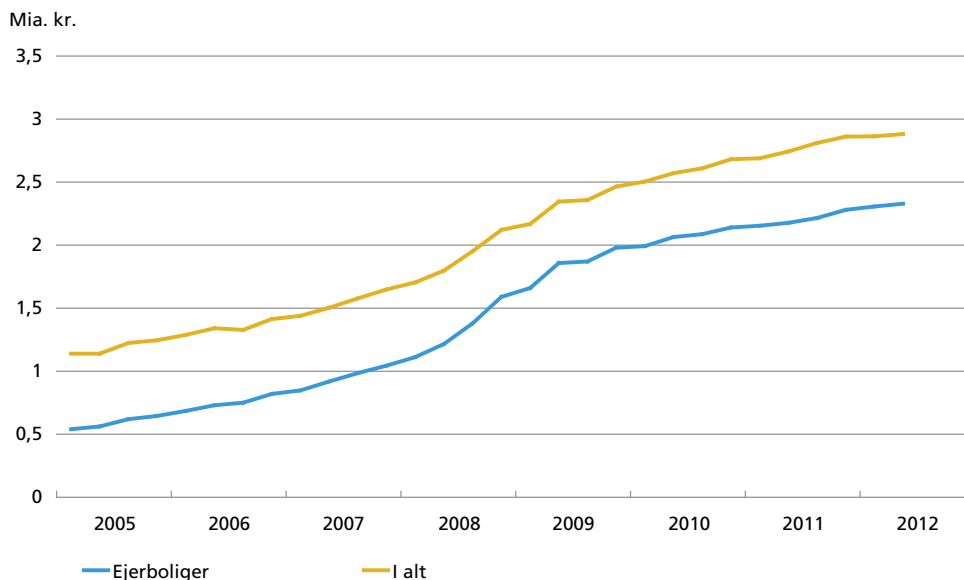
Anm.: Ekskl. udlån og indlån med MFI'er. Sidste observation er 2. kvartal 2012.

Kilde: Danmarks Nationalbank

Ved udgangen af 2. kvartal 2012 var realkreditinstitutternes udlån i Grønland 7 pct. højere end et år tidligere, så væksten er bøjet af, men er fortsat positiv, jf. figur 1.9. I 2. halvår 2012 ventes en stigning, bl.a. i forbindelse med den endelige finansiering af Nuuk Center.

Figur 1.9

## Realkreditlån til Grønland fordelt på ejendoms kategorier

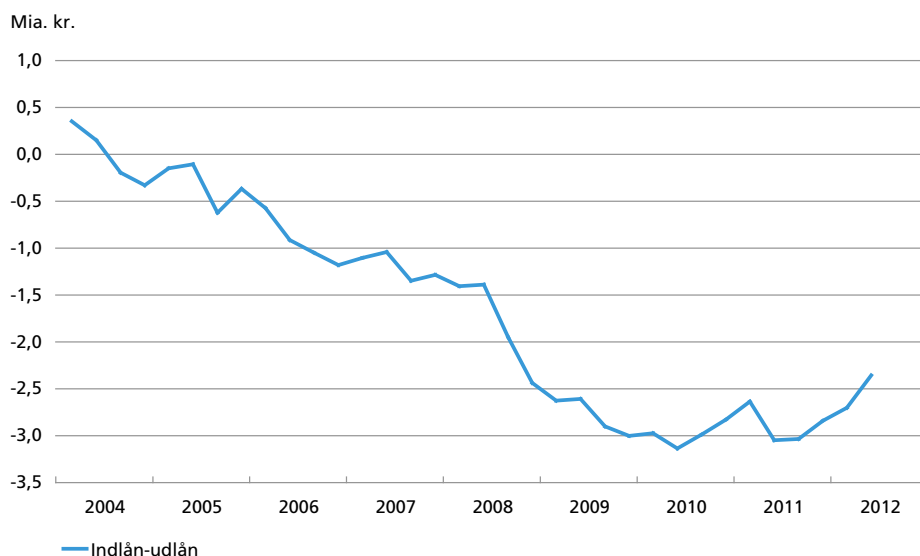


Kilde: Finanstilsynet

Af figur 1.10 fremgår, at gældsætningen til banker og realkredit er bragt til ophør. Selvstyrets lån i NIB på 250 mio. kr. i 2010 og 350 mio. kr. i 2012 indgår ikke i figuren. Det betyder, at samfundets finansielle nettogæld fortsat stiger.

Figur 1.10

## Indlånsoverskud over for banker og realkredit



Kilder: Danmarks Nationalbank og Finanstilsynet

## 1.6 Indkomst- og prisudvikling

Forbrugerprisindekset pr. 1. januar 2012 var 4,8 pct. højere end året før. Den høje stigningstakt skyldes især højere priser på fødevarer og energi. De internationale prisstigninger på energi kom til Grønland med en vis forsinkelse, men samfundet kan ikke permanent undgå at mærke dem. Da olieprisstigningerne indebærer, at hele samfundet er blevet dårligere stillet end før, kan stigningerne ikke begrunde højere lønninger.

Der findes ikke nogen samlet statistik over lønudviklingen. Det vurderes dog, at der er sket en opbremsning i lønstigningerne. En række overenskomster med det offentlige indebærer årlige lønstigninger omkring 1 pct.

De samlede indkomster udviklede sig positivt i 2011, hvilket i høj grad kan tilskrives de gunstige priser i fiskeriet og afledt aktivitet af mineral- og olieefterforskning. I 2011 havde alle selvstyrets selskaber med undtagelse af Great Greenland overskud på driften.

## 1.7 Ind- og udvandring

I årene 2009, 2010 og 2011 var nettoudvandringen fra Grønland mindre end i de forudgående år, jf. figur 1.11. Blandt personer født i Grønland var nettoudvandringen i 2011 ca. 300, mens der var en nettoindvandring af personer født uden for Grønland på ca. 150 personer.

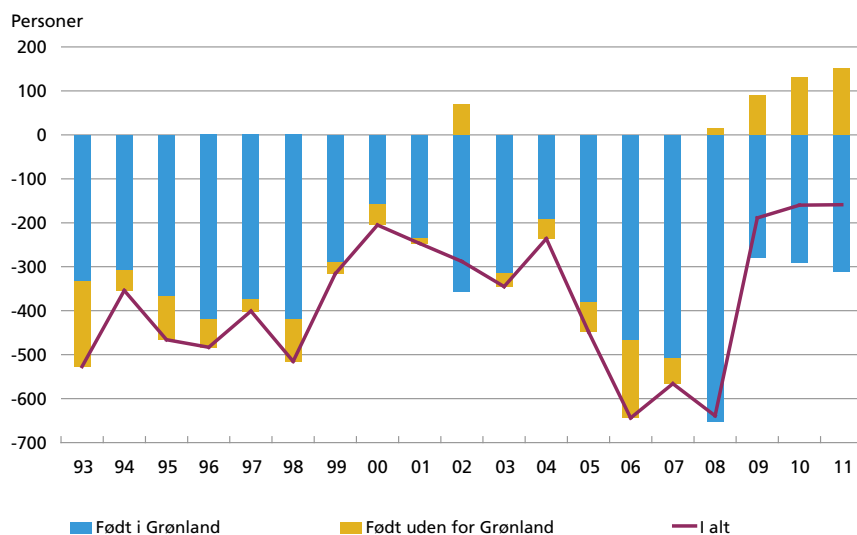
Udviklingen kan bl.a. tilskrives, at det har været sværere at finde beskæftigelse i Danmark end i perioden op til 2008, hvor den danske arbejdsløshed var lav.

Nettoudvandringen var lidt mindre end fødselsoverskuddet, så folketallet i Grønland steg med ca. 150 personer til ca. 56.750 pr. 1. januar 2012.

I 2012 vil der formentlig blive tale om en noget større nettoudvandring end i de tre forudgående år som følge af den svagere konjunktursituation. Folketallet 1. juli 2012 er således faldet med 65 personer fra 1. juli 2011 mod en stigning på 112 personer fra medio 2010 til medio 2011.

Figur 1.11

## Nettoindvandring



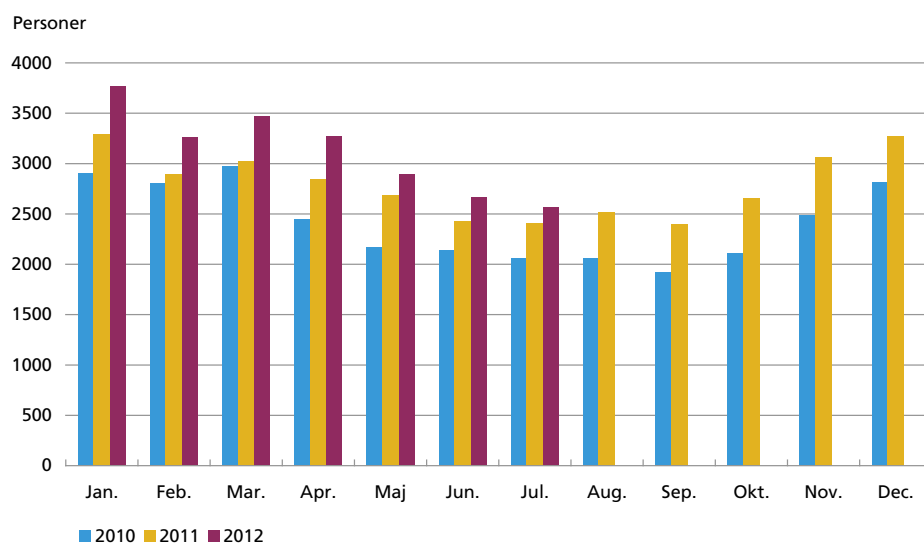
Kilde: Grønlands Statistik

## 1.8 Arbejdsløshed

Arbejdsløshedsstatistikken i Grønland viser, hvor mange personer i byerne, der har henvendt sig til kommunens arbejdsmarkeds kontor som arbejdssøgende. En person i beskæftigelse det meste af måneden kan derfor godt optræde i statistikken.

Figur 1.12

## Berørte af ledighed



Kilde: Grønlands Statistik

Som det fremgår af figur 1.12, har arbejdsløsheden måned for måned været højere i 2012 end i 2011, hvor den var højere end i 2010. Stigningen i 2011, hvor der var gode konjunkturer og import af arbejdskraft, er et tegn på strukturelle problemer på arbejdsmarkedet, hvor de arbejdsløse enten ikke matcher kvalifikationskravene eller ikke søger de ledige jobs. Det er afgørende for opnåelse af finanspolitisk holdbarhed, jf. kapitel 2, og et tilstrækkeligt samfundsmæssigt udbytte af nye erhvervs muligheder, jvf. kapitel 3, at uddannelsesniveauet og den faglige/geografiske mobilitet øges. Traditionelle beskæftigelsesprojekter kan ikke løse strukturproblemerne. I det omfang der måtte blive behov for aktiviteter til afbødning af konjunkturtilbageslag, vil flere uddannelsesaktiviteter og anlæg af kollegier og uddannelsesinstitutioner kunne bidrage til løsning af strukturelle og dermed langsigtede problemer.

## Kapitel 2

# Finanspolitikken

### 2.1 Indledning

Den økonomisk-politiske dagsorden handler i høj grad om fremtidssikringen af samfundet og vejen til større økonomisk selvberenhed. Hvordan kan man opnå en gunstig erhvervsudvikling til gavn for væksten og velstanden, og samtidig få råderum til at udvikle velfærdssamfundet? Udfordringen for de offentlige finanser spiller her en central rolle. Med den nuværende erhvervsstruktur og indretning af velfærdssamfundet er der udsigt til støt stigende offentlige underskud fremover. Finanspolitikken er kort sagt ikke holdbar og der er brug for at tænkt nye veje for velfærdssamfundets indretning og finansieringen.

Naalakkersuisut har annonceret en 2025-plan efter fremlæggelsen af forslaget til finansloven for 2013, som skal give retningslinjerne for en bæredygtig udvikling af samfundet og sikre langsigtet finanspolitisk holdbarhed. Det konkrete indhold i 2025-planen er ikke kendt endnu, men det står klart, at langsigtet balance i den offentlige økonomi er en af de kommende års største politiske opgaver, som kræver en systematisk indsats på en lang række områder.

Behovet for en troværdig og holdbar finanspolitisk strategi skærpes yderligere i lyset af stor-skalaprojekterne. Investeringskarakteren i disse projekter gør, at de på kort sigt vil belaste de offentlige finanser. Denne belastning kan være meget betydelig målt i forhold til størrelsen af Grønlands økonomi. På længere sigt vil projekterne kunne bidrage til de offentlige finanser gennem øget skatteindtægter, men præcis hvornår det sker – og i hvilket omfang – er uvis. Storskala-projekterne øger dermed styringsbehovet i finanspolitikken, hvilket vil blive behandlet yderligere i kapitel 3.

I dette kapitel behandles de langsigtede finanspolitiske udfordringer for finanspolitikken samt pejlemærker i den finanspolitiske planlægning under de nuværende økonomiske rammer, herunder den nuværende erhvervsstruktur. I kapitlet gennemgås endvidere forslaget til finanslov for 2013.

### 2.2 Langsigtede udfordringer i finanspolitikken

Grønland har siden starten af 1990erne haft overskud på de offentlige finanser. Den offentlige sektor havde ultimo 2011 en finansiell nettoformue i størrelsesordenen 600 mio. kr. Selvstyrets nettoformue var på 677 mio. kr., og kommunerne havde en nettorentebærende gæld til finansieringsinstitutter på under 100 mio. kr.

Trods dette gunstige udgangspunkt er der store, uløste problemer for de offentlige finanser på mellemlangt sigt. Antallet af ældre vil stige mærkbart i forhold til antallet af erhvervsaktive, hvilket vil sætte finansieringen af velfærdssamfundet under pres. De offentlige indtægter vil – med den nuværende erhvervs- og skattestruktur – ikke kunne følge med udgiftspresset. I dette afsnit behandles de langsigtede udfordringer i form af at opnå en holdbar og troværdig finanspolitik.

### 2.2.1 En holdbar finanspolitik

En holdbar finanspolitik betyder, at der er balance mellem de offentlige indtægter og udgifter på langt sigt. Det indebærer, at der ikke vil være behov for pludselig kursskifte i den økonomiske politik – enten i form af skatteforhøjelser eller reduktion af velfærdsydelser – for at undgå eskalerende offentlige underskud. En holdbar finanspolitik er dermed til gavn for den samfundsøkonomiske udvikling og er et vigtigt pejlemærke i den økonomiske planlægning.

En vurdering af finanspolitisk holdbarhed tager ideelt set udgangspunkt i en langfristet fremskrivning for hele økonomien, der kræver stillingtagen til udviklingen i arbejdsstyrken, ledigheden, produktivitetsvæksten, normalisering af konjunktursituationen osv. Sådanne langsigtede fremskrivninger stiller store krav til økonomiske data og modelberedskab og er generelt forbundet med stor usikkerhed. I det grønlandske tilfælde er usikkerheden til langsigtede fremskrivninger endda ekstra stor, da mulige aktiviteter inden for råstofområdet og storskalaprojekter på afgørende vis kan ændre erhvervsstrukturen og vækstpotentialet i de kommende årtier.

Vurderingen af finanspolitisk holdbarhed skal imidlertid tage udgangspunkt i de eksisterende økonomiske rammer, herunder den nuværende erhvervsstruktur, indretningen af skattesystemet, velfærdsydelserne mv. Det er også gjort i denne rapport, og vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed er således en vurdering af om den nuværende politik er "langtidsholdbar" eller om der bliver behov for at justere den økonomiske kurs i fremtiden.

Økonomisk Råd har i de to tidligere rapporter opstillet et analyseredskab, der belyser det grønlandske holdbarhedsproblem – målt ved finansindikatoren – for en afgrænset periode frem til 2040 baseret på seneste befolkningsfremskrivning. Finansindikatoren adskiller sig metode-mæssigt fra andre indikatorer for holdbarhed ved at anvende et endeligt slutår – år 2040 – for beregningerne. F.eks. vurderer EU-kommissionen den finanspolitiske holdbarhed ved den såkaldte S2 indikatorer, som er et udtryk for den varige tilpasning af den offentlige saldo, der kræves for at opnå langsigtet balance mellem indtægter og udgifter. Denne indikator opererer ikke med et endeligt slutår. EU-kommissionens opgørelse inkluderer desuden alene omkostningerne for enhver yderligere udgift som følge af en aldrende befolkning. Omkostninger, der ikke er relateret til den aldrende befolkning eller til rentebetalingerne, antages derimod konstante som andel af BNP.

Det endelige slutår i den grønlandske finansindikator har betydning for opgørelsen af størrelsen af den finanspolitiske udfordring, men ikke for den kvalitative konklusion. I begge rapporter blev den finanspolitiske udfordring opgjort til omkring 1 mia. kr. – svarende 7-8 pct. af BNP. Det tyder, at der er behov for fastholdte budgetforbedringer på op mod 1 mia. kr. hvert år frem mod 2040 sikre balance mellem indtægter og udgifter.

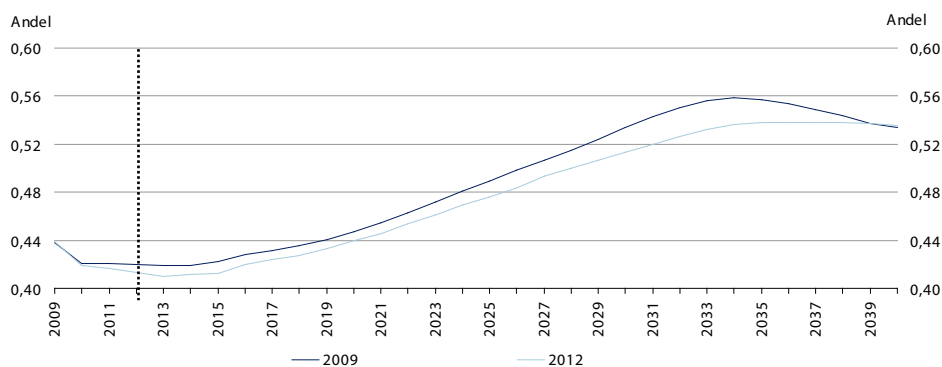
Grønlands Statistik offentliggjorde medio maj 2012 en ny befolkningsprognose, der på en række områder afviger fra tidligere fremskrivninger. Det drejer sig især om antagelserne om nettovandringer og om levetiden, hvor navnlig antagelser om sidstnævnte er meget forsigtige og ikke tager højde for den trendmæssige forbedring i levetiden. Tendensen går tydeligvis i retning af forbedret levetid, og allerede i udgangsåret for befolkningsfremskrivningen er middellevetiden formentlig undervurderet. Det betyder, at antallet af ældre systematisk undervurderes i Grønlands Statistiks befolkningsfremskrivning, og indebærer, at indikatoren for finanspolitisk holdbarhed kan vise sig at undervurdere behovet for varige budgetforbedringer.

Grønlands Statistiks seneste fremskrivning viser et svagt vigende befolkningstal efter 2020 og

en knap så kraftig stigning i forsøgerbrøken – mål ved antallet af 0-16-årige og over 65-årige i forhold til antallet af erhvervsaktive 17-65-årige – i forhold til tidligere, jf. figur 2.1. Den nye profil for forsøgerbrøken bidrager isoleret set til at styrke holdbarhedsindikatoren.

Figur 2.1

## Forsøgerbrøken – nuværende og forrige befolkningsfremskrivning



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

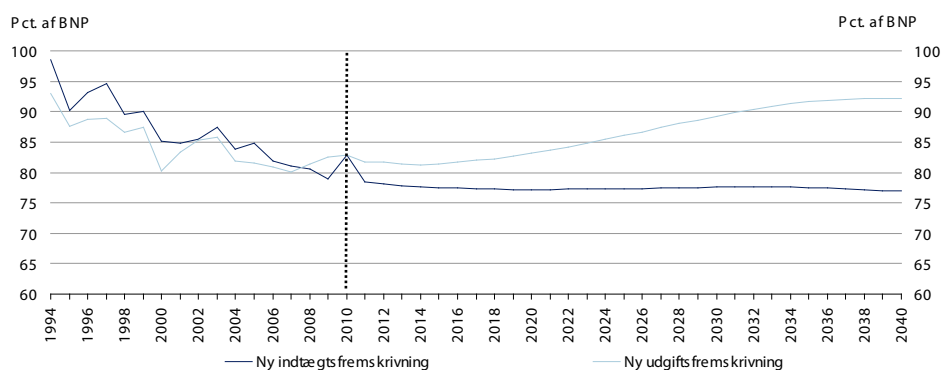
Anm.: Stiplet linje angiver starten på den seneste befolkningsfremskrivning

Finansindikatoren er i forbindelse med dette års rapport blevet genberegnet på basis af den nye befolkningsfremskrivning og reviderede tal for offentlige finanser og BNP. På indtægtssiden steg indkomst- og formueskatter i 2010 med 3 pct. af BNP i forhold til året forinden, især som følge af ekstraordinære og midlertidige skatteindtægter fra olieeftersøgningsboringer.

Samlet set har de nye oplysninger ikke i nævneværdig grad ændret på de langsigtede fremskrivninger af de offentlige indtægter og udgifter, jf. figur 2.2. Der er som i tidligere opgørelser udsigt til en klar forværring af de offentlige finanser som følge af flere ældre og færre erhvervsaktive. Den langsigtede udfordring vurderes således fortsat at være i størrelsesordenen op mod 1 mia. kr. Der er i de senere år ikke gennemført reformer eller strukturtiltag, der har forbedret den langsigtede finanspolitiske holdbarhed.

Figur 2.2

## Den finanspolitiske klemme: Offentlige udgifter og indtægter



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

Der er i princippet tre mulige veje til at opnå en holdbar finanspolitik. *For det første* kan Landskassens indtægter øges, hvis beskatningsgrundlaget udvides til en bredere del af den økonomi-

ske aktivitet – f.eks. gennem kapitalindkomstbeskatning og forbrugsbeskatning. Som i andre velfærdssamfund er niveauet for beskatning af arbejdsindkomst allerede på et relativt højt niveau, og mulighederne for yderligere indkomstbeskatning er derfor begrænset og skal under alle omstændigheder afvejes med skadesvirkningerne på økonomien.

*For det andet* kan Landskassens udgifter prioriteres skarpt. Det offentlige forbrug ligger på et meget højt niveau målt i forhold til andre veludviklede velfærdssamfund. Ifølge nationalregnskabets udgør det offentlige forbrug ca. 6,6 mia. kr. i 2010, hvilket svarer til ca. 118.000 kr. pr. person. I Danmark er det tilsvarende tal 92.000 kr. pr. person. Det er en stor forskel – en reduktion af det offentlige forbrug pr. indbygger til et dansk niveau ville f.eks. betyde en reduktion i det offentlige forbrug på omkring 1½ mia. kr. I finanslovsforslaget anføres, at et hovedsigte med de kommende års reformer vil være ”en mindre, smidigere og enklere offentlig sektor, der giver plads til de forandringer, som borgerne ønsker deres indkomst skal bruges til, og som også er tilpasset en finansiering, vi har råd til.” En længerevarende periode med nulvækst i det offentlige forbrug vil kunne bidrage til at nå dette mål og samtidig forbedre holdbarheden mærkbart.

*For det tredje* kan en holdbar finanspolitik opnås via reformer af velfærdssamfundet og ændringer i erhvervsstrukturen, hvor flere personer bliver selvforsøgende. Det drejer sig om at få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet, at få den ældre del af befolkningen til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet senere og at øge arbejdsudbuddet generelt – både i antal timer og i erhvervsdeltagelse – blandt personer i de erhvervsaktive aldre. Ændringer i erhvervsstrukturen – herunder inden for fiskeriet og forsyningsvirksomheder – er en vigtig forudsætning for at der kan ske en markant ændring i selvforsørgelsen. Dette vil blive behandlet mere indgående i kapitel 3.

### 2.2.2 En troværdig finanspolitik

Finanspolitisk holdbarhed er et vigtigt pejlemærke i den økonomiske politik, men det kan ikke stå alene. Der er i de senere år kommet væsentligt større internationalt fokus på udviklingen i den offentlige saldo og gældsudviklingen, ansporet af blandt andet den europæiske statsgældskrise. En finanspolitik, som f.eks. indebærer en længere årrække med store og stigende underskud og gæld risikerer at blive mødt med mistillid på de finansielle markeder. Også selvom der ventes offentlige overskud på lang sigt og finanspolitikken kan siges at være holdbar. Dette kan f.eks. være i tilfælde af store initiale investeringer i infrastruktur, uddannelse mv. i forbindelse med et storskalaprojekt, hvor de offentlige udgifter kan komme før de afledte offentlige indtægter til landskassen.

Hvis de finansielle markeder mister tilliden til, at gældsforpligtigelserne vil blive overholdt, vil renten stige. I denne situation vil økonomien være ekstra sårbar, da de finanspolitiske muligheder for at understøtte aktiviteten er begrænset netop på grund af de offentlige underskud. Store underskud reducerer således manøvrer mulighederne i den økonomiske politik væsentligt.

Det er derfor vigtigt, at finanspolitikken i omverdenen opfattes som både holdbar og troværdig. Det betyder i praksis, at den offentlige saldo og gælden skal holde sig inden for rammer, som vurderes normale og acceptable af aktørerne på de finansielle markeder.

Den strukturelle offentlige saldo anvendes til vurdering af de offentlige finanser og finanspolitikens troværdighed. Denne saldo er et beregnet mål for den underliggende stilling på de offentlige finanser. Beregningen foretages ved at korrigere den faktiske offentlige saldo for de udsving, der følger af konjunkturerne og andre midlertidige forhold, f.eks. de ekstraordinære skatteindtægter knyttet til olieeftersforskningen, jf. Økonomisk Råd (2011).



Konjunkturernes bidrag til de offentlige finanser beregnes med udgangspunkt i forskellen mellem den faktiske produktion og den strukturelle produktion – det såkaldte produktionsgab. Under højkonjunkturer, hvor produktionsgabets er positivt, vil de offentlige finanser f.eks. blive styrket, da indtægterne stiger og udgifterne falder, hvorved den faktiske saldo er større end den strukturelle saldo. Og omvendt under lavkonjunkturer, jf. boks 2.1.

For at vurdere det underliggende strukturelle niveau for de offentlige finanser er det således nødvendigt at kontrollere for konjunkturreffekterne. Der er i boks 2.1 foretaget beregninger af udviklingen i den strukturelle saldo, som grundlæggende viser, at den forværring af de offentlige finanser, der er sket siden midten af 00'erne primært er udtryk for en strukturel forværring. Der er kommet øget pres på udgiftssiden, mens indtægterne som andel af BNP ikke tilsvarende er vokset.

### Boks 2.1

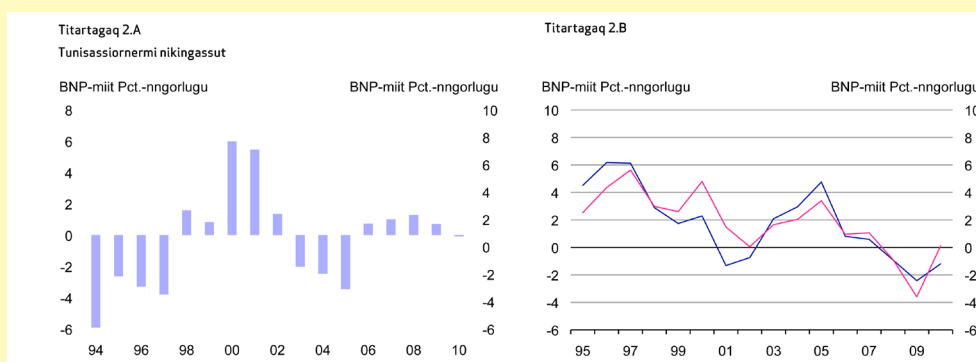
#### Beregning af den strukturelle offentlige saldo

Beregningen af den strukturelle saldo tager udgangspunkt i den faktiske saldo, der bliver renset for henholdsvis konjunkturernes påvirkning på de offentlige finanser og midlertidige bidrag, der er knyttet til konjunkturbevægelser. For at korrigere den faktiske offentlige saldo for konjunkturmæssige bidrag benyttes konjunkturgabet, jf. tabel 2.A. Konjunkturgabet bliver udregnet ved at gange produktionsgabets<sup>1</sup> med en budgetfaktor, der udtrykker de offentlige budgetters samlede konjunkturfølsomhed. Budgetfaktoren er estimeret til at være i omegnen af 0,5<sup>2</sup>. Dernæst renses den faktiske saldo for midlertidige bidrag i de mest konjunkturfølsomme indtægts- og udgiftsposter – især indkomstskatterne, der blandt andet har været præget af engangsindtægter i forbindelse med olieeftersøgning.

Tabel 2.A

Pct. af BNP	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
1. Faktisk saldo	2,5	4,4	5,6	3,0	2,6	4,8	1,5	0,1	1,7	2,0	3,4	1,0	1,1	-0,9	-3,6	0,1
Bidrag til den faktiske saldo																
2. Konjunkturgab	-1,3	-1,6	-1,9	0,8	0,4	3,0	2,7	0,7	-1,0	-1,2	-1,7	0,4	0,5	0,6	0,4	0,0
3. Indkomstskatter	-0,7	-0,2	1,4	-0,7	0,4	-0,5	0,1	0,1	0,6	0,3	0,4	-0,2	0,0	-0,6	-1,5	1,3
<b>Strukturel saldo (1-2-3)</b>	<b>4,5</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>	<b>2,9</b>	<b>1,7</b>	<b>2,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>2,1</b>	<b>3,0</b>	<b>4,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,2</b>

Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

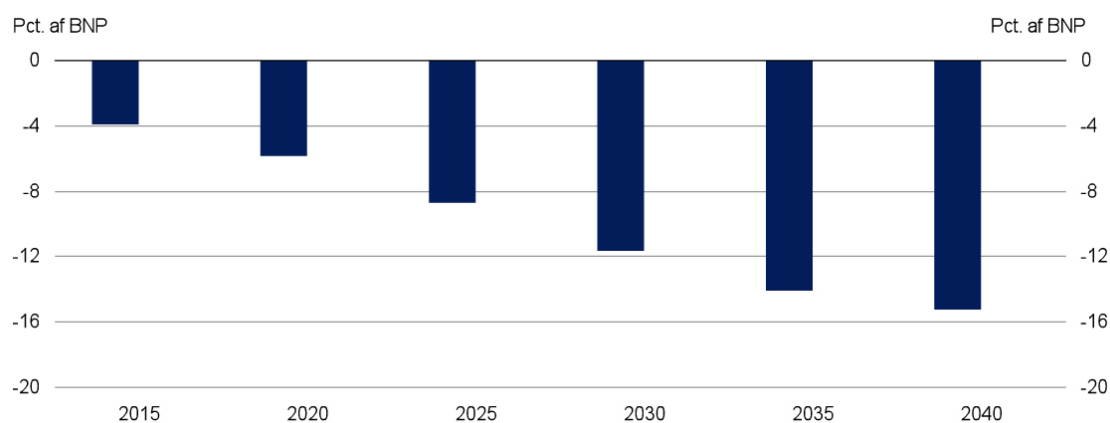


1 Produktionsgabets angiver her den procentvise forskel mellem den årlige produktion og den trendmæssige produktion beregnet ved en standard HP filtrering af BNP. Der findes en række forskellige måder at opgøre produktionsgabets på, hvor HP filtreringen af BNP hører til blandt de mere simple metoder. Formålet med dette kapitel er ikke at beregne produktionsgabets men at vise anvendelsen af dette til beregningen af den strukturelle saldo.

2 For beregning heraf henvises til Økonomisk Råd (2011). Til sammenligning ligger estimatet for budgetfaktoren i Danmark i intervallet 0,7 til 0,8. Konjunkturgennemslaget på de offentlige finanser er således noget større i Danmark, som også i en international sammenligning har relativt kraftige automatiske stabilisatorer.

Da finanspolitikken ikke er holdbar på længere sigt vil den offentlige saldo – med de fremskrivninger, der er i holdbarhedsberegningen – forværres nærmest uafbrudt frem mod 2040. Hvis der ikke gribes ind, vil der ske en markant opbygning af offentlig gæld for at finansiere velfærdssamfundet. Figur 2.3. nedenfor viser udviklingen i den offentlige saldo frem mod 2040, og kan tolkes som udviklingstendensen i den strukturelle saldo. En sådan udvikling i de offentlige finanser – saldo og gæld – er klart uholdbar. Långivere vil ikke tillade en sådan udvikling i de offentlige finanser. Derfor skal der i tide tages initiativer, som kan sikre at udviklingen ikke løber af sporet og at de væsentlige politisk-økonomiske tages af Inatsisartut og ikke af udenlandske långivere.

Figur 2.3  
Offentlig saldo frem mod 2040 (strukturel udvikling)



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

Anm: Beregnet ved fremskrivning af offentlige indtægter og udgifter (finansindikatoren)

## 2.3 Finanspolitisk planlægning

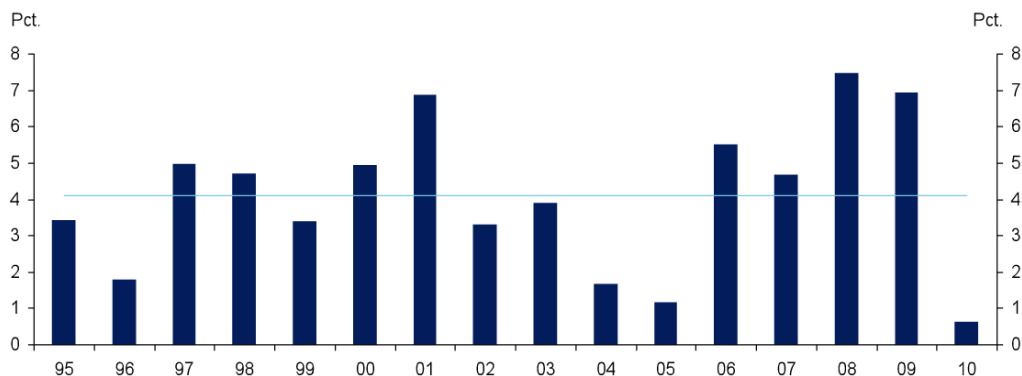
Naalakkersuisut har i Politisk-Økonomisk Beretning 2012 og i forslaget til finanslov for 2013 annonceret en kommende 2025-plan, der har til formål at sikre et selv bærende og bæredygtigt samfund. 2025-planen vil fokusere på fire overordnede temaer:

- Holdbar økonomi og offentlige budgetter
- Gælds- og investeringspolitik
- Mål for vækst og produktivitet
- Nedbringelse af uligheden

### 2.3.1 Et nyt styringssystem baseret på flerårige udgiftslofter

Den årlige vækst i de offentlige driftsudgifter har i gennemsnit været godt 4 pct. siden 1995 og præget af ganske betydelige udsving, jf. figur 2.4. For at kunne realisere de finans- og udgifts-politiske målsætninger frem mod 2025 vil der være behov for at se nærmere på styringen af de offentlige udgifter, som vil udgøre et centralt element i holdbar og selv bærende økonomi. I Politisk-Økonomisk Beretning 2012 bliver der anført, at bindende flerårige udgiftslofter for driftsudgifterne i både Selvstyre og kommunerne vil indgå i den finanspolitiske planlægning.

Figur 2.4  
Nominel vækst i offentlig forbrug



Kilde: Grønlands Statistik (Statistik for offentlige finanser) og egne beregninger

Det centrale element i det nye styringssystem er, at udgiftslofterne skal være afstemt efter en klart defineret finanspolitisk målsætning i form af f.eks. et gældsloft eller et balancekrav til den offentlige saldo.

Samtidig må det tilsikres, at styringssystemet reelt kommer til at virke, så udgiftslofterne og budgetterne bliver overholdt. For det understøtte dette bør styringssystemet indeholde et vist element af automatiske sanktioner overfor offentlige myndigheder, der ikke overholder udgiftslofterne. Der kan også være behov for at styrke kravene til økonomistyringen i såvel Selvstyre som kommunerne.

For at virke efter hensigten skal udgiftslofterne omfatte hovedparten af de offentlige udgifter. Sverige, Holland, Østrig og Danmark har – eller er ved at implementere – udgiftslofter. I disse lande er mellem 60 og 85 pct. af de samlede offentlige udgifter omfattet af lofterne. Hovedreglen er, at de mest konjunkturafhængige (ledighedsrelaterede) udgifter og anlægsudgifter ikke er omfattet af lofterne, så de såkaldte automatiske stabilisatorer fortsat kan virke ved konjunktursving i økonomien.

Et sådant set-up er også tilrådeligt for Grønland. Et system med udgiftslofter bør indeholde mulighed for at føre konjunkturstabiliserende økonomisk politik via f.eks. de offentlige anlægsudgifter. De automatiske stabilisatorer (f.eks. ledighedsrelaterede overførselsudgifter, der ikke er underlagt loftet) vil således fortsat kunne virke fuldt ud. Især for en ressourceafhængig økonomi som den grønlandske er det vigtigt at fastholde mulighederne for en vis udglætning af konjunkturerne gennem understøttende tiltag i dårlige tider og opstramning i gode tider. Dette er alene muligt gennem finanspolitikken. Til gengæld vil mulighederne for at føre konjunkturstabiliserende økonomisk politik via det offentlige forbrug eller via offentlige tilskud blive begrænset, hvilket også er hensigtsmæssigt, da især stigninger i det offentlige forbrug har en tendens til at være varige.

Disse begrænsninger på mulighederne for at iværksætte særlige initiativer kan afføde et pres på alternative tilgange. En oplagt "omgåelseskandidat" er skattesystemet, hvor man via særregler mv. kan begunstige udvalgte aktiviteter og erhverv (skatteudgifter). En mistet skatteindtægt har lige så stor betydning for den strukturelle saldo som en varig merudgift. Det må tilsikres, at muligheder for omgåelse via skattesystemet forhindres. En anden "omgåelseskandidat" er at om-

klassificere forbrugsudgifter som investeringer, da dette åbner for muligheden for større lånefinansieret forbrug, jf. også diskussionen af Golden-rule princippet for styring af de offentlige finanser i kapitel 3.

Et nyt styringssystem baseret på udgiftslofter og automatiske sanktioner vil givetvis styrke styringen af udgifterne og vurderes at være centralt i forhold til at overholde de udgiftspolitiske målsætninger fremadrettet.

Men selv det bedste system kan omgås, og i sidste ende er det den politiske tilslutning og vilje, der er afgørende for, om udgiftslofterne begrænser udgifterne som tilsigtet. Danmark havde f.eks. fra 1983 til 1992 med rammestyringen en styringsmodel, som lignede udgiftslofter, idet institutioner fik udmeldt rammer, der udgjorde den budgetmæssige begrænsning. Dette styringssystem brød imidlertid sammen på grund af et tiltagende politisk pres for at øge de offentlige udgifter. Et udgiftsloft er altså ikke en mirakelkur, der kan skabe kontrol med den offentlige udgiftsvækst. Det afgørende er, at der er politisk tilslutning til at holde de offentlige udgifter inden for de fastsatte rammer, og at der er en politisk enighed om, at nye initiativer skal finansieres gennem omprioriteringer indenfor budgettet.

Det er derfor centralt, at der er bred politisk opbakning til et nyt offentligt styringssystem baseret på udgiftslofter og automatiske sanktioner. Troværdighed om systemet kræver høj gennemsigtighed. Det er derfor vigtigt, at der er få muligheder for at ændre i lofterne og sanktionerne, og at det altid sker med en forudgående politisk vedtagelse.

Når udgiftslofterne er fastlagt, kan Inatsisartut i princippet til enhver tid beslutte at ændre dem ved en ny beslutning. For at leve op til hensynet om udgiftslofternes troværdighed er det hensigtsmæssigt med en bred politisk forståelse, som nærmere afgrænser de situationer, der kan give anledning til at ændre lofterne.

For det første skal der være fleksibilitet til administrativt at justere udgiftslofterne i forbindelse med f.eks. opgaveomlægninger mellem Selvstyre og kommunerne. For det andet vil det være naturligt, at der ændres på prioriteringerne efter et valg, når et nyt Naalakkersuisut fastlægger sin økonomiske politik. Det vil også være naturligt, at udgiftslofterne kan ændres på baggrund af større politisk besluttede reformer, hvor der samtidig er sikret finansiering af nye initiativer. Men der bør derudover generelt udvises tilbageholdenhed med at ændre udgiftslofterne, da det vil svække hele ideen med indførelsen af udgiftslofter og dermed konsistensen i udgiftspolitikken.

### 2.3.2 Gælds- og investeringspolitik

Investeringerne er i de senere år steget til et meget højt niveau, også når der tages højde for de meget store investeringer inden for efterforskningen. Tilvæksten er især sket inden for bygge- og anlægsområdet, hvor der er en betydelig offentlig involvering, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1

Bruttoinvesteringer, årets priser mio. kr.								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Materielle faste aktiver</b>	1.648	1.587	2.185	2.152	2.683	3.865	4.326	3.368
Bygninger og anlæg	840	973	1.118	1.304	1.646	2.740	3.215	2.173
Transportmidler	184	25	460	208	283	302	286	266
Maskiner og inventar	624	589	607	640	753	822	826	929
<b>Immaterielle faste aktiver</b>	124	140	265	247	601	1.194	952	3.460
Mineral- og olieeftersforskning	114	128	254	208	575	1.154	916	3.420
Computer software	10	12	12	39	27	40	36	40
<b>Faste bruttoinvesteringer, mio. kr.</b>	1.772	1.727	2.451	2.399	3.284	5.058	5.278	6.828
<b>Som andel af BNP</b>	19,2	17,8	24,8	22,7	29,5	43,2	43,4	55,5
<b>Årlig ændring, pct. af BNP</b>	..	-0,5	7,5	-0,5	8,4	16,0	1,9	12,7

Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

I lyset af den forventede udvikling i de offentlige finanser stiger behovet for en skarp prioritering af de offentlige investeringer. Den fremlagte Gælds- og Investeringsstrategi (Department for Finanser, 2012b) fremlægger nogle konkrete kriterier som offentlige investeringer skal vurderes efter for at sikre, at det er de bedste investeringer der gennemføres. Disse kriterier indebærer blandt andet, at offentlige investeringer skal være rentable og bidrage til at forbedre den finansielle holdbarhed. Samtidig fremlægges krav til at optagelse af gæld skal ske efter et forsigtighedsprincip, som sikrer at lånemarkederne bevarer troen på, at investeringer i Grønland er en sund forretning.

I den fremlagte Gælds- og Investeringsstrategi findes der også en skitse til en national anlægsplan. Heraf fremgår det, at de løbende anlægsinvesteringer samt ekstraordinære indtægter, hovedsagligt skal anvendes til anlæggelse af de nødvendige kollegier og skoler, der understøtter Uddannelsesstrategien. Herudover fremgår det, at der forventes igangsat flere infrastrukturprojekter. Det kræver, at der opstilles en forretningsmodel for hvert projekt, der lever op til kravene i Gælds- og Investeringsstrategien og at den samlede offentlige gældssætning ikke stiger til et risikabelt højt niveau.

Med principperne i Gælds- og Investeringsstrategien sættes der sunde standarder for udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget for de offentlige investeringer. Det er vigtigt, at principperne og kriterierne i strategien bliver anvendt systematisk i den efterfølgende politiske beslutningsproces. Både fordi det i sig selv vil bidrage til at den offentlige økonomi bevæger sig i en mere holdbar retning og fordi det er nødvendigt i forhold til at bevare troværdighed overfor lånemarkederne. Ligesom med de flerårige udgiftslofter vil det i sidste ende være den politiske vilje til systematisk at overholde retningslinjerne i Gælds- og Investeringsstrategien, der er afgørende for, om de offentlige investeringer vil bidrage til en sund samfundsøkonomisk udvikling.

## 2.4 Aktuel økonomisk politik

Med forslaget til finansloven for 2013 lægger Naalakkersuisut op til en meget omfattende og

ambitiøs reformproces, som skal understøttes af de kommende års finanslove, herunder finansloven for 2013. Reformerne sigter mod at reducere de strukturelle problemer i Grønland og bygger i væsentlig udstrækning på forudgående analyser og strategier. Det vil stille betydelige krav til både tilpasningsevnen i det grønlandske samfund og governance i det politiske system at kunne håndtere den omfattende reformdagsorden. Opgaven er monumental, og afgørende er først og fremmest, at de mange reformplaner vil udmønte sig i konkrete, strukturforbedrende politiske aftaler.

Med forslaget til finansloven for 2013 år annonceres første "spadestik" til en skattereform i form af en reduktion af indkomstbeskatningen med 1 pct. blandt andet finansieret gennem strammere afskrivningsregler og indførelse af kapitalindkomstbeskatning. Konkret afsættes der med finanslovsforslaget for det kommende år desuden flere midler til et uddannelses- og beskæftigelsesindsats jf. boks 2.2.

#### Boks 2.2

##### Nye initiativer på Forslag til Finanslov 2013

**Uddannelse:** Uddannelsesreserven forøges med op til 30 mio. kr. årligt.

**Beskæftigelse:** Der afsættes 10 mio. kr. til målrettet at øge beskæftigelsen i 2013. Beskæftigelsesplan udarbejdes i samarbejde med arbejdsmarkedets parter og kommunerne.

**Overgang til en P/L regulering der afspejler udgiftssammensætningen i den offentlige sektor:** Metoden til at regulere de offentlige udgifter med pris- og lønudviklingen er ændret. Der tages således udgangspunkt i en udgiftssammensætning, der afspejler de offentlige udgifter og ikke, som tidligere, en almindelig husholdnings udgifter. Med det seneste års stigninger i olieprisen, betyder det, at de offentlige udgifter reguleres med en lavere sats end ved den tidligere anvendte metode til at beregne pris- og lønudviklingen.

**Nye indtægter:** Udmøntning af 2025-planen vil bidrage med op til 60 mio. kr. årligt i perioden 2014-2016. Disse nye indtægter kræver vedtagelse af et reformudspil.

**Skatteomlægning:** Naalakkersuisut vil fremlægge forslag om at sænke landsskatten med 1 pct. point. Det vil blive indarbejdet i finansloven, hvis det vedtages i Inatsisartut. Skattemæssigheden vil indebære et provenutab på 71,8 mio.kr., som finansieres ved følgende:

- fradragsretten for private renteudgifter reduceres med 10 pct. (12 mio.kr.)
- der indføres beskatning af vakantboliger (5,4 mio.kr.)
- reglerne om overskudsafskrivninger ophæves og grænsen for selskabers straksafskrivninger på småaktiver over 2 år nedsættes til 15.000 kr. (17,0 mio.kr.)
- selvstændigt erhvervsdrivendes skattemæssige afskrivninger begrænses på samme måde som for selskaber, bortset fra en højere grænse for straksafskrivninger på 100.000 kr. i 2013 og herefter 50.000 kr. (4,5 mio.kr.)
- der indføres en ressourceafgift på det havgående hellefiskefiskeri (25,5 mio.kr.)
- der indføres en ny kategori for motorafgifter, hvorved afgiften for mellemstore biler forhøjes (3,2 mio.kr.)

**Genindførsel af tax free salg:** Naalakkersuisut vil genindføre tax free salget pr. 1. november. Det forventes at give et mindre fald i indførselsindtægterne fra alkohol og tobak.

Som operativ målsætning i finanslovsforslaget indgår, at der (i udgangspunktet) skal være balance på DA-saldoen. Det fremlagte budget overholder dette i 2013 og i budgetoverslagsårene. Tabel 2.2 viser udviklingen i landskassen, målt ved DAU-saldoen og DA-saldoen. I tabellen er der også vist udviklingen i en DAU-saldo, hvor der korrigeres for større udlån og afløb til Anlægs- og Renoveringsfonden.

Tabel 2.2

Udviklingen i Landskassens hovedposter i følge forslag til finanslov for 2013

	R	R	R	R	FL	FFL	BO	BO	BO
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Driftsudgifter	-2.789	-2.973	-3.078	-2.777	-2.901	-2.738	-2.714	-2.768	-2.761
2. Lovbundne udgifter	-811	-850	-852	-870	-885	-1.007	-1.023	-1.035	-1.057
3. Tilskud	-1.588	-2.229	-1.534	-1.809	-1.881	-2.042	-2.054	-2.037	-1.996
4. Anlægsudgifter	-929	-807	-719	-1.095	-946	-762	-641	-555	-555
5. Indtægter	5.800	5.910	6.185	6.390	6.391	6.435	6.443	6.426	6.376
6. Faktisk DAU-saldo (1)+(2)+(3)+(4)+(5)	-317	-949	2	-161	-222	-114	12	32	7
7. DA-saldo	-94	-514	207	49	1	0	-11	-12	31
8. Nettoudlån til Nukissiorfiit	223	132	223	278	263	153	39	31	24
9. Stigning i uforbrugte midler i Anlægs- og renoveringsfonden	88	45	-214	148	-100	-100	-100	-100	-100
10. DAU-saldo, korrigeret (6)+(8)+(9)	-6	-772	11	265	-59	-61	-49	-37	-69

Kilde: Landskassens Regnskaber, FFL2013.

Note: I FFL2013 er de nettostyrede virksomheder Nukissiorfiit og Asiaq flyttet fra driftsudgifter til tilskud.

Det er Økonomisk Råds formandskabs vurdering, at det balancerede DA-budget for 2013 er fornuftigt og tilpas afstemt med konjunktursituationen. Der er udsigt til svag vækst til næste år efter et par turbulente år, hvor bruttonationalproduktet først steg markant i 2011 for dernæst at vende tilbage til et mere normalt niveau i 2012. Trods disse voldsomme udsving i den økonomiske aktivitet har antallet af personer, der er berørt af ledighed, været jævnt stigende siden foråret 2011. Det indikerer, at ledighedsudviklingen i højere grad er et strukturelt end et konjunkturt problem. Løsningen herpå skal først og fremmest findes i strukturforbedrende reformer, som annonceret i finanslovsforslaget. Skulle der blive behov for finanspolitiske lempelser skal disse sigte på at være strukturforbedrende – f.eks. ved at understøtte Uddannelsesstrategien gennem anlæggelse af de kollegier og skoler, jf. også skitsen til national anlægsplan i Gælds- og Investeringsstrategi.

Som i tidligere rapporter fra Økonomisk Råd skal det pointeres, at udviklingen i DA-saldoen er et unuanceret finanspolitisk pejlemærke, som ikke kan stå alene. Der indgår udgifter af forskellig art heri, herunder ikke mindst engangsindtægter og anlægsudgifter, og saldoen er også påvirket af betalingsforskydninger. Balancen på DA-saldoen i 2012 i FFL12 forudsatte f.eks. ekstraordinære indtægter fra salg af aktiver. På samme vis er omtrent balancen på DA-saldoen i budgetoverslagsårene afhængig af merprovenu af reforminitiativer.

Internationalt bliver landes finanspolitiske "performance" i høj grad målt på den *faktiske offentlige saldo* opgjort efter nationalregnskabets principper, hvor indtægter og udgifter er periodiseret efter tidspunktet for den økonomiske aktivitet. Dette muliggør en direkte sammenligning af saldoen for de offentlige finanser med den økonomiske aktivitet, som opgjort i nationalregnskabet. Det vil være en fordel, hvis de generelle finanspolitiske pejlemærker i den kommende 2025-plan - som supplement til mål for DA-saldoen og evt. et gældsmål - også tog afsæt i disse internationalt anvendte mål for offentlig økonomi.

Tabel 2.3 viser fordelingen af indtægter og udgifter på forslaget til finanslov for 2013. Indtægter fra bloktilskuddet udgør 56,5 pct. af de samlede indtægter, og er reguleret efter bestemmelserne i selvstyreaftalen. Disse indtægter vil ikke have real vækst på længere sigt. Den anden halvdel af indtægterne påvirkes positivt af vækst i økonomien.

Tabel 2.3

Fordelingen af Selvstyrets indtægter og udgifter, 2013

<b>Indtægter:</b>	<b>Mio. kr.</b>	<b>Pct.</b>	<b>Udgifter:</b>	<b>Mio.kr.</b>	<b>Pct.</b>
Bloktilskud fra staten	3.633	56,5	Driftsudgifter	2.738	41,8
Direkte skatter	1.004	15,6	Bloktilskud til kommuner	1.162	17,7
Indirekte skatter	846	13,1	Tilskud, ekskl. bloktilskud til kommuner	880	13,4
Fiskeri- og partnerskabsaftaler med EU	338	5,3	Lovbundne udgifter	1.007	15,4
Øvrige indtægter	614	9,5	Anlægsudgifter	762	11,6
<b>Indtægter i alt</b>	<b>6.435</b>	<b>100,0</b>	<b>Udgifter i alt</b>	<b>6.549</b>	<b>100,0</b>

Kilde: Forslag til Finanslov 2013



## Kapitel 3

# Naturressourcer som en vækststrategi

### 3.1 Indledning

Levestandarden er vokset betydeligt over de sidste 50-60 år og har tilpasset sig niveauet i mange andre lande. Levestandarden er imidlertid højere end produktionsresultatet umiddelbart til-siger pga. bloktilskuddet fra Danmark og aftaler med EU. Mens de samlede forbrugsmuligheder per capita er ca. 20 pct. lavere end i f.eks. Danmark, er produktionsresultatet ca. 40 pct. lavere. I de senere år har der ikke været en indsnævring i denne forskel, og dermed er det ikke lykket at skabe grundlaget for en selv bærende økonomi, der på sigt vil sikre en levestandard på linje med de nordiske lande. En væsentlig faktor er en betydelig forskel i værdiskabelsen i produktionen og dermed produktiviteten. Det lavere niveau for produktivitet er igen tæt knyttet til erhvervsstruktur og arbejdsstyrkens kvalifikationer. Dette rejser spørgsmålet om, hvad der skal til for at skabe vækst. Hvilke muligheder er der, og hvad er kravene til den økonomiske politik for at realisere disse muligheder?

Udgangspunktet er en økonomi med en særlig erhvervsstruktur med stor afhængighed af fiskeriet og en stor offentlig sektor. Vareeksporten domineres af fiskeri og fangst (90 pct.), og heraf står ganske få arter for hovedparten af eksporten. Målt på værdi udgjorde eksporten af rejer 50 pct. og hellefisk godt 20 pct. af den samlede eksport i 2010. Bloktilskud fra Danmark og aftaler med EU er en væsentlig finansieringskilde og udgør i 2011 40 pct. af den offentlige sektors samlede indtægter. De samlede offentlige udgifter udgør omkring  $\frac{3}{4}$  af bruttonationalproduktet, og ca. 60 pct. af alle beskæftigede er enten direkte eller indirekte beskæftiget af Selvstyret.

I et fremadrettet perspektiv kan en vækststrategi ikke baseres på fiskeriet. Fiskeriet udnytter fornybare naturressourcer, og der er et maksimalt fangstomfang som er forenelig med en uændret bestand og dermed et fortsat uændret fangstniveau. Er fangstniveauet i en periode over dette niveau vil gøre at bestanden mindskes, og dermed vil fangstmulighederne også på sigt mindskes. Dette er tilfældet for fiskeri af de fleste arter, og derfor er de fremtidige fangstmuligheder begrænsede. Dette afspejler sig i den biologiske rådgivning og de fastsatte kvoter. Indtægter fra fiskeriet afhænger samtidig af den internationale prisudvikling. Traditionelt er der store udsving i priserne, og dermed er fiskeriet en stærkt svingende indtægtskilde. Der forventes ikke væsentlige permanente relative prisstigninger på fisk, som kan kompensere for et lavere fangstniveau. Der kan være visse muligheder for forædling af produktionen, men potentialet vurderes at være beskeden. Den aktuelle situation i fiskerierhvervet er også karakteriseret ved strukturproblemer med mange små og utidssvarende både og fiskefartøjer. Det nuværende fangstniveau vil derfor kunne foretages mere produktivt, og dermed med en større samlet fortjeneste til erhvervet ved en flåde af større og mere tidssvarende fartøjer. Dette vil kræve både investeringer i flåden, men også en afgang af arbejdskraft til andre erhverv. En sådan strukturtilpasning er netop den, der er set i andre lande med afvandring af arbejdskraft fra f.eks. landbruget, og hvor ny teknologi og produktivitetstigninger muliggør den samme eller en større produktion med en mindre arbejdsstyrke. Den frigjorte arbejdsstyrke kan benyttes til at styrke andre dele af økonomien og dermed vækstprocessen, men det forudsætter en erhvervsudvikling, tilpasning af arbejdsstyrkens kvalifikationer og geografisk mobilitet. Spørgsmålet om geografisk mobilitet er en særlig udfordring, dels fordi befolkning og potentiel arbejdsstyrke som udgangspunkt er spredt over et stort

areal med besværlig /dyr transport (commuting i traditionel forstand er ikke en mulighed), og dels fordi de potentielle erhvervsprojekter er geografisk anderledes placeret end befolkningen. Vækst forudsætter, at produktionsfaktorerne flyttes til områderne med den største mulighed for værdiskabelse.

Den offentlige sektor er stor målt både ved den samlede udgifts- og beskæftigelsesandel. Dette afspejler politiske ønsker til velfærdssamfundets indretning og omfang samt det faktum, at bloktilskuddet muliggør en større offentlig sektor, end hvad der kan finansieres af provenuet fra skatter og afgifter. Med Selvstyreaftalen ligger bloktilskuddet fra Danmark fast<sup>3</sup>. Som tidligere påvist af Grønlandsk-dansk Selvstyrekommission (2008) og Økonomisk Råd (2010,2011) vil den relative betydning af bloktilskuddet falde, såfremt enten væksten eller inflationen er højere i Grønland end i Danmark. Samtidig vil de offentlige finanser i et fremadrettet perspektiv være påvirket af de demografiske forandringer. Alene en videreførelse af de eksisterende tilbud og ordninger vil føre til systematiske finansieringsunderskud for den offentlige sektor.

Uden en erhvervsudvikling til sikring af økonomisk vækst står Grønland over for alvorlige økonomiske problemer. I det følgende forstås der ved en selv bærende økonomi en øget holdbar vækst i disponibel BNI per indbygger. En vækst i produktionen skabt alene ved importeret arbejdskraft og kapital, der ikke omsætter sig i øgede indkomster for befolkningen, løser ikke problemerne. Det er heller ikke realistisk inden for en lang tidshorizont, at ressourcerenter vil udgøre et væsentligt finansieringselement. Kravet er derfor en erhvervsudvikling, der skaber jobmuligheder. Men dette stiller store krav til arbejdsstyrken både i forhold til kvalifikationer og mobilitet. Væksten skal være holdbar, dvs. den skal ikke være baseret på en kortvarig overudnyttelse af naturressourcerne eller ved en u hensigtsmæssig belastning af miljøet.

Det er et velkendt resultat fra vækstteori/empiri, at den væsentligste drivkraft til stigende velstand er øget produktivitet, dvs. øget værditilvækst per arbejdstime. Velstands- og indkomstniveauet afhænger også af indsatsen af produktionsfaktorer, nemlig arbejdskraften opgjort ved den samlede arbejdstid (hvor mange, og hvor længe) samt kapitalapparatet (maskiner og udstyr). Indsatsen af arbejdskraft er vigtig for velstandsniveauet, men det har en øvre fysisk grænse og kan derfor ikke være en vedvarende kilde til vækst. Kapitalapparatet kan øges via investeringer, og et kapitalapparat af en vis størrelse er afgørende for produktionsmulighederne, men afkastet af realkapitalen i en given produktionsaktivitet vil være mindre desto større kapitalapparatet er, og derfor kan dette heller ikke være en vedvarende kilde til vækst. Produktivitet derimod har ikke nogen øvre grænse, og den kan derfor være en vedvarende kilde til vækst. Faktorer af betydning for produktivitet er viden og innovation (ofte indbygget i nyt maskiner og produkter), arbejdsstyrkens kvalifikationer, arbejdets organisering m.m. For lande ved den teknologiske front er det vigtigt at kunne udvikle ny viden og innovationer for at skabe produktivitetstigninger, for lande i afstand fra fronten er der en mulighed for at øge produktiviteten ved at trække på viden og erfaringer fra andre lande, import af avanceret produktionsudstyr baseret på den nyeste viden og teknologi (catching-up).

En anden vigtig faktor for vækst er de komparative fordele, dvs. hvad har et land relativt gode forudsætninger for at kunne producere? Hvis landet er relativt godt, målt på pris (lav) eller kvalitet (høj), til at producere noget, så har man mulighed for at skabe en konkurrencefordel ved disse aktiviteter. Det giver mulighed for eksport og dermed øget velstand drevet af komparative fordele.

<sup>3</sup> Beløbet er ca. 3,4 millioner kroner i 2009 prisniveau og reguleres årligt med det såkaldte pl-indeks, der afhænger af pris- og lønudviklingen i Danmark.

For nogle lande kan den komparative fordel bestå i adgang til bestemte naturressourcer i international efterspørgsel, for andre er de komparative fordele knyttet til bestemte produktionsformer eller viden/innovation osv. For det typiske OECD land er de komparative fordele knyttet til løbende udvikling af ny teknologi, produkter m.m.

I Grønlands tilfælde er de komparative fordele knyttet til udnyttelse af naturressourcer. Landets størrelse sammenholdt med en lille og geografisk spredt befolkning og lange afstande til store potentielle aftagermarkeder gør, at Grønland ikke har komparative fordele i at producere industriprodukter eller serviceprodukter. Selvom geografisk lokalisering og transport er ophævet i den såkaldte "vægtløse" økonomi med produkter leveret i elektronisk form, forudsætter det en viden og human kapital, der ikke umiddelbart tilhører Grønlands komparative fordele.

Grønlands økonomi er i stor udstrækning baseret på naturressourcer i form af fiskeriet, og der er ikke udviklet en egentlig fremstillings- industrisektor. Dette led i den økonomiske udvikling er sprunget over. Fremadrettet er mulighederne i fiskeriet som nævnt begrænsede. Der vil være visse muligheder i turisterhvervet, men dette vil være relativt nichepræget og med en relativ kort sæson. Sektoren vil kunne give et væsentligt bidrag, men ikke i sig selv være grundlaget for en selv bærende økonomi. Mulighederne ligger i en erhvervsudvikling knyttet til andre naturressourcer end fiskeriet. En erhvervsudvikling baseret på naturressourcer rejser en række spørgsmål og stiller en række krav til den økonomiske politik. Kapitlet indeholder en kort karakteristik af udviklingen i vækst samt den aktuelle erhvervsstruktur. Generelle og principielle aspekter ved naturressourcer som en vækststrategi diskuteres efterfølgende (afsnit 3.2) som udgangspunkt for en diskussion af specifikke forhold knyttet til at realisere en erhvervsudvikling og skabe grundlaget for vækst baseret på en udnyttelse af naturressourcer (afsnit 3.4). Kapitlet afsluttes med en diskussion af kravene til den økonomiske politik.

## 3.2 Vækst og erhvervsstruktur

Vækst og udvikling i levestandard vurderes normalt ud fra bruttonationalproduktet, som udtryk for den samlede værdiskabelse frembragt af de økonomiske aktiviteter i samfundet i et givet år. Bruttonationalproduktet (BNP) angiver produktionsresultatet i landet, men forbrugsmulighederne for borgerne kan afvige herfra, dels hvis noget af produktionsresultatet går til at aflønne udenlandske produktionsfaktorer, og dels hvis der modtages (netto) overførsler fra omverdenen. De samlede forbrugsmuligheder skabt i et givet år er målt ved disponibel bruttonationalindkomst (disponibel BNI). BNI er aktuelt større end BNP i kraft af bloktilskuddet og aftaler med EU. I 2010 var BNP således 12,3 mia. kr., og BNI vurderes at være 16,1 mia. kr. Fremadrettet er kravet til en selv bærende økonomi en vækst i både BNP og disponibel BNI til sikring af levestandarden i samfundet. I de følgende afsnit ses der kort på den økonomiske udvikling og vækst i forhold til andre lande, samt den underliggende erhvervsstruktur.

### 3.2.1 Indkomst per capita og vækstmuligheder

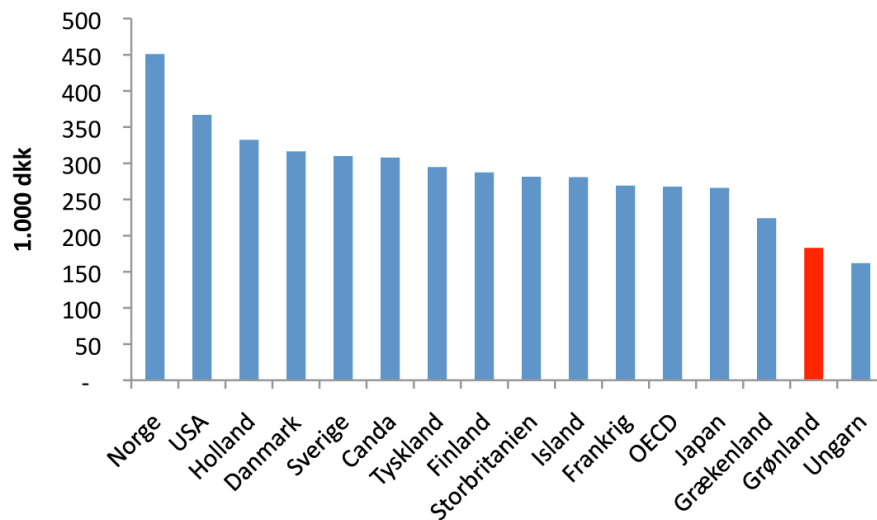
BNP per capita er et simpelt mål for det samlede produktionsresultat i et givet år. BNP per capita kan tolkes som den gennemsnitlige forbrugsmulighed per borger, der er skabt af den økonomiske aktivitet i et givet år. En sammenligning af BNP per capita mellem Grønland og et antal OECD lande fremgår af figur 3.1. Bruttonationalproduktet er korrigeret i forhold til købekraftskorrigerede valutakurser<sup>4</sup>, dvs. at der er taget hensyn til forskelle i leveomkostninger, for at få et grundlag for

<sup>4</sup> Dette er normalt praksis i internationale sammenligninger, da en omregning alene med de nominelle valutakurser kan

internationale sammenligninger. Det fremgår af figuren, at BNP per capita er ca. 30 pct. lavere end OECD gennemsnittet, ca. 40 pct. lavere end Danmark men ca. 10 pct. højere end f.eks. Ungarn.

Figur 3.1

BNP per capita, Danske Kroner, Købekraftskorrigeret, Grønland og udvalgte OECD lande, 2010



Kilde: Egne beregninger baseret på data fra [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) og Grønlands Statistik.

For en diskussion af vækstpotentialet på længere sigt er de underliggende strukturelle forhold af afgørende betydning. Væksten i et enkelt eller nogle få år kan være påvirket af mange forhold (konjunkturerne, jf. kapitel 1), som ikke nødvendigvis har betydning for vækstpotentialet på længere sigt. En nærmere analyse af væksten kræver adgang til konsistente data over en længere periode, og sådanne data er endnu ikke tilgængelige for Grønland. Det har derfor ikke været muligt at lave et vækstregnskab eller lignende for at vurdere vækstpotentialet.

BNP per capita kan betragtes som produktet af den gennemsnitlige arbejdsindsats per borger og værdiskabelse per enhed arbejdsindsats. Kort sagt, produktet af flid målt ved arbejdsindsats og dygtighed målt ved evnen til at skabe markedsværdi<sup>5</sup>. En sådan illustrativ og simpel dekomponering af BNP per capita fremgår af figur 3.2 for en række OECD lande samt Grønland. BNP per capita afhænger af arbejdsindsats<sup>6</sup> per capita samt værdiskabelse ved arbejdsindsatsen. Figuren benytter USA som sammenligningsland, og variablene er derfor målt relativt til USA (USA = 1 i figuren). BNP per capita er ca. 50 pct. lavere i Grønland end i USA, og dette kan forklares ved, at værdiskabelsen per arbejdsindsats er ca. 60 pct. lavere end i USA, til gengæld er arbejdsindsatsen ca. 20 pct. højere. Sammenlignet med Danmark er der en forskel i BNP per capita på 40 pct., og det forklares stort set af en lavere værdiskabelse per beskæftiget. I ovenstående sammenligning er arbejdsindsatsen alene målt ved antal personer registreret som værende i beskæftigelse<sup>7</sup>, da der ikke findes data for den gennemsnitlige årlige arbejdstid i Grønland. Er den gennemsnitlige arbejdstid i Grønland lavere end i Danmark, vil forskellen i værdiskabelse per arbejdsindsats

være påvirket af store kortsigtede udsving i disse.

<sup>5</sup> Det er en nationalregnskabskonvention at se bort fra "hjemmeproduktion" grundet vanskelighederne ved at lave konsistente opgørelser på tværs af lande. Dette er også en grund til, at BNP ikke kan ligestilles med velfærd, jf. boks 3.2.

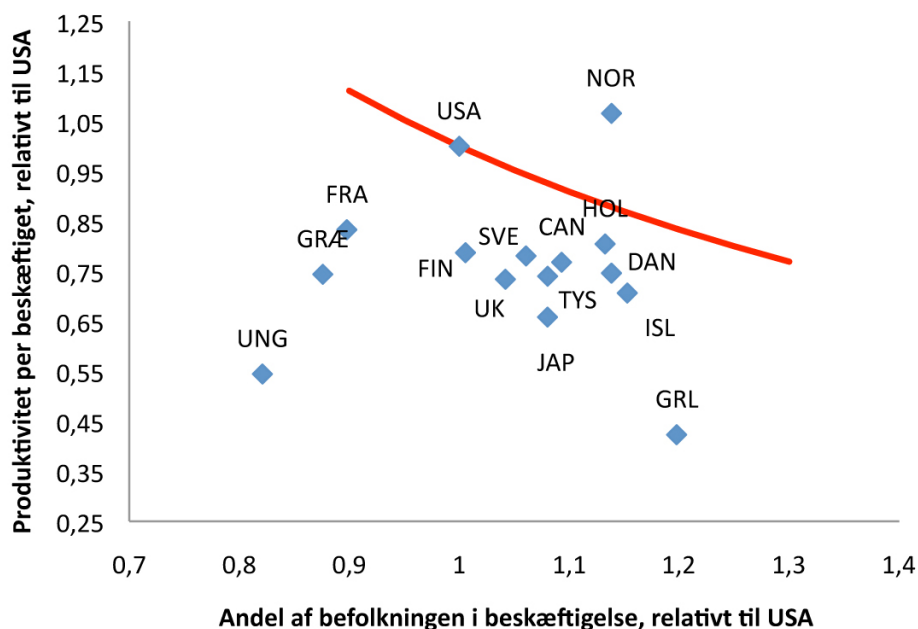
<sup>6</sup> Ideelt skulle denne opgøres i det faktiske antal timer, men der findes ikke en opgørelse over det samlede antal arbejdstimer for Grønland. Beregningen er derfor alene illustrativ.

<sup>7</sup> Opgørelsen af antal personer i beskæftigelse i løbet af året målt i heltidsækvivalenter i Grønland er behæftet med betydelig usikkerhed af flere årsager. Manglende viden om faktisk arbejdstid er en væsentlig faktor; det kan medvirke til en overvurdering af den samlede beskæftigelse.

være tilsvarende mindre, men til gengæld vil en mindre arbejdsindsats så spille en større rolle i at forklare den samlede forskel til Danmark, og omvendt såfremt den gennemsnitlige arbejdstid er højere i Grønland end i Danmark.

Figur 3.2

Dekomponering af BNP per capita på produktivitet og arbejdsindsats, 2009



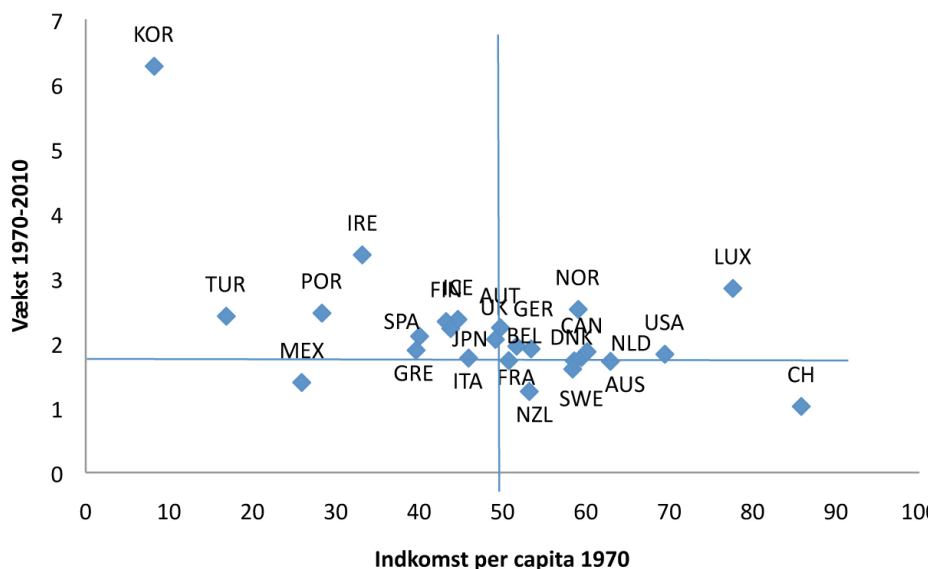
Kilde: Egne beregninger baseret på data fra [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) samt Grønlands Statistik.

Værdiskabelse per arbejdsindsats er et simpelt og direkte mål for den gennemsnitlige produktivitet i økonomien. Ovenstående peger på et stort behov for at styrke ikke alene arbejdsindsatsen per capita, men også i stor udstrækning produktiviteten. Produktiviteten per arbejdsindsats er stærkt afhængig både af arbejdskraftens kvalifikationer men også dens sektorfordeling. Det lave niveau for produktiviteten afspejler således et generelt lavt kvalifikationsniveau, men også at arbejdskraften er beskæftiget i sektorer med et lavt produktivetsniveau, dvs. lavt niveau for værdiskabelse per arbejdsindsats.

Betragtes udviklings- og væksterfaringer for andre lande, fremgår det tydeligt, at stigning i produktiviteten er afgørende for den økonomiske udvikling. Lande med et initialt lavt indkomstniveau, vil såfremt vækstprocessen kommer i gang typisk opleve perioder med ganske høje vækstrater, jf. figur 3.3. Dette betegnes "catching-up", dvs. at man indhenter de mere velstående lande. En væsentlig grund til catching-up er adgang til viden, teknologi og kapital fra andre lande.

Fig 3.3.

Catching-up: Initial indkomstniveau og vækstrater for OECD lande, 1970-2010

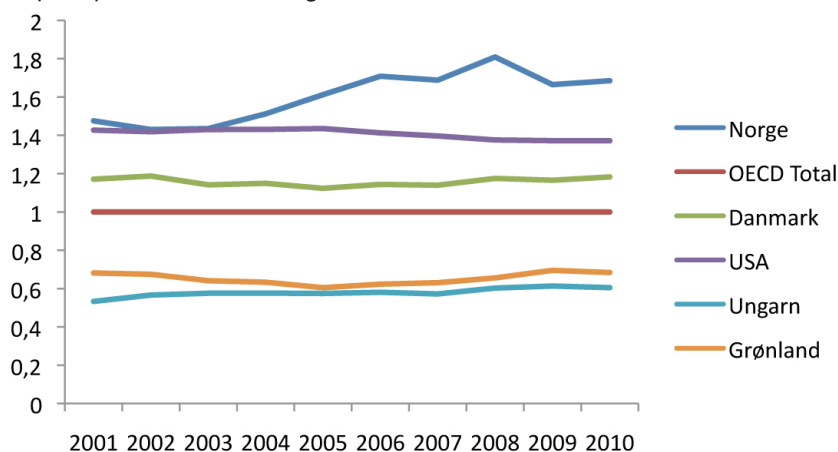


Kilde: Egne beregning på basis af data fra [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org).

Der foreligger ikke data, der muliggør en analyse af styrken i catching-up processen for Grønland. Anlægges der et længere historisk perspektiv, er der ingen tvivl om, at der har været en betydelig catching-up i såvel økonomisk struktur som levestandard og -vilkår over de sidste 50-60 år. Historisk har bloktilskuddet spillet en stor rolle, men i fremtiden vil det betyde mindre. Der er samtidig ingen tegn på, at der er en sådan dynamik i økonomien, at der vil ske en konvergens til indkomstniveauet i f.eks. de store nordiske lande, jf. figur 3.4. Dette understreger betydningen af at skabe grundlaget for en erhvervsudvikling.

Figur 3.4

BNP-per capita i forhold til OECD-gennemsnit, 2001-2010, OECD=1



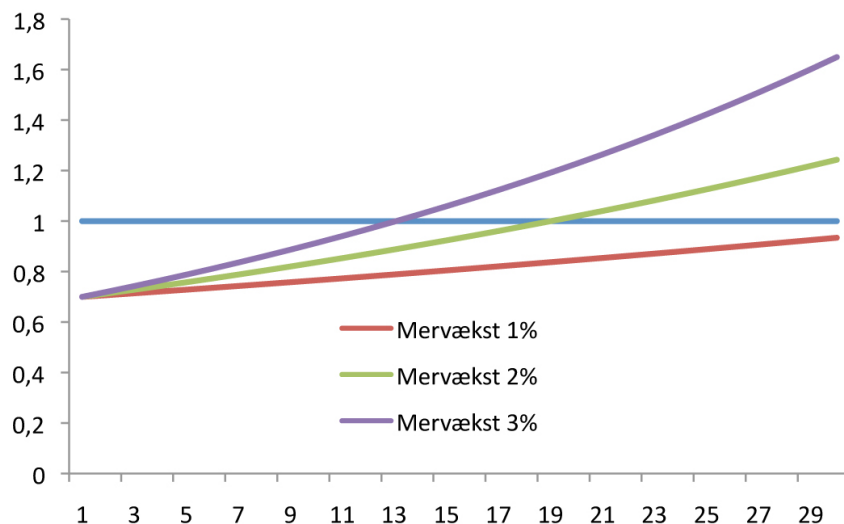
Kilde: [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org).

Figur 3.5. illustrerer den tidshorisont, det vil tage at lukke produktionsgapet til OECD under forskellige antagelser om mervæksten i grønlandsk økonomi i forhold til væksten i OECD. Med en mervækst på 3 pct. om året vil forskellen være elimineret på godt 10 år, mens det med en mervækst på 1 pct. vil tage 37 år. I betragtning af at der de senere år ikke har været en mervækst i grønlandsk økonomi, vil selv en mervækst på 1 pct. om året over en længere årrække være en

ambitiøs målsætning. En lavere vækst i Grønland vil ikke alene give et stigende gap i indkomst- og forbrugsmuligheder, men vil også have en række andre afledte konsekvenser. Fravær af vækst vil påvirke beskæftigelsesmuligheder og indkomstfordeling og vil kunne øge uligheden og samtidig gøre det vanskeligere at finansiere velfærdsordninger. Et stigende gap til omverdenen kan også øge udvandring blandt unge med god uddannelse og gode arbejdsmarkeds kvalifikationer. Den simple beregning illustreret i figur 3.5 afspejler således ikke de afledte negative konsekvenser, der kan udløses, såfremt det ikke lykkes at igangsætte en vækstproces.

Figur 3.5

Catching-up mellem Grønland og OECD – krav til mervækst (lukning BNP eller disp. BNI?)



Kilde: Egne beregninger

### 3.2.2 Erhvervsstruktur

Erhvervsstrukturen afspejler dels betydningen af fiskeriet og dels udbygningen af et velfærdssamfund med en stor offentlig sektor. Tabel 3.1 viser erhvervsstrukturen baseret på sektorernes andel af den samlede bruttoværditilvækst sammenlignet med tal for de nordiske lande. Erhvervsstrukturen er således fokuseret omkring fiskeriet, indenlandske serviceerhverv (bygge- og anlæg, forrentningsservice og transport) samt den offentlige sektor. Den store betydning af primære erhverv og den offentlige sektor er et fællestræk med andre lande/økonomiske regioner i det arktiske område (se Duhaime og Caron (2006)). Sammenlignet med de større Nordiske lande er fravær af en væsentlig industri/fremstillingssektor påfaldende. Selvom de Nordiske lande er karakteriseret ved store offentlige sektorer i internationale sammenligninger, så er den offentlige sektor af relativ større betydning i de arktiske økonomier/regioner, herunder Grønland.

Tabel 3.1

Erhvervsstruktur, Grønland og Nordiske lande, Sektorfordeling af bruttoværditilvækst, 2009

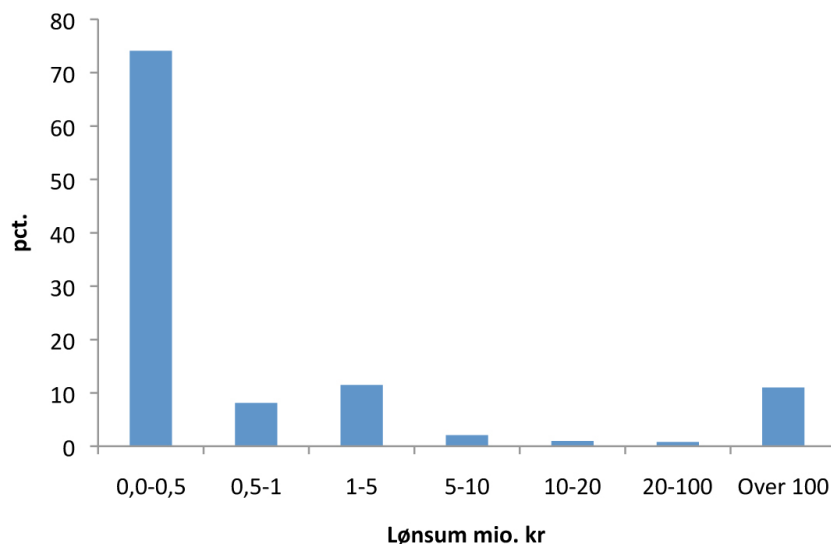
	Grønland	Færøerne	Island	Norge	Danmark
Landbrug, Fiskeri og fangst	9,4	11,9	6,4	1,0	1,0
Råstofudvinding	0,7	0,2	0,1	29,5	4,2
Industri	6,9	10,6	12,5	9,1	12,8
Energi- og varmeforsyning	2,3	0,9	4,8	2,7	2,5
Bygge- og anlægsvirksomhed	7,1	8,5	9,5	4,8	6,0
Handel, hotel og restauration	13,1	11,1	12,5	9,4	13,9
Transport, post og tele	14,6	12,8	10,4	9,0	12,7
Finansiering, forretningsservice m.m.	12,1	19,3	25,0	17,6	25,1
Offentlig forvaltning og service	33,9	24,7	18,7	16,8	21,9
	100	100	100	100	100

Kilde: Grønlands Statistik, Erhvervsstrukturen 2007-2010, Erhvervsstatistik 2012:1 Danmark: [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), Færøerne, Island og Norge, OECD (2011).

I 2010 var der 3785 registrerede virksomheder, hvoraf ca. halvdelen var i fiskeriet.  $\frac{3}{4}$  af alle virksomheder er enkeltmandsvirksomheder, men kun ca. 10 pct. af den samlede lønsum er udbetalt i fiskeriet. De fleste virksomheder har en beskeden størrelse målt ud fra den årlige lønsum, jf. figur 3.6. 50 pct. af den samlede lønsum hidrører fra aktieselskaber, selvom disse kun udgør 4 pct. af det samlede antal virksomheder. Erhvervsstrukturen er således sammensat af et større antal mindre virksomheder med beskeden lønsum og værdiskabelse per medarbejder, samt nogle få store virksomheder med mange ansatte.

Figur 3.6

Fordeling af virksomheder efter lønsum



Kilde: Grønlands Statistik, Erhvervsstrukturen 2007-10, Erhvervsstatistik 2012:1.

Sammenfattende er erhvervsstrukturen karakteriseret ved stor fokus på fiskeriet, hjemmemarkedserhverv samt den offentlige sektor. Samtidig er virksomhedsstrukturen karakteriseret ved mange enkeltmands firmaer med meget få ansatte.



### 3.3 Naturressourcer som en vækststrategi

Grønland har en stor beholdning af naturressourcer gående fra kulbrinter over mineraler til vandkraft. Det afgørende spørgsmål er, i hvilket omfang disse kan lokaliseres, og om det er økonomisk rentabelt at udnytte disse ressourcer.

Perspektiverne for udnyttelse af naturressourcer i Grønland er påvirket af den teknologiske udvikling, den internationale økonomiske udvikling samt klimaforandringer. Fortsat global økonomisk vækst – før finanskrisen accelereret af de ”nye” økonomier – har øget efterspørgslen efter og dermed priserne på energi, råstoffer, herunder sjældne jordarter m.m. Det gør det alt andet lige rentabelt at inddrage nye ressourceområder. Den teknologiske udvikling flytter også løbende grænsen for en økonomisk rentabel udnyttelse af naturressourcer. Endelig har klimaændringer en potentiel betydning for adgangsveje og transportmuligheder.

#### 3.3.1 Naturressourcer og ressourcerenten

For en diskussion af forvaltningen af og potentialet i naturressourcer er det vigtigt at sondre mellem i) udtømmelige ressourcer, ii) fornybare ressourcer og iii) varige ressourcer.

For *udtømmelige ressourcer* som mineraler, kulbrinte m.m. gælder, at der er en given mængde, der kan udvindes. Grænsen for økonomisk rentabel udvinding kan ændres over tid afhængig af udviklingen i teknologi og priser. Udnytter nulevende generationer ressourcen, efterlades der en mindre ressourcemængde til fremtidige generationer. Udnyttelse af udtømmelige naturressourcer involverer på denne måde et spørgsmål om intergenerational fordeling.

Den såkaldte Hartwick-regel er et godt referencepunkt for at diskutere anvendelse af ressourcerenten (se Hartwick (1977)). Udgangspunktet er, at ressourcerenten er betalingen for at give afkald på en ressourcemængde, dvs. et aktiv (beholdningen). Derfor bør ressourcerenten som udgangspunkt reinvesteres for at holde formuen konstant. Det samfundsmæssigt afgørende er formuens størrelse, og ikke hvorledes den er sammensat. Investeringen af midlerne kan ske i finansielle fordringer på de internationale kapitalmarkeder eller i f.eks. uddannelse for at øge human kapitalen og dermed fremtidige vækstmuligheder. Placeringen skal ske i de aktiviteter, der har det højeste afkast<sup>8</sup>. Nulevende generationer kan således forbruge afkastet på ressourceformuen uden at mindske fremtidige generationers forbrugsmuligheder. Et løbende forbrug lig med afkastet vil lade formuen forblive intakt og dermed sikre, at alle generationer på lige fod får del i ressourceformuen.

Hartwick-reglen er et pragmatisk referencepunkt, men den er ikke uproblematisk. Hvis man rigoristisk skal følge Hartwicks regel, er det ikke afgørende om ressourcen er udnyttet eller ej. En ressource i undergrunden er lige så værdifuld som en beholdning af finansielle aktiver. Det afgørende er naturressourcens værdi, og ikke om den bliver udvundet i dag eller i fremtiden<sup>9</sup>. Nulevende generationer kan således gøre krav på afkastet af formuen, selvom ressourcen ikke er udvundet. Dette vil imidlertid kræve en offentlig låntagning, hvilket ikke er uproblematisk. Nulevende generationer kan have et incitament til at overvurdere værdien af naturressourcerne for at begrunde en låntagning til egen fordel. En udstrakt låntagning vil også skabe en sårbar økonomi. Disse forhold kan tale for et ”bird-in-hand” princip, hvor alene afkastet af formuen skabt af res-

<sup>8</sup> Det forventede afkast skal ses i forhold til risikoen. Samfundets risikoaversion er derfor afgørende for sammensætningen af porteføljen.

<sup>9</sup> Ifølge Hotellings regel vil prisen på en udtømmelig ressource stige med renten, og dermed er nutidsværdien af ressourcen uafhængig af udvindingstidspunktet.

sourcerenten fra allerede udvundne naturressourcer kan disponeres til de nulevende generationer (jf. den norske pensionsfond, se nedenfor). Det kan imidlertid give nulevende generationer et incitament til at overudnytte naturressourcen, også selvom de i snæver forstand efterlever Hartwicks regel, dvs. en fremskyndet udvinding vil øge den registrerede formue og dermed også det samlede afkast heraf. Naturkapitalens værdi og dermed også ressourcerenten kan blive større ved at udskyde udnyttelsen, hvis enten den relative pris vil stige i fremtiden, eller såfremt billigere udvindingsmetoder bliver udviklet i fremtiden. Nulevende generationers ønske om at få del i naturrenten kan således lede til en uhensigtsmæssigt tidlig udvinding og dermed en lavere samlet ressourcerente.

Et yderligere problem ved Hartwicks regel er, at det kan være uklart, hvad der kvalificerer som en investering til sikring af formuen. Nulevende generationer kan have et incitament til at klassificere udgiftskrævende tiltag som investeringer for at sikre sig en større del af ressourcerenten. Denne problematik er velkendt fra det såkaldte Golden-rule princip for styringen af de offentlige finanser, hvor låntagning er mulig til offentlige investeringer, mens alle andre udgifter skal være dækket af periodens skatte- og afgiftsprovener. Ved at omklassificere forbrugsudgifter som investeringer giver dette mulighed for et større lånefinansieret forbrug. Tilsvarende kan en formel overholdelse af Hartwick-reglen sikres ved en bred definition af investeringsbegrebet, som reelt afspejler øgede forbrugsmuligheder for nulevende generationer.

*Fornybare ressourcer*, som f.eks. fisk, har den egenskab, at et vist fangstniveau er foreneligt med en uændret bestand. Fiskes der mere end dette niveau, vil bestanden mindskes, og fremtidige generationer vil blive efterladt med ringere vilkår (naturformuen forringes). Afkastet af udnyttelse af ressourcen op til det reproducerbare niveau kan derfor bruges af nulevende generationer uden at forringe vilkårene for fremtidige generationer. Dette svarer i princippet til Hartwicks regel, dvs. at afkastet kan udnyttes, men ikke formuen.

For *varige naturressourcer*, som f.eks. vandkraft – gælder, at uanset det aktuelle udnyttelsesniveau, påvirkes fremtidige generationers muligheder for at udnytte ressourcen ikke<sup>10</sup>. Udnyttelse af sådanne ressourcer stiller derfor ingen opsparingsmæssige krav under forudsætning af, at det ikke er forbundet med miljømæssige problemer.

---

<sup>10</sup> Dette er ikke ensbetydende med, at naturressourcen, f.eks. et vandfald, vil være evigtvarende. Dette kan påvirkes af klimaændringer m.m. Det afgørende er, at udnyttelse af vandkraften i dag ikke påvirker mulighederne for at udnytte vandkraften i fremtiden.

**Boks 3.1****Ressourcerenten**

Ressourcerenten er defineret ved indtjeningen ved udnyttelse af en naturressource ud over den normale aflønning af arbejdskraft og afkast til ejer af kapitalapparatet brugt til udvinding af ressourcen. Afkast til kapitalejer inkluderer afskrivninger og risikotillæg.

Ressourcerenten er betaling for knaphedsværdien knyttet til ressourcen, og på den måde adskiller naturressourcer sig fra andre varer og tjenester. For disse gælder, at med perfekt konkurrence vil prisen på lang sigt være bestemt af omkostningsniveauet ved at producere varen eller tjenesten. Selve ressourcemængden kan ikke produceres, og ressourcerenten er betalingen for at afgive ressourcen. Der er en ressourcerente både ved udnyttelse af udtømmelige og fornybare naturressourcer.

Opgørelsen af ressourcerenten knyttet til udnyttelsen af en bestemt naturressource kan sammenfattes ved følgende principopstilling:

Produktionsværdi (omsætning)

- Forbrug af råvarer

= Bruttoværditilvækst

- Løn

= Bruttoestindkomst (overskud)

- Afskrivninger på kapitalapparatet

= Nettoestindkomst

- Normalforrentning af investeret kapital

= Ressourcerente

Der er et stort skridt fra en principiel definition af ressourcerenten til en fastsættelse heraf i praksis. I en situation med fri konkurrence, vil markedsmekanismen bestemme ressourcerenten. Dette forudsætter tilstedeværelsen af mange potentielle aktører med interesse i at udnytte naturressourcen. Denne forudsætning er ikke nødvendigvis opfyldt for store og meget kapitalkrævende projekter, som også stiller krav om meget specialiseret viden og erfaring. Samtidig er der i praksis en betydelig usikkerhed knyttet til udnyttelsen; hvor stor er forekomsten? hvilken kvalitet? og hvordan vil priserne udvikle sig i fremtiden? I Grønlands tilfælde er der yderligere den problemstilling, at de fleste projekter kun realistisk kan gennemføres ved mellemkomst af udenlandske virksomheder. I praksis er den faktiske ressourcerente derfor reelt fastsat i en forhandlingssituation karakteriseret ved et bilateralt monopol (en potentiel entreprenør og Selvstyret). Det betyder, at fordelingen af nettogevinsten mellem entreprenør og Selvstyret reelt fastlægges ved forhandling. Størrelsen af ressourcerenten er derfor ikke entydig bestemt og kan ikke ses uafhængig af andre forhold af betydning for entreprenørens profitabilitet og fordeling af usikkerhed.

**Boks 3.2****Bruttonationalprodukt, nationalindkomst og ægte opsparing**

Normalt sammenfattes den økonomiske situation i et land ved bruttonationalproduktet – enten væksten i faste priser som et udtryk for fremgangen i den samlede økonomiske aktivitet eller BNP per capita som mål for niveauet for den materielle levestandard.

Det er velkendt, at BNP er et upræcist velfærdsmål. En naturkatastrofe med store ødelæggelser og betydelig genopbygningsaktivitet vil typisk vise sig i øget BNP vækst. Øget fritid har en velfærdseffekt for de fleste, men BNP vil falde. BNP tager ikke hensyn til andre velfærdsmål, herunder indkomstfordeling, sociale forhold m.m.

I forhold til en vurdering af den materielle levestandard i en åben økonomi med betydelig mobilitet af kapital og arbejdskraft er BNP også et upræcist mål. Det skyldes, at en stor del af produktionsresultatet går til aflønning af udenlandsk arbejdskraft eller som afkast til udenlandsk kapital.

BNP er værdien af produktionsresultatet minus forbrug i produktionen dvs. inputs til produktionen (råvarer m.m.). BNP opgør således den samlede værditilvækst i økonomien. Forbrugsmulighederne er givet ved den disponible nationalindkomst. Den opgøres på følgende måde:

**BNP**

- Aflønning af ansatte fra udlandet (netto)
- Formueindkomst fra udlandet (netto)
- = Bruttonationalindkomst

- Løbende overførsler fra udlandet (netto)
- = Disponibel bruttonationalindkomst

Bruttonationalindkomsten er et udtryk for værdiskabelse eller indkomst skabt af indenlandske produktionsfaktorer. Den disponible bruttonationalindkomst fremkommer ved at tage hensyn til løbende overførsler fra udlandet (netto), og dette viser den samlede indkomst, der kan disponeres over i et givet år. Disponibel BNI per indbygger er således et bedre mål for levestandarden i et land end BNP per indbygger.

Disponibel BNI er aktuelt væsentligt større end BNP grundet bloktilskuddet fra Danmark og aftaler med EU. Fremadrettet kan udnyttelse af naturressourcerne medvirke til at skabe en forskel i modsat retning, da udenlandsk kapital og arbejdskraft er nødvendig for at gennemføre projekterne. Dette understreger også, at en væsentlig del af de økonomiske fordele ved udnyttelse af naturressourcerne er knyttet til, at dette giver mulighed for at styrke den indenlandske beskæftigelse.

Et højt niveau for BNP eller den disponible bruttonationalindkomst kan være et misvisende mål for værdiskabelsen i et land, da produktionsresultatet kan være skabt ved nedslidning af kapitalapparatet eller ved at stifte gæld. Derfor opgøres også nettonationalproduktet ved at korrigere BNP for forbrug af fast realkapital, dvs. nedslidning af kapitalapparatet. Tilsvarende kan den disponible nettonationalindkomst opgøres.

Udnyttelse af naturressourcer rejser spørgsmålet om denne korrektion er tilstrækkelig. Såfremt produktionsresultatet er skabt ved udnyttelse af udtømmelige naturressourcer eller overudnyttelse af fornybare naturressourcer, er de fremtidige produktionsmuligheder mindsket. Dette har skabt en interesse for et såkaldt grønt nationalregnskab, hvor der korrigeres for forbrug af naturressourcer. Korrektionen kan være en udnyttelse af en udtømmelig ressource eller en negativ miljøpåvirkning skabt af produktionen. Det såkaldte grønne nationalprodukt er således lig disponible nettonationalindkomst minus forbrug af naturressourcer.

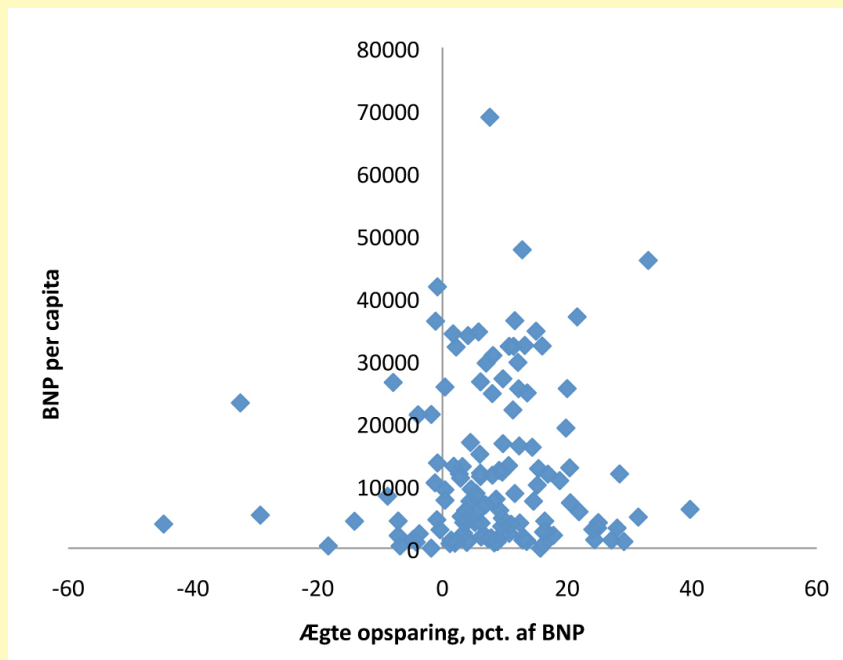
En alternativ tilgang til vurderingen af den aktuelle økonomiske situation og de muligheder der efterlades til efterfølgende generationer, er at betragte den såkaldte "ægte opsparing". Det er i princippet lig med det grønne nationalprodukt minus forbrug, dvs. den ændring i den samlede kapital (realkapital, human kapital, naturkapital m.m.), der efterlades til fremtidige generationer. Ofte beregnes den ægte opsparing<sup>11</sup> ved at vurdere ændringer i de forskellige kapitalstørrelser direkte, se f.eks. Arrow m.fl. (2010), Dansk Økonomisk Råd (2012).

Ægte opsparing er knyttet til bæredygtighed forstået på den måde, at opfyldelse af nulevende generationers behov ikke sker på bekostning af fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov, jf. Brundtland-

<sup>11</sup> Anbefalet af den såkaldte Sarkozy-kommission som en relevant indikator som alternativ til BNP for at vurdere "økonomisk præstation og sociale fremskridt", jf. Stiglitz m.fl. (2009). I Norge udarbejder Statistisk Sentralbyrå hvert år indikatorer for bæredygtighed, og en af indikatorerne er ægte opsparing.

kommissionens rapport (se World Commission on Environment and Development (1987)). Ægte opsparing dækker i princippet alle former for aktiver, dvs. en udnyttelse af udtømmelige naturressourcer kan være forenelig med uændret ægte opsparing, såfremt provenuet benyttes til erhvervelse af andre aktiver, f.eks. finansielle via en fondsopbygning eller human kapital via uddannelse. Bæredygtighed og ægte opsparing er knyttet til Hartwicks regel, der tilsiger bæredygtighed i form af en uændret samlet formue, dvs. en ikke en negativ ægte opsparing.

Figur 3.A: Ægte Opsparing og BNP per capita, 2009



Note: Ægte opsparing er "adjusted net savings" givet som samlet opsparing iflg. nationalregnskabet plus investeringer (udgifter) i uddannelse og minus udnyttelse af ressourcer (energi, mineraler, skov, fisk etc.) og miljøbelastning ( $CO_2$ , forurening etc.).

Kilde: [www.undp.org](http://www.undp.org).

Det afgørende ved begrebet ægte opsparing er, at udnyttelse af udtømmelige naturressourcer eller overudnyttelse af fornybare naturressourcer ikke sker på bekostning af fremtidige generationers muligheder. Dette rejser både etiske og politiske spørgsmål, men påpeger også, at et produktionsresultat opnået via den omtalte udnyttelse af naturressourcer ikke har samme varighed som en stigning i produktionen skabt ved en øget arbejdsindsats eller øget produktivitet.

Figur 3.A viser for en række lande BNP per capita samt den ægte opsparing som opgjort af UNDP. Det fremgår, at enkelte lande har et relativt højt niveau for BNP per capita samt en negativ ægte opsparing. Dette afspejler, at BNP-niveauet er baseret på en stor udnyttelse af naturressourcer og derfor ikke er bæredygtigt på lang sigt.

### 3.3.2. Samfundsmæssige perspektiver ved udnyttelse af naturressourcer

Ressourcerenten er en vigtig del af udnyttelsen af naturressourcer, og det er væsentligt at sikre samfundet den maksimale ressourcerente. Denne rente er imidlertid ikke den eneste eller nødvendigvis den vigtigste samfundsmæssige gevinst ved erhvervsprojekter knyttet til udnyttelse af naturressourcer.

Betragt et produkt, der produceres ved brug af en naturressource (udtømmelig, fornybar eller varig). Når produktet sælges til en given pris og fratrækkes omkostninger til råmaterialer m.m., er der en given værditilvækst, der kan benyttes til aflønning af de ansatte, dækning af afskrivninger og afkast til ejeren af produktionsapparatet (realkapitalen) samt betaling af ressourcerenten. Realisering af et erhvervsprojekt baseret på udnyttelse af naturressourcer skaber således ikke

alene grundlag for en ressourcerente, men også for en erhvervsudvikling med jobskabelse og en mere selv bærende økonomi til følge. Med andre ord skabes der et grundlag for en erhvervsudvikling og dermed et indkomstgrundlag for produktionsfaktorer anvendt direkte eller indirekte i projektet. Erfaringerne fra Norge (se boks 3.3) viser, at disse effekter vurderet ud fra indkomstska-belsen er af samme samfundsmæssige betydning som ressourcerenten og helt afgørende for de beskæftigelsesmæssige konsekvenser. Det bør også erindres, at erhvervsudvikling og vækst i lande/sektorer, der ikke direkte er baseret på udnyttelse af naturressourcer, hviler på værditilvæksten skabt af arbejdskraft og realkapital.

Øget beskæftigelse er ikke alene af betydning for mulighederne for selvforsørgelse og levestandard for den enkelte, men har også afgørende afledte konsekvenser for levevilkår og sociale forhold. En bæredygtig økonomi kan ikke alene baseres på forbrug af en ressourcerente. Øget beskæftigelse vil også have stor betydning for de offentlige finanser. Øget beskæftigelse øger indkomsterne i samfundet og dermed skattebaserne og skatteprovenuet. Øges beskæftigelsen ved at bringe personer, der i dag står uden job, i beskæftigelse, er effekten større, da der så både er en effekt i form af øgede skattebetalinger og besparelser på udgifterne til overførselsindkomster. Øget erhvervsaktivitet vil også øge skatteprovenuet via erhvervsbeskatningen. En forøgelse af beskæftigelsen i den private sektor er derfor en væsentlig forudsætning for at skabe mere robuste offentlige finanser, jf. Skatte- og Velfærdskommissionen (2011).

Hvor stort et bidrag disse projekter kan give til den indenlandske indkomstska-belse afhænger i første omgang af, i hvilket omfang indenlandske produktionsfaktorer bliver anvendt ved projekterne enten direkte eller som underleverandører. I anden omgang er der indirekte effekter i form af afledt efterspørgsel skabt af aktiviteterne og indkomsterne i sektoren. Dette gælder bredt fra boliger over serviceerhverv til dagligvareindkøb. Grundet både en størrelsesmæssig mindre og en geografisk mere spredt økonomi må det forventes, at importindholdet i de afledte aktiviteter er større, end det f.eks. har været erfaringerne i Norge. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke er et væsentligt potentiale.

Potentialet i forhold til erhvervsudvikling og særligt beskæftigelses-effekterne afhænger af flere forhold. Projekternes karakter har stor betydning for den type arbejdskraft, der efterspørges, og de afledte effekter for følgeindustri m.m. (direkte produktionsanlæg, indirekte boliger, infrastruktur m.m.). Mulighederne for beskæftigelse er både knyttet til de kvalifikationsmæssige krav og til den geografiske lokalisering af projekterne.

I denne sammenhæng er der flere problemer. Der er både kvalifikationsmæssige og geografiske mis-match problemer. Den forventede efterspørgsel efter arbejdskraft til potentielle erhvervsprojekter vil stille kvalifikationsmæssige krav, der ikke umiddelbart opfyldes i særligt stort omfang. Ligeledes vil projekterne være geografisk placeret enten i tyndt befolkede eller ikke-befolkede områder. Der er derfor et stort krav til geografisk mobilitet. Endelig er der også spørgsmålet om frigørelse af arbejdskraft fra andre erhverv som fiskeriet og den offentlige sektor. Disse spørgsmål behandles nærmere nedenfor.

Der kan også være samfundsmæssige gevinster, selvom projekterne gennemføres med brug af udenlandsk arbejdskraft. Det er vigtigt at sondre mellem anlægs- og driftsfasen. Grundet størrelsen af de fleste af de potentielle erhvervsprojekter er det ikke realistisk, at disse kan realiseres uden brug af udenlandsk arbejdskraft. For driftsfasen er potentialet større for at sikre en indenlandsk beskæftigelse, forudsat at de ovenfor omtalte kvalifikationsmæssige og geografiske mis-match problemer løses.

Et særligt spørgsmål er løn og ansættelsesvilkår for udenlandsk arbejdskraft, samt beskatningen heraf. Problemet er særlig stort i forhold til arbejdskraft i driftsfasen. I anlægsfasen vil der være et stort behov for arbejdskraft, men dette kan nemmere indkapsles, da anlægsfasen er tidsbegrænset. Import af udenlandsk arbejdskraft udfordrer også arbejdsmarkedet, særligt da en del af arbejdskraften vil blive importeret fra lavtlønslande. Et krav om aflønning efter grønlandsk overenskomstvilkår vil mindske den direkte konkurrence for den indenlandske arbejdskraft. Samtidig vil det mindske profitabiliteten af projekterne. I det omfang størrelsen af den samlede beskatning (ressourcerente samt erhvervsbeskatning) fastlægges i en forhandling i en bilateral monopolsituation, må det forventes, at krav til aflønningen af den importerede arbejdskraft vil blive nedvæltet i den samlede beskatning eller andre vilkår for entreprenøren.

### Boks 3.3

#### Norge

Norsk økonomi er stærkt påvirket af olievirksomheden. I 2009 udgjorde olievirksomheden ca. 22 pct. af BNP, heraf var knapt 60 pct. ressourceindtægter (indtægter på olieaktiviteter, inklusiv skatteprovenu) og de resterende godt 40 pct. direkte og indirekte aktivitetseffekter skabt af virksomheden. Udviklingen i Norge illustrerer, at ressourcerenten er af stor betydning, men også at de afledte aktivitetseffekter er en meget væsentlig del af gevinsten ved udnyttelse af naturressourcerne.

Mens mere end 90 pct. af de samlede investeringer i olievirksomheden i starten af 70'erne blev importeret, er andelen faldet til godt 20 pct. for et investeringsniveau, der med udsving har ligget omkring 6-7 pct. af BNP. Det samlede ressourceforbrug i olievirksomheden udgør 15-16 pct. af BNP, heraf er knap 3 procentpoint arbejds lønninger.

De samlede samfundsøkonomiske effekter af olieaktiviteten aflæses imidlertid ikke alene af produktions- eller investeringsomfanget i sektoren. De afledte effekter skabt via efterspørgsel efter råvarer, investeringsgoder, og efterspørgslen efter arbejdskraft er ligeledes af stor betydning. På basis af input-output analyser vurderes det, at bruttoproduktet ved de direkte og indirekte indenlandske leverancer for produktionen udgør omkring 65 pct. og for investeringerne knap 60 pct., hvor cirka halvdelen kommer fra indenlandske serviceerhverv. Et tilsvarende billede fremkommer ved vurderingen af den samlede beskæftigelseseffekt, der skønnes at være godt 200.000 personer i 2009, og her er halvdelen i indenlandske tjenester.

For Norge har det været afgørende, at indenlandske sektorer har kunnet overtage mere og mere af aktiviteten herunder også leverance af investeringsgoder. Samtidig har den stigende aktivitet via lønstigninger fortrængt aktivitet i andre sektorer. Der er dermed skabt en skævvridning af økonomien, jf. diskussion om Hollandsk Syge. Forvaltning af ressourcerenten er knyttet til den såkaldte Petroleumsfond (nu Statens Pensionsfond), hvor der sker en løbende akkumulering af ressourcerenten, og den såkaldte handlingsregel muliggør en gennemsnitlig anvendelse af 4 pct. af formuen, se nedenfor.

I Grønlands tilfælde kan man ikke forvente den samme afledte indenlandske effekt af udnyttelse af kulbrinter. Økonomiens struktur muliggør ikke den samme opbygning af en indenlandsk oliesektor som i Norge. Imidlertid er udnyttelse af mineraler og varige naturressourcer som vandkraft mere arbejdskraftsintensive, og dermed er der et større potentiale for gunstige afledte effekter fra disse projekter.

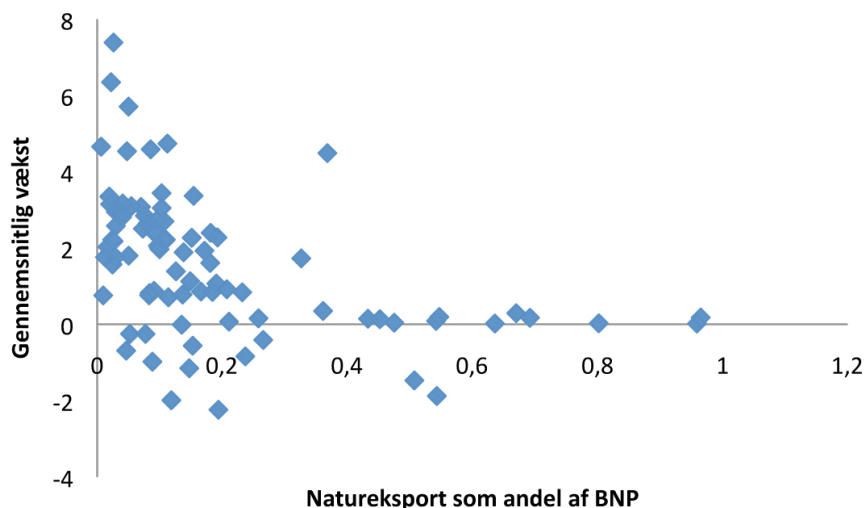
### 3.3.3 Ressourceforbandelsen

Adgang til og udnyttelse af naturressourcer giver et potentiale for en gunstig økonomisk udvikling. Der er imidlertid ingen garanti for, at dette potentiale udløses, jf. figur 3.7. Der er eksempler på ressourcerige lande (Norge, Botswana, Chile), som har forvaltet ressourcerne hensigtsmæssigt til gavn for vækst og velstand, og eksempler på det modsatte (Bolivia, Congo, Nigeria, Sudan, Venezuela). Det faktum, at udnyttelse af naturressourcer ikke har sikret en gunstig økonomisk udvikling har i den økonomiske litteratur ført til en diskussion om "ressourceforbandelsen". Der er en omfattende litteratur, der søger at afdække, hvilke faktorer, der er af betydning for, om udnyttelse af naturressourcer bidrager til en økonomisk udvikling, eller ikke, se f.eks. Frankel (2011), Torsvik (2007,2009,2010), Van der Ploeg (2011) samt van der Ploeg og Venables (2011).

Det er uden for rammerne af dette kapitel at give en oversigt over den omfattende litteratur om-

kring ressourceforbandelsen. De følgende afsnit fremhæver nogle væsentlige forhold fra denne litteratur af betydning i en grønlandsk sammenhæng.

Figur 3.7  
Naturressourcer og vækst



Note: Exportandel i 1970, og gennemsnitlig vækst i BNP per capita i perioden 1965-90. 87 lande inkluderet i figuren.  
Kilde: Torvik (2007).

En konsekvens af en økonomisk struktur baseret på udnyttelse af naturressourcer er typisk, at økonomien vil være baseret på ganske få aktiviteter/sektorer (begrænset diversifikation af økonomisk aktivitet), som samtidig er karakteriseret ved store prisudsving (volatilitet). Store prisudsving påvirker aktivitet og indkomster og kan være en kilde til ustabilitet i den øvrige økonomi. Dette er især et problem i små ressource-økonomier, hvor økonomien ikke er diversificeret men stærkt afhængig af en enkelt eller få sektorer. Dette kan give særligt store konjunkturudsving og skabe nogle betydelige tilpasningsproblemer. I opgangsperioder vil aktivitet og indkomst være stigende, og dette vil typisk betyde øget aktivitet ikke alene i ressourcesektoren men også i andre dele af økonomien (hovedsageligt i følgeerhverv og serviceerhverv) med et afledt pris/løn-press, risiko for bobler i f.eks. ejendomsmarkedet til følge. Omvendt vil der i nedgangsperioder være vigende afsætning i disse sektorer med risiko for høj arbejdsløshed m.m. Dette stiller særligt store krav til den økonomiske politik for at "udglatte" disse udsving. I Grønlands tilfælde med en valutaunion med Danmark vil stabiliseringsbyrden alene hvile på finanspolitikken. Det er således vigtigt at indrette rammer for finanspolitikken, der giver mulighed for opstramning i gode tider og stimulans i dårlige tider, jf. kapitel 2.

Ressourceforbandelsen er tæt forbundet med såkaldt Hollandsk syge. En hastigt voksende ressourcesektor vil lægge beslag på produktionsfaktorer, herunder arbejdskraft, hvilket vil presse lønniveauet i vejret. Dette vil mindske konkurrenceevnen for andre erhverv i direkte konkurrence med udlandet og dermed føre til en deindustrialisering af landet. En sådan drejning af økonomien er u hensigtsmæssig, såfremt disse erhverv er afgørende for de fremtidige vækstmuligheder i økonomien. Dette kan enten skyldes, at ressourceudnyttelsen er afviklet efter en kortere årrække, eller at disse andre sektorer har et større potentiale for produktivitetsvækst. Knyttet til denne skævvridning er mulighederne for en overophedning i indenlandske erhverv (boligmarkedet), som kan virke destabiliserende for den økonomiske udvikling. I Grønlands tilfælde er der



ikke sket en industrialisering, og der er derfor ikke risiko for en deindustrialisering. Udnyttelse af naturressourcer er derimod en mulighed for at skabe en erhvervsudvikling. Læren af "hollandsk syge" er dog, at en sådan udvikling skal ske gradvist for ikke at lede til overophedning i andre dele af økonomien (bygge- og anlægssektoren). Der er samtidig behov for at reallokere arbejdskraft både i forhold til sektorer og geografi. Dette indbefatter en afgang af arbejdskraft fra blandt andet fiskeriet, øget effektiv erhvervsdeltagelse og en generelt opkvalificering af arbejdsstyrken. Mulighederne for reduktion af antallet af offentligt ansatte, muliggjort blandt andet ved effektiviseringer, bør også indgå som en mulighed.

Erfaringerne fra en række "ressourcerige" lande er, at midlerne ofte anvendes uhensigtsmæssigt, enten fordi de falder i de "forkerte lommer", skaber grobund for korruption, anvendes til projekter med begrænset samfundsmæssigt afkast (white elephants) eller bruges til at finansiere et uholdbart højt forbrug. Naturressourcerne bliver i disse tilfælde ikke transformeret til andre aktiver, der fremadrettet kan drive en økonomisk udvikling. Mange lande med store naturressourcer har typisk et lavere niveau for "ægte opsparing", jf. boks 3.2. Det betyder, at nogle ressourcerige nationer bliver fattigere år for år til trods for naturressourcerne. Der reinvesteres ikke tilstrækkeligt, hvilket forringer vilkårene for fremtidige generationer (Torvig (2007,2009) og van der Ploeg (2011)).

I en række lande er problemerne opstået på grund af en uklar fordeling af ejendomsretten, der både kan betyde en overudnyttelse af ressourcerne og at midlerne ikke tilfalder samfundet. I Grønlands tilfælde er ejendomsretten veldefineret som Selvstyrets ejendom, og derfor er der ikke umiddelbart denne type af problemer.

Der er imidlertid også andre grunde til uhensigtsmæssig anvendelse af midlerne. Risikoen er, at midlerne bliver et "smøremiddel", der blokerer for de nødvendige reformer, at midlerne ikke bliver benyttet til at sikre fremtidige produktions- og indkomstmuligheder (ægte opsparing), men i stedet til politisk konkurrence om anvendelsen af midlerne til aktiviteter uden samfundsøkonomisk afkast, prestigeprojekter, stærkt forvridende subsidier/tilskud eller lignende til opretholdelse af aktiviteter i erhverv eller områder uden vækstpotentiale.

Udnyttelse af naturressourcer stiller store krav til styringen af de offentlige finanser. Udnyttelse af naturressourcer vil påvirke de offentlige finanser både direkte via ressourcerenten og indirekte via generel beskatning. Forvaltningen af disse ressourcer stiller krav på to niveauer. Overordnet handler det om de generelle principper for brugen af disse ressourcer (jf. diskussionen ovenfor), og mere specifikt handler det om at sikre, at ressourcerne faktisk anvendes til de tiltænkte formål. Dette stiller krav om klare regler, transparens og kontrol for dermed at øge de politiske omkostninger ved opportunistisk anvendelse af midlerne, jf. også kapitel 2.

Erfaringerne fra andre lande peger meget klart på de institutionelle rammers afgørende betydning for, om udnyttelse af naturressourcer er befordrende for en gunstig økonomisk udvikling. Der er behov for at have meget klare regler for anvendelse af ressourcerne. Disse problemer er i nogle lande bl.a. løst ved fondskonstruktioner. Der kan være flere grunde til at lave fondskonstruktioner. Den første er at sikre en intergenerational balance i anvendelse af ressourcerenten, jf. ovenfor om Hartwicks regel og ægte opsparing. Den norske Petroleumsfond (nu Statens Pensionsfond) er et eksempel herpå. Et andet motiv kan være at bruge fonden som stabiliseringspolitisk stødpude, der opsamler midler i gunstige perioder og uddeler midler i mindre gunstige perioder. Den chilenske stabiliseringsfond er et eksempel herpå<sup>12</sup>. Endelig kan en fondskonstruk-

12 Chile har et overskudsmål for de offentlige finanser. Det var tidligere fastsat til 1 pct. af BNP og er nu 0 pct. (offentlig

tion være hensigtsmæssig som en "parking fund", hvor midlerne parkeres for ikke at skabe overophedning men en langsom og glidende anvendelse af midlerne i forhold til økonomiens absorptionskapacitet.

Hovedkonklusionen fra analyser af betydningen af naturressourcer for den økonomiske udvikling er, at politisk kontrol og stram styring er helt afgørende. Diskussionen om betydningen af udnyttelse af naturressourcer for den økonomiske udvikling har således også mange paralleller til effekterne af u-lands hjælp, dvs. hvorledes kan ressourcer, uanset om de stammer fra udlandet eller fra udnyttelse af naturressourcer, omsættes i en gunstig økonomisk udvikling til gavn for hele befolkningen.

#### Boks 3.4

##### **Ressourcefonde<sup>13</sup>**

Ressourcefonde adskiller sig meget i opbygning i forhold til i) regler for indbetaling, ii) formueforvaltning, og iii) regler for udbetaling. Tabel 3.A giver hovedtrækkene for tre ressourcefonde etableret i olierige nationer. Fondene adskiller sig betydeligt og har også har fungeret væsentligt forskelligt.

Alberta Heritage Fond: Fonden blev oprettet i 1976 for at sikre olieindtægterne for fremtidige generationer, medvirke til finansieringen af den offentlige sektor, sikre en udbygning af økonomien og øge livskvaliteten for borgerne. Frem til 1983 blev 30 pct. af ressourceindtægterne tilført fonden, fra 1984-87 blev dette reduceret til 15 pct., og siden er der ikke tilført ressourcer til fonden. Fondens midler har hovedsageligt været investeret i provinsen, en stor del i offentligt ejede selskaber. Frem til 1997 var der uklare udbetalingsprincipper. Fonden blev i stor udstrækning brugt ud fra kortsigtede politiske hensyn, afkastet af projekterne var meget uklare, og udbetalingsniveauet oversteg målsætningerne. I 1997 blev fonden restruktureret med sigte på at styrke det langsigtede afkast, ligesom det blev præciseret, at midlerne skal understøtte de offentlige finanser.

Alaska: Olie- og gasindtægter udgør omkring 90 pct. af delstatens samlede indkomster (600.000 indbyggere). Alaska Permanent Fund blev oprettet i 1976 efter en folkeafstemning og har en konstitutionel forankring. Fondens formål er at opnå et højt afkast for en lav risiko, omkostningseffektiv forvaltning af midlerne, og sikre åbenhed omkring fonden. Frem til 1980 blev 25 pct. af olieindtægterne tilført fonden, og derefter 50 pct. (denne stigning er dog ikke forankret i konstitutionen). Forvaltningen er lagt i et uafhængigt selskab for at sikre et armslængde princip til det politiske system. Udbetalinger har en udglatningsmekanisme (21 pct. af afkastet over de sidste 5 år) for at undgå destabiliserende udsving i udbetalingerne. Normalt udbetales halvdelen af den samlede udbetaling som en overførsel (lump-sum) til alle borgere i delstaten (i 2006 1106 \$, godt 7000 kr.).

Norge: Petroleumsfonden blev oprettet i 1990 og har siden skiftet navn til Pensionsfonden-udland. Navnet signalerer, at hovedformålet er at medvirke til at finansiere velfærdsordninger knyttet til ændret demografi, samt at alle investeringer foretages i udlandet. Markedsværdien af Statens Pensionsfond Udland var ved udgangen af 2011 godt 3.100 mia. NOK. Alle statens indtægter fra olievirksomhed indgår i fonden, og formueforvaltningen er i armslængde til det politiske system. Imidlertid er udbetalinger fra fonden en diskretionær politisk beslutning. Dog er der fastlagt en såkaldt "handlingsregel", ifølge hvilken 4 pct. (forventet realafkast) af fondsformuen kan anvendes. Dette er tænkt som et gennemsnit over konjunkturerne, da fonden skal virke som en buffer for de offentlige finanser. Underskud på de offentlige finanser dækkes via fonden, og normen er, at denne dækning på tværs af konjunkturerne skal svare til en udbetaling på 4 pct. af fondsformuen. Udbetalingerne har i gennemsnit ligget lidt over handlingsreglen på 4 pct. Det skal dog bemærkes, at udbetalingsnormen på 4 pct. er lav, såfremt fremtidige stigninger i olieformuen tages med. For 2006 svarer en udbetaling på 4 pct. af den registrerede olieformue til omkring 1.3 pct. af den samlede olieformue også inkluderende forventede fremtidige indtægter.

Sammenfattende viser erfaringerne, at det er helt afgørende med klare regler for alle tre dimensioner af ressourcefondene (indbetalinger, forvaltning og udbetaling). Hovedideen med fondene er at sikre langsigtede hensyn, og det er derfor afgørende, at fondene er opbygget på en måde, som minimerer risikoen for, at anvendelse af midlerne påvirkes af kortsigtede politiske interesser enten ved at mindske indbetalingerne eller ved omfang og

*gæld udgør ca. 10 pct. af BNP). Afvigelse fra mål accepteres såfremt i) den samlede aktivitet i en lavkonjunktur er mindre end kapaciteten, eller ii) prisen på kobber og molybden er under dets mellemlistede (10 års) ligevægtsniveau. Om disse kriterier er opfyldt vurderes af uafhængige paneler (en for hvert tema), se f.eks. Frankel (2011) eller Pedersen (2008).*

*13 Boksen er baseret på Torvik (2007, 2010).*

brug af udbetalingerne. En særlig risiko ved ressourceforvaltningen er at afklare, i hvilket omfang givne aktiviteter også kommer fremtidige generationer til gode. I det norske tilfælde har man taget de fulde konsekvenser af dette ved, at investeringerne alene sker i udenlandske fordringer. Dette er nemmere i et relativt stort land tæt integreret i den internationale økonomi, og som samtidig har været i stand til at udnytte olieforekomsterne til udvikling af en industri på området.

**Tabel 3.A: Ressourcefonde for olieindtægter**

	Indbetaling	Forvaltning	Udbetaling
Alberta Heritage Fund	Diskretionært: 30 pct. → 15 pct. → 0 pct.	Politisk investeringskomite	Diskretionært  Udbetalinger må ikke overstige 5 pct. af formuen
Alaska Permanent Fund	Regelstyret (forankret i konstitutionen)  Mindst 25 pct. af royalties (10-15 pct. af olieindtægterne)	Uafhængigt selskab  Flertal af privatpersoner i bestyrelsen	Regelstyret (forankret i konstitutionen)  21 pct. af nettoafkastet de sidste 5 år
Norge: Statens Petroleumsfund -udland	100 pct. af alle indtægter	Enhed under Nationalbanken (delegation fra Finansministeriet)	Diskretionært  Udbetalinger svarende til 4 pct. af formuen

Note: Baseret på Torvik (2007).

I Alaska uddeles en stor del af fondsindtægterne direkte til befolkningen. Et argument herfor har været, at man dermed mindsker risikoen for politisk "fejlbrug" af midlerne i form af mindre rentable projekter, projekter til fordel for bestemte grupper i samfundet, eller udskydelse af upopulære reformer. Såfremt den politiske styring eller anvendelseskriterierne er utilfredsstillende, kan dette være en hensigtsmæssig måde at uddele midlerne på. Imidlertid vil det være et større samfundsøkonomisk tab, såfremt man dels uddeler sådanne overførsler til alle borgere (lump-sum) og dels skal finansiere offentlige aktiviteter med forvridende skatter pålagt eksempelvis arbejdsindkomst. For givne offentlige aktiviteter er det samfundsøkonomisk mere hensigtsmæssigt at finansiere de offentlige aktiviteter med midler fra fonden for dermed at kunne holde et lavere niveau for forvridende beskatning. Dette argument understreger igen betydningen af politisk disciplin, og dermed også klare og veldefinerede rammer for ressourcefonde.

### 3.4. Erhvervsudvikling og vækst baseret på naturressourcer

Inden for de senere år er der sket en modning af en række storskalaprojekter inden for råstofudnyttelse og energiintensiv produktion ved brug af vankraftressourcer. Projekterne er kendetegnet ved meget store kapital- og arbejdskraftsbehov set i forhold til økonomiens størrelse og kapacitet. Flere af disse projekter er inde i en afgørende fase, og det må anses for rimeligt sandsynligt, at et eller flere projekter kan gennemføres.

I det følgende diskuteres krav til den økonomiske politik for at sikre, at disse projekter får det størst mulige samfundsøkonomiske resultat og medvirker til at skabe en selvstående økonomi. Centrale elementer i en mere selvstående økonomi er bedre mulighed for selvforsørgelse, øget materiel levestandard samt en forbedring af de offentlige finanser. Erfaringerne fra andre ressourcelande viser, at gennemførelse af store projekter baseret på naturressourcer ikke er nogen garanti for en gunstig økonomisk udvikling. Der er en lang række krav til den økonomiske politik og til strukturforandringer, for at sådanne projekter styrker mulighederne for en selvstående økonomi.

Risikoen er at udvikle en art af Hollandsk syge, således at projekterne ikke giver bedre beskæftigelses- og indtjeningsmuligheder for befolkningen. Dette vil have betydning for velstandsniveauet, men det vil også have afledte sociale konsekvenser. Selvom gennemførelse af et storskalaprojekt udelukkende med udenlandsk arbejdskraft vil give et afkast til de offentlige finanser i form af skatte- og ressourcerentebetalinger, vil dette ikke opfylde kravene til en mere selv bærende økonomi, hvor flere er selvforsørgende med en levestandard svarende til niveauet i de nordiske lande. Effekterne af projekterne for de offentlige finanser er også stærkt afhængige af, i hvilket omfang de giver grundlag for bedre beskæftigelses- og indtjeningsmuligheder for befolkningen. Et forøget indtægtsgrundlag for den offentlige sektor skaber en risiko for, at midlerne ikke anvendes hensigtsmæssigt. Politisk kamp om ressourcerne og prestigeprojekter vil reducere det samfundsmæssige afkast af projekterne. Urealistiske forventninger til projekterne kan også skabe en overoptimistisk vurdering af de økonomiske muligheder og dermed lede til udskydelse af nødvendige reformer. Endelig er det en særlig problematik, at projekterne er store i forhold til økonomiens størrelse, hvilket kan lede til en destabiliserende effekt særligt med større udsving mellem perioder med høj aktivitet i blandt andet bygge- og anlægssektoren og perioder med lav aktivitet. Kravene til den konjunkturmæssige styring bliver således forstærket af disse storskalaprojekter.

I det følgende behandles først nogle af de centrale krav til uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken, og efterfølgende vurderes implikationerne for de offentlige finanser og den generelle økonomiske politik. Med udgangspunkt i den aktuelle uddannelsesmæssige og arbejdsmarkedsmæssige situation vurderes mulighederne for at øge udbuddet af kvalificeret arbejdskraft. Omstillingsbehovet er af en størrelsesorden ikke tidligere set i en grønlandsk sammenhæng, og kravene er derfor store. Tilsvarende gælder for de offentlige finanser, hvor både indtægts- og udgiftssiden påvirkes markant, og med en betydelig indbygget risikoprofil, da de udgiftskrævede initiativer kommer før indtægterne. Storskalaprojekterne giver muligheder, men de er ikke en automatisk løsning af en række strukturproblemer i den grønlandske økonomi.

Det ligger uden for denne rapport's rammer at foretage en nærmere vurdering af de enkelte projekter og deres muligheder for gennemførelse. Spørgsmålet om Selvstyrets direkte engagement i projekterne som partner vil ikke blive behandlet (se Naalakersuisut, FM2012/50). Ligeledes ligger det uden for kapitlets rammer at vurdere, hvorledes beskatning og royalties med mere skal kombineres for at give det størst mulige samfundsmæssige afkast. Det følgende vurderer alene de afledte samfundsøkonomiske krav og konsekvenser af en gennemførelse af et eller flere af storskalaprojekterne.

### 3.4.1 Uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik

Storskalaprojekterne vil både i anlægs- og driftsfasen skabe en efterspørgsel efter arbejdskraft. Redegørelse om storskalaprojekter (Naalakersuisut (2012)) vurderer potentialet ved de to mest fremskredne projekter, henholdsvis jernmineprojektet ved Isukasia og aluminiumsprojektet ved Manitsooq. Såfremt begge projekter opføres samtidig, vil der være behov for i alt 4700 beskæftigede i anlægsfasen samt 1650<sup>14</sup> jobs i driftsfasen. Dette skal ses i forhold til en arbejdsstyrke på ca. 27.000 personer.

Behovet for arbejdskraft i anlægsfasen er stort inden for en relativ kort tidsramme, og det kan ikke realistisk dækkes uden en betydelig brug af udenlandsk arbejdskraft. Det afgørende er derfor, i hvilket omfang det mere varige arbejdskræftsbehov i driftsfasen kan dækkes af hjemmehørende arbejdskraft.

<sup>14</sup> Redegørelse om rammevilkår for realisering af storskalaprojekter i Grønland.

Udgangspunkter er her en vurdering af mulighederne for dels at styrke arbejdsudbuddet og dels at frigøre arbejdskraft fra andre erhverv. Selvom beskæftigelsesfrekvensen er relativ høj, er kvalifikationsniveauet for arbejdsstyrken relativt lavt, og der er derfor et stort kvalifikationsmæssigt gap. Arbejdsudbuddet kan styrkes ved at reducere marginalgrupperne, men dette kræver en særlig indsats i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Endvidere skal det sikres, at den geografiske mobilitet er til stede.

For en vurdering af tilpasningerne på arbejdsmarkedet er det vigtigt at sondre mellem tilpasningen på samfundsplan og på individniveau. Når der på samfundsplan skal ske en forskydning både af niveau og sammensætning af arbejdsstyrken fra blandt fiskeriet og marginalgrupper til storskalaprojekterne og heraf afledte aktiviteter, er det ikke ensbetydende med, at det på individplan skal ske ved at en person går fra f.eks. at stå uden for arbejdsmarkedet til at være beskæftiget i driften på et eventuelt vandkraftværk i Manitsooq. Den nødvendige tilpasning på samfundsplan vil mere realistisk ske via en forskydning eller kædereaktion, hvor behovet for arbejdskraft i vandkraftværket dækkes af allerede faglært arbejdskraft, hvilket til gengæld skaber jobmuligheder for mindre kvalificeret arbejdskraft via omskoling eller uddannelse. Dette antyder umiddelbart, at arbejdsmarkedstilpasningen er nemmere, men det er kun tilfældet, såfremt alle led i denne kædeproces er velfungerende. Det samlede omstillingsbehov er således større, end det fremgår af nettotallene.

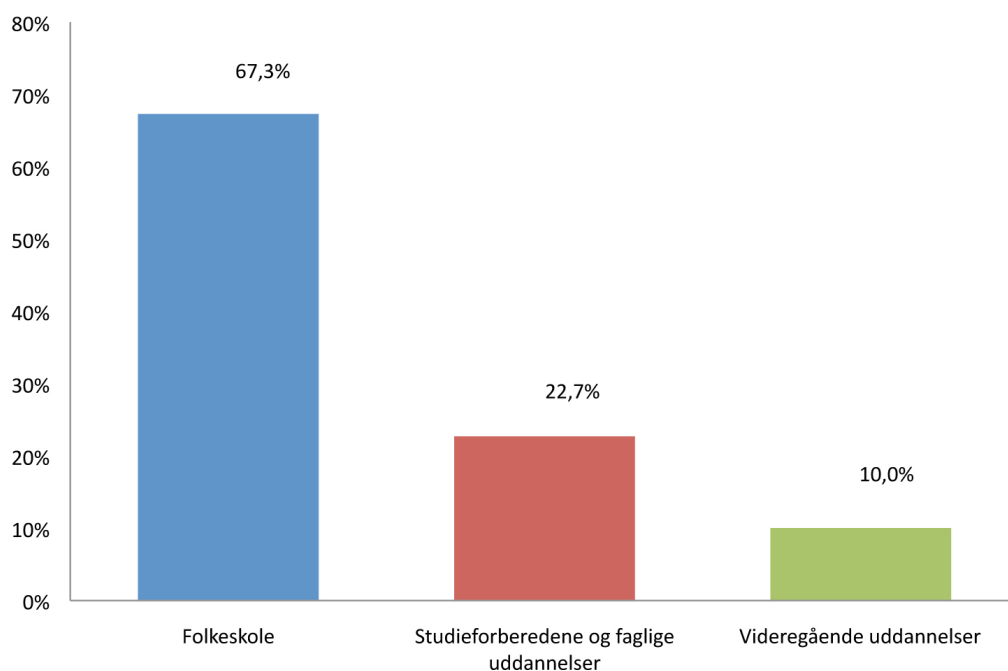
Behovet for arbejdskraft kan også dækkes ved at tiltrække udenlandsk arbejdskraft. Historisk er behovet for arbejdskraft på en række områder blevet dækket ved at tiltrække udenlandsk arbejdskraft. Der kan tænkes tre former for udenlandsk arbejdskraft, i) "gæstearbejdere" der er i landet i en kort periode og som typisk ikke medbringer familie, ii) immigration af personer fra andre lande, som forventer at blive i landet en længere periode, og som ofte medbringer familie, iii) "hjemtrækning" af emigranter fra Grønland som efter endt uddannelse har bosat sig i udlandet (Danmark), og som i mange tilfælde har stiftet familie.

Arbejdsmarkedsudfordringer har tre væsentlige dimensioner, nemlig kvalifikationer, geografi og incitament. Disse behandles i det følgende.

### **Kvalifikationer**

Det gennemsnitlige uddannelsesniveau er lavt. Figur 3.8 viser uddannelsesprofilen for 2010, og det fremgår, at 67,3 pct. kun havde folkeskolen som uddannelsesmæssig baggrund, og dermed ingen formel faglig uddannelse. Dette viser et stort uddannelsesmæssigt efterslæb, hvor for mange forlader folkeskolen med ringe forudsætninger og motivation for videre uddannelse. Der er flere forklaringer på dette, herunder sprogbarrierer, jf. Økonomisk Råd (2010). Gruppen med en faglært uddannelse udgør 5,6 pct. af befolkningen i den arbejdsdygtige alder.

Figur 3.8  
Befolkningens uddannelsesprofil 2010



Note: Uddannelser opdelt efter ISCED 2-6 kategorier. 7 personer er uden oplysninger og ikke medregnet. Videregående uddannelse omfatter videregående akademiske og faglige uddannelser, suppleringskurser samt forskningsuddannelser.  
Kilde: <http://bank.stat.gl/Dialog/varval.asp?ma=UDDISCED&ti=Befolkningens+uddannelse+efter+tidpct.2C+kpct.F8npct.2C+fpct.F8destedpct.2C+alder+og+ISCED+klassifikationpct.2E+2010&path=../Database/Grpct.F8nland/Uddannelse/&lang=4>

Tabel 3.2  
Alders- og herkomst fordelt uddannelsesprofil, 2010

		Folkeskole	Studieforberejdede og faglige udd.	Videreg. udd.	Total
Født i Grønland	16-24 år	6.949	730	54	7.733
	25-34 år	3.414	2.194	525	6.133
	35-44 år	4.255	2.472	647	7.374
	45-54 år	6.152	1.423	630	8.205
	55-64 år	3.686	329	246	4.261
Født udenfor Grønland	16-24 år	221	118	11	350
	25-34 år	348	357	462	1.167
	35-44 år	379	422	536	1.337
	45-54 år	421	420	395	1.236
	55-64 år	311	349	383	1.043
	I alt	26.136	8.814	3.889	38.839
	I alt i pct.	67,3 pct.	22,7 pct.	10,0pct.	

Note Se Figur 3.8  
Kilde: se Figur 3.8

Tabel 3.2 viser en alders- og herkomst opdelt fordeling af uddannelsesbaggrunden for arbejdsstyrken i 2010. Det fremgår, at der er en tendens til, at yngre generationer er bedre uddannet end ældre generationer. Blandt yngre generationer er der dog et stort frafald og betydelige forsinkelser gennem uddannelsessystemet (Økonomisk Råd (2010)). En nærmere analyse af årgan-

gene 1971 og 1976 viste, at godt og vel 55 pct. ikke havde nogen kompetencegivende uddannelse<sup>15</sup>. Tabel 3.2 understreger også, at uddannelsesniveaut generelt er højere blandt gruppen født udenfor Grønland, hvilket afspejler, at der især har været behov for at tiltrække denne type arbejdskraft.

Tabel 3.3

Arbejdsmarkedet med relevans for storskala projekt:

Branche	Antal beskæftigede	Antal virksomheder
Bygge- og anlægsvirksomhed	2.328	213
Transport- og hjælpevirksomheder	1.554	118
Forretningsservice	759	93
I alt	4.641	424

Kilde: Naalakersuisut (2012).

Det er politisk erkendt<sup>16</sup>, at der er et stort behov for at øge uddannelsesniveaut generelt. Således er det et mål, at restgruppen skal uddannes for at blive arbejdsmarkedssparat og selvforsørgende. Der er en række problemer inden for hele uddannelsessystemet, der skal adresseres for at nå disse målsætninger (se f.eks. Skatte- og Velfærdskommissionen (2011)). I forhold til erhvervsuddannelserne er det målsætningen, at de skal gøre de unge klar til at søge og påtaget sig faglært beskæftigelse. Der er dog store problemer på området både i forhold til de unges kvalifikationer ved påbegyndelse af en erhvervsuddannelse og i forhold at gennemføre uddannelserne. Særlige problemer er knyttet til kollegiesituationen og muligheder for at få en praktikplads.

Behovet for omstillinger for at sikre en beskæftigelsesfremgang for den hjemmehørende befolkning er betydeligt. Tabel 3.3 viser den aktuelle beskæftigelse og antal virksomheder inden for brancher af umiddelbar relevans for storskala projekter som f.eks. underleverandører. Tabel 3.4 viser fordelingen af beskæftigelsen i 2009 efter uddannelse. I udgangssituationen er den overvejende del af de beskæftigede ufaglærte, og derfor er der et "skill mismatch" i forhold til kravene i storskala projekterne. Samtidig er virksomhedsstrukturen i de mest relevante brancher karakteriseret ved et betydeligt antal meget små virksomheder. Begge dele kan gøre det vanskeligt at udløse det potentiale storskala projekterne skaber.

Tabel 3.4

Beskæftigelsesfordeling efter uddannelse, 2009

Uddannelse	Beskæftigede	Uden beskæftigelse	I alt	I pct.
Ufaglært	17.806	8.070	25.876	72 pct.
Faglært	1.888	304	2.192	6 pct.
Mellemlang udd.	5.646	404	6.050	17 pct.
Videregående udd.	1.666	191	1.857	5 pct.
I alt	27.006	8.969	35.975	

Note: Opgjort for 17-63 årige.

Kilde: Naalakkersuisut (2012)

En markant ændring i arbejdsstyrkens kvalifikationsniveau vil kræve ændringer på mange niveauer i uddannelsessystemet, og sådanne mere grundlæggende ændringer vil først vise sig efter en længere årrække i takt med, at nye generationer med et bedre uddannelsesniveau kommer ud på

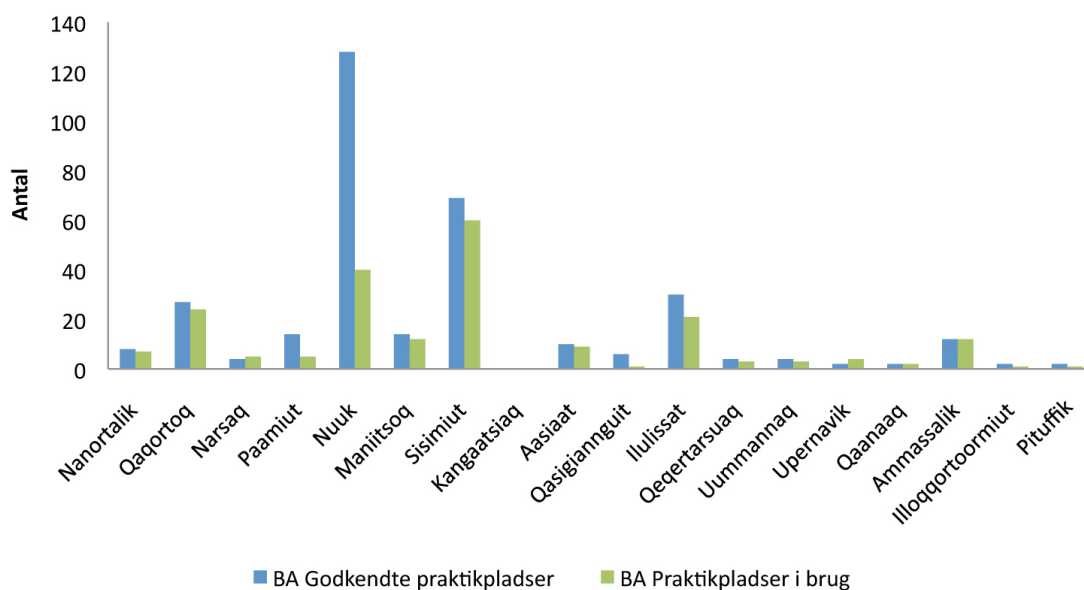
15 Økonomisk Råds Rapport 2010

16 Redegørelse om Naalakkersuisuts uddannelsesstrategi april 2012

arbejdsmarkedet. Det er vigtigt at have fokus på disse langsigtede forhold i uddannelsespolitikken. På kort sigt er der også visse handlemuligheder. En særlig problematik er de begrænsninger, der aktuelt er i forhold at påbegynde og færdiggøre arbejdsmarkedsrelevante uddannelser. En af barriererne er praktikpladssituationen, der giver et flaskehalsproblem og derfor bremser uddannelsesmulighederne for unge. Flere elementer kan bidrage til en mindskelse af praktikpladsproblemet. En mulighed er en mere fleksibel tilrettelæggelse af praktikforløbet (skolepraktik, og praktikforløb fordelt mellem forskellige arbejdsgivere). En anden er at sikre et større antal virksomhedspraktikforløb, hvilket blandt andet kunne ske ved en tilskudsordning, hvor alle virksomheder bidrager til en pulje afhængig af beskæftigelsesniveau, og midlerne fra puljen fordeles til de virksomheder, der tager praktikanter (se Skatte- og Velfærdscommissionen (2011)).

Der vil være mulighed for at knytte praktikpladser til aktiviteter genereret af storskalaprojekterne. Det har samtidig den fordel, at det giver en indikation af, på hvilke fagområder der vil være brug for arbejdskraft. Da erhvervsstrukturen består af mange små virksomheder, ligesom udenlandske virksomheder kan være involveret med kortere- og længerevarende aktiviteter, vil den ovenfor forslåede tilskudsmodel være mere fleksibel og hensigtsmæssig end en ordning, der har et praktikkrav knyttet til kontrakten. Tilskudsmodellen sikrer, at alle virksomheder bidrager til løsning af praktikproblemet, og at de virksomheder, der tager praktikanter, får et tilskud. Til større kontrakter kan det være hensigtsmæssigt at knytte krav til sikring af etablering af praktikpladser. Kollegier er også en begrænsende faktor i forhold til praktikforløb, og der er derfor en stor geografisk mismatch mellem efterspørgsel og udbud af praktikpladser. Figur 3.9 viser fordelingen af godkendte praktikpladser og praktikpladser i brug inden for Bygge og anlæg. På landsplan er der 338 godkendte praktikpladser, og kun 211 pladser udnyttes, dvs. udnyttelsesgraden er kun omkring 2/3. Nuuk rangerer lavt i antal praktikanter i forhold til de godkendte praktikpladser, idet kun omkring 1/3 af de godkendte praktikpladser udnyttes. Det bemærkes, at en godkendt praktikplads ikke er ensbetydende med, at der udbydes en praktikplads.

Figur 3.9  
Praktikpladser i Bygge og anlæg



Kilde: [www.dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Departement\\_for\\_KIIN/KIIN\\_styrelse/-/media/CE716B-F14AA94E799BEFA09DDE9AEB16](http://www.dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Departement_for_KIIN/KIIN_styrelse/-/media/CE716B-F14AA94E799BEFA09DDE9AEB16)



I forbindelse med storskalaprojekterne er der et stort perspektiv i såkaldte IBA-aftaler (Impact Benefit Agreement), der kontraktligt knytter krav til involvering af lokal arbejdskraft, lokale underleverandører, videnoverførsel via praktikpladser m.m. Selvom sådanne vilkår vil påvirke andre kontraktvilkår, er de et vigtigt instrument til at skabe grundlag for uddannelse af arbejdskraft og for at skabe erhvervs- og jobmuligheder. Alternativet vil være, at dette skulle sikres på anden måde, men dette vil sandsynligvis blive mere omkostningsfyldt og/eller mindre effektivt. Ved IBA kan man udnytte den ekspertise og viden virksomhederne bag storskalaprojekterne har og som typisk ikke vil være til stede lokalt.

En forbedring af uddannelsesniveaue er afgørende for at kunne skabe grundlag for en selv bærende økonomi. Det er afgørende, at flere forlader folkeskolen med et grundlag og motivation for videre uddannelse. Det er afgørende at forbedre erhvervsuddannelserne. I den uddannelsespolitiske satsning er det afgørende at sikre de grundlæggende og basale uddannelser. Behov og efterspørgsel efter arbejdskraft med grundlæggende faglige kvalifikationer er til stede, og en sådan satsning er derfor relativ risikofri. Der er betydelig mere risiko knyttet til at forudsige behovet for mere specialiseret arbejdskraft, og sammenholdt med smådriftsulemper i uddannelse er det ikke samfundsmæssigt hensigtsmæssigt at være selvforsynende på alle områder inden for uddannelsessystemet. Behov for mere specialiserede kvalifikationer kan mere hensigtsmæssigt dækkes ind via uddannelser i udlandet eller tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft.

### **Arbejdsstyrke og arbejdsmarkedspolitik**

En væsentlig del af arbejdsmarkedsproblemet er personer med en beskedent markedsindkomst samt personer som helt eller delvist er marginaliseret fra arbejdsmarkedet. En væsentlig årsag hertil kan være mangel på arbejdsmarkedsrelevante kvalifikationer, men der kan også være andre årsager til en løs tilknytning til arbejdsmarkedet. Samtidig kan fravær fra arbejdsmarkedet og længere tids ledighed forårsage en ændring i den sociale situation, der kan vanskeliggøre mulighederne for beskæftigelse.

I de Nordiske lande har der været en lang tradition for at knytte en aktiv arbejdsmarkedspolitik sammen med det sociale sikkerhedsnet. Formålet med den aktive arbejdsmarkedspolitik er tosidet, nemlig på den ene side at sikre, at de omfattede personer er til rådighed for arbejdsmarkedet og er aktivt jobsøgende, og på den anden at medvirke til at mindske barrierer, der kan påvirke mulighederne for at komme i beskæftigelse.

I henhold til Landstingsforordning nr. 14 af 12. november 2001 om aktivering af ledige består den aktiverende indsats i i) at tilbyde den ledige uddannelse, herunder efteruddannelse, og ii) at beskæftige den ledige i et kommunalt aktiveringsprojekt. Kommunale aktiveringsprojekter finansieres af kommunen alene eller af flere kommuner i fællesskab. Den ledige skal som udgangspunkt lade sig registrere på det lokale arbejdsmarkedskontor og har ret til at få udarbejdet en personlig handlingsplan og økonomisk støtte fra det offentlige i form af enten arbejdsmarkedsydelse, offentlig hjælp eller arbejds-skadeforsikring.

Arbejdsformidlingen har bl.a. til opgave at formidle kontakten mellem den arbejdssøgende og arbejdsgiver med henblik på etablering af konkret ansættelsesforhold. En matchordning er under implementering i 2012. Matchgruppeinddelingen fremgår af tabel 3.5.

Tabel 3.5

## Matchgruppeinddeling

Matchgruppe	Inddeling	Definition
1	Jobklar	Parat til at tage et ordinært arbejde.
2	Indsatsklar	Ikke parat til at tage et ordinært arbejde, men klar til at deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud.
3	Midlertidig passiv	Ledige med alvorlige problemer, hvor der først skal iværksættes en form for behandling/terapi eller anden form for støttebehandling

Kilde: Baseret på Departement for Erhverv og Arbejdsmarked (2012).

Fordelingen af de ledige i april måned i forhold til matchgruppeinddelingen fremgår af tabel 3.6. Med forbehold for at systemet er under implementering, er det påfaldende, at kun 2.249 personer eller kun knap 60 pct. af de ledige vurderes at være jobklare. Det understreger den ganske betydelige udfordring, det vil være at bringe mange af de ledige i beskæftigelse.

Tabel 3.6

## Ledige fordelt efter matchgruppeinddeling, april 2012

Kommune	Antal ledige	Matchgruppeinddeling			
		1: jobklar	2: Indsatsklar	3: Midlertidig passiv	Ikke fastlagt
Qaasiutsup	1670	1157	201	101	211
Qeqqata	542	302	168	29	43
Sermersooq	1032	549	170	117	196
Kujalleq	610	241	34	7	328
I alt	3854	2249	573	254	778

Kilde: Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked (2012)

Introduktionen af matchgruppesystemet er et væsentligt fremskridt. Systemet giver dels et bedre overblik over arbejdsmarkedssituationen og dels et grundlag for en mere målrettet indsats i forhold til de ledige. Det er for tidligt at vurdere effekterne af dette system. En særlig problematik er vanskelighederne ved både at tilbyde tilstrækkeligt målrettede aktiveringstilbud samt at håndhæve rådighedsforpligtigheden på en reel måde givet både befolkningstæthed og geografiske spredning af befolkning og beskæftigelsesmuligheder.

I forhold til den aktive arbejdsmarkedspolitik er kendskabet til og mulighederne for at anvise muligheder for arbejde af afgørende betydning. En særlig problematik i forhold til de store erhvervsprojekter er arbejdskraftens mobilitet. Som det fremgår af tabel 3.7 er ledigheden ujævnt fordelt på tværs af landet. Næsten halvdelen af de ledige i Qaasuitsup Kommunia er unge mellem 15-25 år (denne aldersgruppe udgør ca. 27 pct. af befolkningen). 45 pct. af de berørte ledige i april 2012 er unge mellem 15 og 25 år. Ledigheden er tæt knyttet til uddannelsesniveau, og i 2010 var 84 pct. af ledige de ufaglærte.

Tabel 3.7

## Ledighed fordelt på kommuner, byer april 2011 og 2012

Berørte af ledighed/kommuneopdelt	April 2011	April 2012
Qaasuitsup Kommunia	917	1255
Qeqqata Kommunia	530	470
Kommuneqarfik Sermersooq	894	1006
Kommune Kujalleq	502	543

Kilde: Grønlands Statistik, Arbejdsmarked 2012:4 & Arbejdsmarked 2012:6

For personer, hvor det primære problem er ledighed, er det afgørende for en effektiv indsats, at sagsbehandleren har en tilstrækkelig stor viden om arbejds- og uddannelsesmuligheder, så denne kan kanalisere ledige over i enten arbejds- eller uddannelsesmuligheder, som de er motiverede og kvalificerede til at tage imod. Da arbejds- og uddannelsesudbuddet på de fleste områder er geografisk meget koncentreret, er det derudover afgørende for en effektiv indsats, at sagsbehandleren har viden om erhvervslivet og uddannelsessystemet ikke blot i lokalområdet, men også i regionen samt på landsplan.

Vigtigheden af værdien af en bred viden om arbejdsmarkedssituationen understreges af forskellige analyser af bosætningsmønstret (Departement & Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked (2010)). Af disse fremgår det blandt andet, at omkring 1/5 af befolkningen årligt flytter. Flytning sker først og fremmest internt i landet, og først og fremmest til og imellem byerne. Flytning skyldes helt overvejende enten eget eller partners arbejde, men også enten egen eller partners uddannelse kan være årsag til flytning. Lønforhold har ofte været afgørende, men også muligheden for at udnytte og udvikle kompetencer har i mange tilfælde haft en betydning. Der stilles i dag ikke krav til modtagere af offentlig hjælp om at flytte efter arbejde eller uddannelse, og særligt i byggerne, hvor der typisk er et mindre og/eller mere varierende arbejds- og uddannelsesudbud, står mange af disse derfor reelt ikke til rådighed for arbejdsmarkedet. Givet den forventede erhvervsudvikling vil det i indsatsen i forhold til modtagere af offentlig hjælp være relevant at tænke i tiltag, der kan fremme mobiliteten i befolkningen.

I et fremadrettet perspektiv vil en øget geografisk mobilitet være af afgørende betydning for realiseringen af de potentielle erhvervsprojekter og for om de giver grundlag for en forbedring af befolkningens velstand. Det vil være nødvendigt at tilpasse bosætningsmønstre til den økonomiske aktivitet.

### **Økonomiske incitamentter til at arbejde<sup>17</sup>**

I et velfærdssamfund er det vigtigt at afveje hensynet til social sikring og incitamentterne til at være i beskæftigelse. Formålet med det sociale sikkerhedsnet (offentlig hjælp) er, at det skal kunne betale sig at arbejde, men at der samtidig skal være et socialt sikkerhedsnet for personer, som ikke kan opretholde en indkomst, der kan forsørge dem selv og deres familie. Med den faste praksis omkring udmåling af såvel rådighedsbeløb som forsørgertillæg er der i den offentlige hjælp taget højde for, at børnefamilier uden for arbejdsmarkedet sikres et rimeligt forsørgelsesgrundlag.

For at det kan betale sig at arbejde, skal størrelsen på den disponible indkomst gerne stige, jo mere man tjener, hvilket vil sige, at den marginale skat skal ligge under 100 pct.

Hvorledes en indkomst skabt ved arbejde påvirker den disponible indkomst og dermed den enkeltes direkte gevinst ved at arbejde (eller arbejde noget mere) bestemmes i et samspil mellem beskatning og de sociale ydelser. Figur 3.10 og 3.11 viser, hvorledes den disponible indkomst afhænger af markedsindkomst for henholdsvis en enlig med 1 barn og et par med to børn. Der er i beregningerne taget hensyn til børnetilskud, daginstitutionsbetaling og boligsikring, men ikke eventuel offentlig hjælp<sup>18</sup>. Da både daginstitutionsbetaling og boligsikring er indkomstafhængig,

<sup>17</sup> Dette afsnit er baseret på beregninger fra Skatte- og Velfærdskommissionen (2011). Der henvises hertil for en nærmere diskussion af både beregninger og samspilsproblemerne.

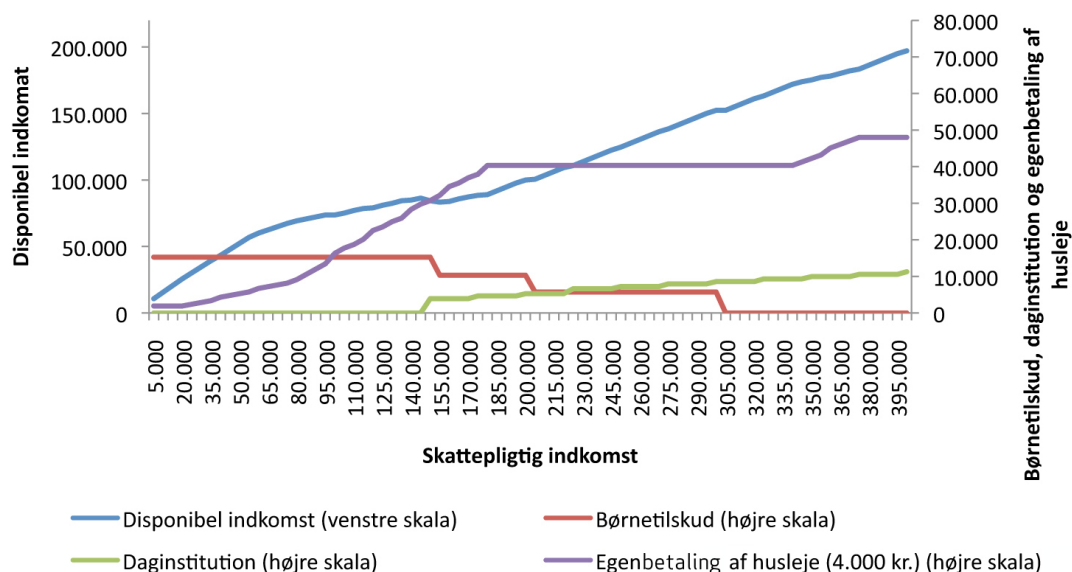
<sup>18</sup> Offentlig hjælp er ikke medtaget, da udmålingen afhænger kritisk af de faste udgifter, hvorfor det er svært at lave repræsentative typeeksempler. Medtagelse af offentlig hjælp vil generelt forstærke problemerne påpeget i teksten.

er den samlede effektive marginale beskatning højere end den direkte indkomstbeskatning. Det fremgår af figuren, at en indkomststigning over et stort stræk kun giver en mindre stigning i den disponible indkomst og endog kan være negativ for visse indkomstniveauer. Det skyldes, at børnetilskud falder, at daginstitutionstaksten stiger og særligt, at boligsikringen reduceres, når indkomsten stiger. En indkomststigning fra 100.000 kr. til 200.000 kr. for en enlig med 1 barn vil kun øge den disponible indkomst med ca. 25.000 kr., altså en samlet effektiv beskatning på 75 pct. af indkomststigningen. Årsagen er dels beskatningen af indkomst og dels modregning i boligtilskud, børnetilskud, og daginstitutionsbetaling. For parret med to børn vil en indkomststigning fra f.eks. 300.000 kr. til 350.000 kr. øge den disponible indkomst med ca. 15.000 kr. og den samlede beskatning er på ca. 70 pct. Det fremgår af figurerne, at en indkomststigning over et vist interval både for den enlige og parret kan lede til et fald i den disponible indkomst, dvs. en samlet beskatning over 100 pct.

Som den offentlige hjælp<sup>19</sup> administreres og udmåles på nuværende tidspunkt, er incitamentet til at arbejde ikke særlig stort for nogle familietyper, da de vil modtage meget i offentlig hjælp. Det gælder særligt for familier med mange børn og for familier med høje faste udgifter. Rådighedsbeløbet for en familie med høje faste udgifter vil tilmed være uændret op til en relativ høj indkomstgrænse. Dette skyldes dels, at der sker en krone for krone modregning af evt. lønindkomst, samt at kombinationen med boligsikring, børnetilskud og tilskud til daginstitutionsbetaling skaber 'incitamentsfælder' ved stigende lønindkomster.

Figur 3.10

Udvikling i disponibel indkomst for en enlig med et barn

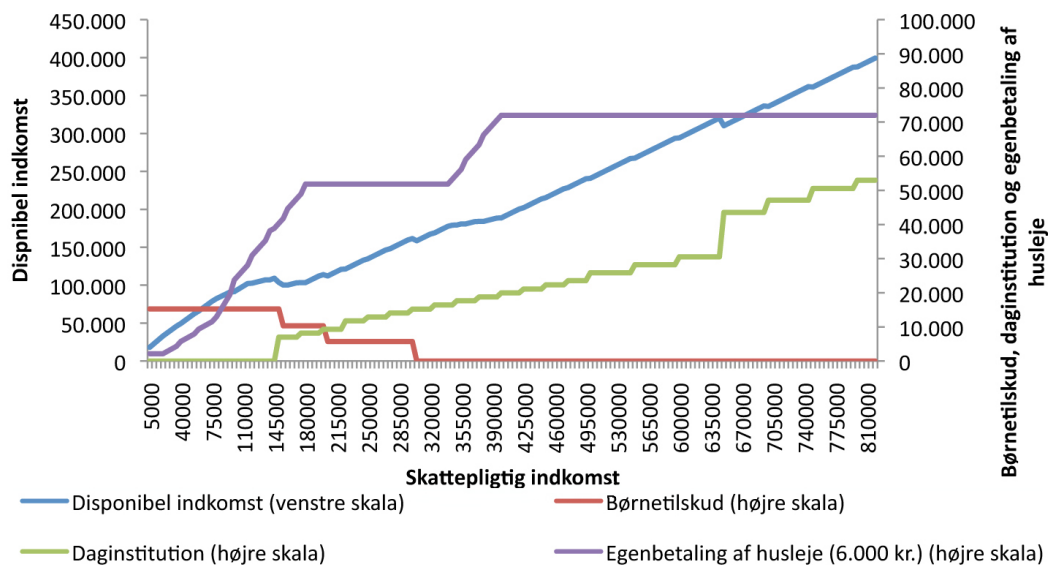


Note: Den enlige antages at have 1 barn i børnehave og en husleje på 4.000/måned. Familien med to børn antages at have 1 barn i børnehave og 1 barn i fritidshjem og en husleje på 6000 kr./måned. Ovenstående beregninger og figurer er gennemført på baggrund af daginstitutionstaksterne i Kommuneqarfik Sermersooq, men de overordnede konklusioner er også gældende for de øvrige kommuner.

Kilde: Egne beregninger

19 I 2009 var der 7.528 husstande, der modtog midlertidigt indkomsterstøttende hjælp (arbejdsmarkedsydelse og offentlig hjælp). Kun 10 pct. af disse husstande modtog over 60.000 kr.

Figur 3.11  
Udviklingen i disponibel indkomst for et par med to børn



Note: Se figur 3.10.  
Kilde: Egne beregninger.

For personer med meget lave indkomster vil der op til en vis indkomstgrænse være en marginalsat tæt på 100 pct., hvilket er udtryk for, at der bør være et minimum eksistensgrundlag for forskellige familietyper. Der er et stort behov for at mindske samspilsproblemerne mellem boligsikring, børnetilskud og daginstitutionsbetaling for at øge gevinsten ved at arbejde. Sociale- og fordelingsmæssige hensyn gør det dog ikke muligt at fjerne disse samspilsproblemer, og derfor er en sikring af rådighedsforpligtigelsen via den aktive arbejdsmarkedspolitik af afgørende betydning. En reform af både skattesystemet og det sociale sikkerhedsnet er således påkrævet for at skabe et stærkere økonomisk incitament til at arbejde. Den nuværende incitamentsstruktur vil være en væsentlig bremse på en forøget beskæftigelse for en ret stor gruppe på arbejdsmarkedet.

### Omstilling og strukturtilpasninger

På kort sigt vil det effektive udbud af kvalificeret arbejdskraft kunne øges ved effektivisering og strukturforandringer inden for andre erhverv og brancher. Som tidligere omtalt er en stor del af beskæftigelsen aktuelt koncentreret omkring fiskeriet og den offentlige sektor. Effektiviseringer og strukturtilpasninger inden for fiskeriet er et afgørende element for at sikre både bedre indtjeningsforhold i fiskeriet og en mere selvberende økonomi. Dette vil forudsætte en reduktion i antallet af beskæftigede i erhvervet. En væsentlig del af denne tilpasning skal sikres ved at reducere tilgangen til erhvervet. Der er imidlertid behov for yderligere tiltag for at fremskynde denne proces. Personer, der i dag er beskæftiget i fiskeriet, vil som hovedregel ikke have nogen uddannelse, der giver erhvervskompetence på andre områder. En sådan strukturtilpasning vil derfor i første omfang øge udbuddet af ufaglært arbejdskraft. Men i takt med mindre tilgang til branchen, vil der også være en effekt på udbuddet af faglært og andre former for kvalificeret arbejdskraft.

En stor del af arbejdsstyrken er beskæftiget i den offentlige sektor. Fremadrettet vil en fokusering på en mere enkel administration, herunder brug af IT-baserede løsninger kunne frigøre arbejdskraftsressourcer for et uændret serviceniveau for borgerne. Det er afgørende at iværksætte initiativer for at sikre sådanne effektiviseringer og monitorere, at gevinster omsætter sig

i et mindre behov for arbejdskraft. Det vil på kort sigt kunne frigøre uddannet arbejdskraft, og på sigt vil det være svært at sikre en selv bærende økonomi uden en reduktion i antallet af ansatte i den offentlige sektor.

Et væsentligt element i at sikre balance mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft er at tilpasse aktiviteten i andre dele af landet i forhold til storskalaprojekterne. Dette er særlig vigtigt i anlægsfasen. Her vil der være gode muligheder for bygge- og anlægssektoren, og det er derfor hensigtsmæssigt at bygge- og anlægsaktiviteten i andre dele af landet tilpasses aktivitetsniveauet i udviklingsområderne. I fravær af en sådan tilpasning er der en reel risiko for, at der opstår et lønpres i bygge- og anlægssektoren. En sådan periode med overophedning vil imidlertid med stor sandsynlighed blive fulgt af en afmatning med risiko for arbejdsløshed m.m. En sådan zig-zag udvikling vil være u hensigtsmæssig og kan reducere gennemsnitsbeskæftigelsen over tid. Et mere jævnt forløb for aktiviteten i bygge- og anlægssektoren vil således være en fordel både fra et branche- og et samfundsmæssigt synspunkt. At sikre dette stiller store krav til den politiske styring af boligpolitikken, herunder også at skabe forståelse for, at der vil være regionale forskelle i aktivitet og muligheder. Såfremt projekterne skal udnyttes til sikring af en mere selv bærende økonomi, kan der ikke være den samme økonomiske udvikling i alle dele af landet. Det er nødvendigt, at der sker en struktur- og geografisk tilpasning til de nye erhvervs muligheder.

### **Migrationspotentiale**

Der er gode muligheder for at tiltrække arbejdskraft udefra. Et stort omfang af "rejsende arbejdskraft" vil imidlertid ikke være hensigtsmæssig af en række årsager. Erfaringer fra andre lande viser, at den økonomiske udvikling ikke alene påvirker muligheder for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft men også for den nationale arbejdskrafts mobilitet, jf. f.eks. Irland. Over de senere år har der været en netto-udvandring fra Grønland. Det er et spejlbillede af denne udvikling, at mange fra denne gruppe har en uddannelse og er aktive på primært det danske arbejdsmarked. En gunstig erhvervsudvikling med deraf følgende muligheder for jobskabelse kan derfor have den medvindseffekt, at det vil mindske nettoudvandring og formentlig også tiltrække personer født i Grønland, men som i dag er bosiddende i Danmark. Omvendt må det forventes, at i fravær af erhvervsudvikling vil udvandring af unge med en uddannelsesmæssig baggrund blive forstærket.

### **3.4.2 Offentlige finanser**

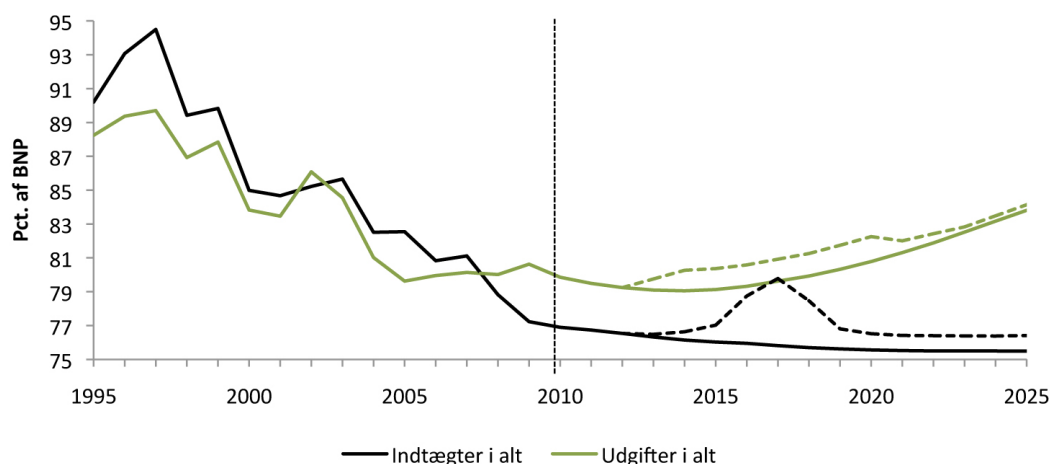
De offentlige finanser er i udgangspunktet presset af en række forhold, der med en uændret økonomisk politik vil skabe en systematisk ubalance mellem indtægter og udgifter, jf. kapitel 2. Der er således i udgangspunktet et stort reformbehov for at sikre det finansielle grundlag for velfærdssamfundet.

En gennemførelse af et eller flere storskalaprojekter vil ad forskellige kanaler påvirke både de offentlige indtægter og udgifter. En gennemførelse af sådanne projekter stiller store krav til investeringer i infrastruktur og boliger m.m. Samtidig vil tiltag på det uddannelses- og arbejdsmarkedspolitiske område på kort sigt også være udgiftskrævende. Den øgede aktivitet knyttet til storskalaprojekter vil også øge de offentlige indtægter, i første omgang via skatteprovenuet som følge af den øgede aktivitet i anlægsfasen, og på sigt også i form af selskabsbeskatning og eventuelt andre indtægtskilder knyttet til udnyttelsen af naturressourcerne. Uafhængigt af de nærmere detaljer vil det nødvendigvis være sådan, at den umiddelbare belastning af udgiftssiden er større end den tilsvarende forbedring af indtægtssiden. Dette er tilfældet også uden et direkte Selvstyre-engagement i storskalaprojekterne. De offentlige finanser vil derfor blive belastet på kort sigt. Dette forstærker kravene til en stram styring – både i politisk og administrativ henseende - af de offentlige finanser.

Der er lavet summariske vurderinger af konsekvenserne for de offentlige finanser af en gennemførelse af et storskalaprojekt<sup>20</sup>, jf. Greenland Development A/S og Niras A/S (2010). I nedenstående figur 3.12 er udgifts- og indtægtsprofiler vist sammen med grundforløbet fra kapitel 2, og figur 3.13 viser den offentlige saldo henholdsvis med og uden dette projekt.

Figur 3.12

Offentlige indtægter og udgifter med og uden indregning af aluminiumsprojekt

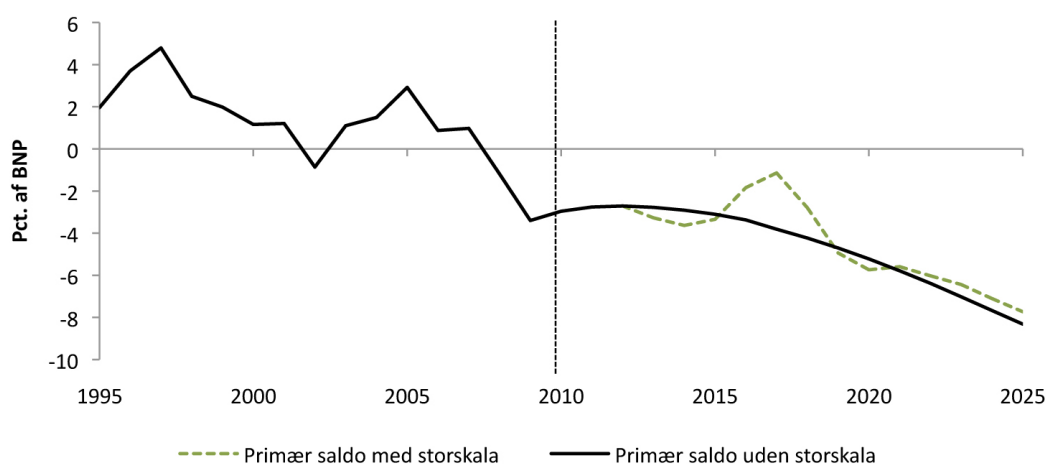


Note: Den lodrette streg angiver overgangen mellem historisk data og fremskrivning fra grundscenariet i 2009-holdbarhedsmodellen. De stiplede linjer angiver aluminiumsprojektets økonomiske betydning pba. Niras 2010. Projektets start er dog i beregningerne udskudt med 2 år i forhold til Niras rapporten fra 2011 til 2013.

Kilde: Økonomisk Råd 2011 og rapporten "Aluminiumsprojektets økonomiske betydning" fra 2010 fra Greenland Development A/S

Figur 3.13

Offentlig saldo med og uden indregning af aluminiumsprojekt



Note: Den lodrette streg angiver overgangen mellem historisk data og fremskrivning fra grundscenariet i 2009-holdbarhedsmodellen. De stiplede linjer angiver aluminiumsprojektets økonomiske betydning pba. Niras 2010. Projektets start er dog i beregningerne udskudt med 2 år i forhold til Niras rapporten fra 2011 til 2013.

Kilde: Økonomisk Råd 2011 og rapporten "Aluminiumsprojektets økonomiske betydning" fra 2010 fra Greenland Development A/S

<sup>20</sup> Forudsætningerne for beregninger bag figuren fremgår af rapporten fra Greenland Development A/S. I beregningerne indgår indtægter fra forskellige former for beskatning (indkomstskat, afgifter, selskabsskat mv.), sparede udgifter, transfereringer samt udgifter til investeringer i infrastruktur, boliger, øgede driftsudgifter i den offentlige sektor og udgifter til mobilitetsydelse.

Effekterne for de offentlige finanser afhænger i høj grad af mulighederne for at øge arbejdsudbuddet og bringe marginalgrupper i beskæftigelse. En væsentlig forbedring af de offentlige finanser forudsætter, at en større andel af befolkningen er i beskæftigelse med et højere indkomstniveau, end det er tilfældet i dag.

Vurderingen af implikationer for både de offentlige udgifter og indtægter er behæftet med betydelig usikkerhed. Storskalaprojekterne er ikke tilstrækkeligt konkretiseret til, at det har været muligt at lave nye vurderinger af effekterne for de offentlige finanser. Ved en gennemførelse af projekterne vil der være et stort behov for mere detaljerede analyser.

I den aktuelle økonomisk politiske debat lægges der til grund, at de øgede skatteindtægter kan finansiere de udgiftskrævende anlægsaktiviteter til blandt andet infrastruktur og boliger m.m. Dette er en fornuftig strategi, men der er en række problemer og spørgsmål.

For en implementering af denne strategi kræves der en mere præcis vurdering af både udgifts- og indtægtsimplikationerne af gennemførelsen af et storskalaprojekt. Uden en sådan viden er der en risiko for, at planerne baseres på optimistiske indtægtsvurderinger, og at finansieringspotentialet overvurderes. Det noteres, at der i "Gældsstrategien" (Departementet for Finanser (2012b)) lægges op til, at de ekstraordinære indtægter fra råstofeftersforskning og ekstraordinære indtægter fra selvstyrejede AS i de kommende år hovedsageligt reserveres til udbygning af kollegier og uddannelsesbyggerier. I Storskalaredegørelsen (Naalakkersuisut (2012)) anbefales det, at ekstraordinære skatteindtægter som følge af anlægsaktiviteterne for Selvstyre og kommuner går til finansiering af nødvendig infrastruktur og ekstra driftsudgifter som følge af tilflytning i anlægsfasen.

En særlig problematik ved styringen er, at de ekstra indtægter ikke umiddelbart kan identificeres, da de vil vise sig i form af provenu fra indkomstbeskatning, selskabsbeskatning, forbrugsafgifter m.m. For at vurdere indtægtsforøgelsen er det nødvendigt at have en mere præcis vurdering af det underliggende provenu i fravær af disse aktiviteter. På kort sigt kan der af mange grunde være store udsving i skatteprovenuet, og derfor kan det være svært at vurdere indtægtssiden præcist.

Overslagene over implikationerne for de offentlige finanser forudsætter, at der sker en tilpasning af de offentlige tilbud og aktiviteter i forhold til en ændret geografisk fordeling af økonomisk aktivitet og bosætning. Det er således nødvendigt både at klargøre behovet for en sådan omallokering og at udvikle styringsværktøjer til at gennemføre og monitorere en sådan tilpasning. Grundet smådriftsulemper kan det på visse områder være svært at lave en proportional tilpasning, dvs. udgifter vil stige mere i erhvervsudviklingsområderne, end de kan reduceres i andre områder. Dette vil mindske nettoeffekten. Uden en præcis styring vil der være en risiko for et udgiftsskred og dermed belastning af de offentlige finanser.

Tilsvarende vil gøre sig gældende med skatteprovenuet, hvor den ændrede regionale fordeling kan være væsentligt større end nettoeffekten på Selvstyrets samlede indtægter. Dette vedrører udligningen mellem kommuner i forhold til en ændret geografisk placering af økonomisk aktivitet og befolkning.

Erhvervsprojekternes realisation forudsætter store investeringer i boliger. Den aktuelle boligpolitik implicerer betydelige subsidier til boliger både direkte via boligsikring og indirekte via lempelig beskatning og favorable lånevilkår for private boliger, jf. Skatte- og Velfærdskommissionen



(2011). Inden en stor nybygningsaktivitet igangsættes, vil det være væsentligt at have klarhed over den fremtidige boligpolitik både for at skabe sikkerhed for den enkelte og private aktører i området, men også for at klarlægge implikationerne for de offentlige finanser. En videreførelse af den betydelige subsidiering af boliger vil have en væsentlig effekt for konsekvenser for de offentlige finanser af at gennemføre et eller flere storskalaprojekter.

### Forvaltning af ressourcerne - Råstoffonden

I 2008 blev der oprettet en råstoffond, som har til formål at sikre en stabil udvikling af den grønlandske økonomi, selvom der i en periode potentielt vil være meget høje indtægter fra råstofvirksomhed.

Af loven til råstoffonden fremgår det, at formålet er<sup>21</sup>:

- 1) *at oppebære hjemmestyrets råstofindtægter,*
- 2) *at placere fondens midler således, at der opnås en betryggende sikkerhed og det størst mulige afkast,*
- 3) *at sikre, at fondens midler anvendes til dækning af hjemmestyrets investeringer i råstofvirksomhed, udgifter ved råstofvirksomhed og udgifter ved varetagelse af hjemtagne opgaver i overensstemmelse med denne landstingslovs regler og i henhold til vedtagelse i landstingsfinanslove eller tillægsbevillinger,*
- 4) *at sikre, at fondens midler derudover kun udbetales til hjemmestyret i overensstemmelse med denne landstingslovs regler og i henhold til vedtagelse i landstingsfinanslove eller tillægsbevillinger, og*
- 5) *at medvirke til at sikre, at fondens midler anvendes således, at det grønlandske samfund på langt sigt opnår de samfundsøkonomisk størst mulige afkast og mest gavnlige virkninger."*

Loven træder i kraft den 1. januar året efter, at Inatsisartut første gang godkender et landsregnskab, hvor råstofindtægterne<sup>22</sup> udgør 5 mio. kr.<sup>23</sup> Som diskuteret ovenfor kan der være tre hovedmotive til en fondskonstruktion, nemlig, i) intergenerational fordeling og anvendelse af resourceformuen, ii) stabiliseringspolitisk stødpude, samt iii) "parking fund", hvor midlerne parkeres for ikke at skabe overophedning men en langsom og glidende anvendelse af midlerne i forhold til økonomiens absorptionskapacitet. Råstoffonden indeholder elementer af alle tre formål, men er relativt bredt formuleret i forhold til anvendelsen af råstofformuen og dermed balancen mellem generationer.

I processen frem mod økonomisk selvbårenhed kan der være gode grunde til at trække midler ud af fonden til varetagelse af opgaver, der hjemtages fra den danske stat, og til at kompensere Selvstyret for reduktioner af bloktilskuddet.

Imidlertid er anvendelsesmulighederne meget bredt formuleret, også selvom det er angivet, at anvendelsen skal medvirke til at sikre, at det grønlandske samfund på lang sigt opnår de samfundsøkonomisk størst mulige afkast og de mest gavnlige virkninger. Dette er formuleret meget bredt og giver et stort fortolkningsrum for hvilke typer udgifter og aktiviteter, der vil kunne fi-

21 § 2 stk. 2 i Landstingslov nr. 6 af 5. december 2008 om Grønlands Råstoffond.

22 Ved råstofindtægter forstås hjemmestyrets indtægter ved forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, som angivet i lovgivningen om hjemmestyrets ret til sådanne indtægter. Råstofindtægter omfatter også hjemmestyrets indtægter ved dets deltagelse i råstofvirksomhed, herunder indtægter, der tilfalder hjemmestyret som selskabsdeltager i et selskab anvendt til deltagelsen, og hjemmestyrets indtægter ved overdragelse af ejerandele i selskabet.

23 Der er stillet forslag om, at denne grænse hæves til 75 mio. kr.

nansieres med henvisning til, at de vil have langsigtede gavnlige effekter for samfundet. Til sammenligning er fondskonstruktionen i Norge, jf. ovenfor, tættere knyttet til princippet om kun løbende at anvende afkastet fra naturformuen.

I forhold til aktiviteter til gavn for samfundet er det vigtigt at sondre mellem aktiviteter, der vil have et direkte økonomisk afkast og aktiviteter der vil have ikke-økonomiske former for afkast. Begge typer af afkast er vigtige for samfundet og kan begrunde en politisk prioritering. Imidlertid vil det kun være aktiviteter med et økonomisk afkast i form af f.eks. øgede indkomster og skatteprovenu, der vil afhjælpe de offentlige finanser. I formuleringen af en anvendelsespolitik for Råstoffonden er en sådan sondring mellem forskellige former for afkast derfor afgørende, og den aktuelle lov er ikke tilstrækkelig præcis i forhold hertil.

Vurderet i forhold til andre Råstoffonde har den grønlandske råstoffond ret brede og upræcist definerede rammer for anvendelse af midlerne. Dette indebærer en betydelig risiko for fejlallokering af midlerne. Det anbefales, at der formuleres mere præcise og klare regler for anvendelse af midlerne i Råstoffonden, særligt i forhold til en anvendelse, der ligger ud over et forventeligt gennemsnitligt niveau for det reale afkast.

Afkastet fra en råstoffond under en handlingsregel er illustreret i figur 3.14. Figuren viser det reale afkast, dvs. afkast til udbetaling i 2010 kroner under en handlingsregel der muliggør en udbetaling af et gennemsnitligt nominelt afkast på 4 pct. og under antagelse af en inflation på 2 pct. Råstoffonden tilføres midler fra olie- og gasudvinding for Landskassen for et scenarium<sup>24</sup>, hvor NunaOil A/S deltager<sup>25</sup> i udvindingen med 12,5 pct. Det forudsættes, at alle indtægter, der kan henføres til olieproduktion og andre råstofaktiviteter, indsættes i Råstoffonden<sup>26</sup>. Der er taget højde for, at indtægter over 75 mio. kr.(2009 priser) reducerer bloktilskuddet fra staten. Hvis der f. eks. et år er indtægter for 3 mia. kr., vil bloktilskuddet blive reduceret med 1,46 mia. kr. Råstoffonden vil umiddelbart blive forøget med 3 mia. kr. og derefter reduceret med 1,46 mia. kr. for at finansiere bloktilskudsreduktionen. Med andre ord øges råstoffondens kapital netto med 1,54 mia. kr., som derefter kan generere et afkast i form af renteindtægter.

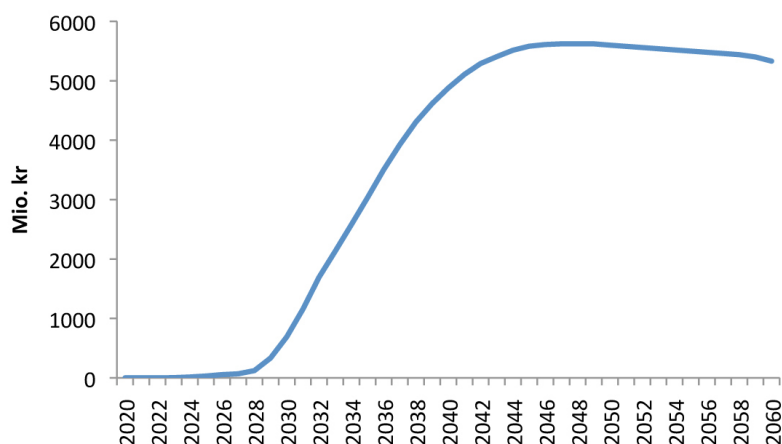
24 Scenariet bygger på oplysninger fra Råstofdirektoratet, som også blev anvendt i Skatte- og Velfærdskommissionen (2011). Her har man beregnet det samlede "government take", det vil sige de samlede indtægter til Selvstyret. Government take består af selskabs- og udbytteskat, royalty og andel i overskud gennem NunaOil A/S. Beregningerne er foretaget under den beregningstekniske forudsætning, at der i 2020 påbegyndes etablering af en lille boreplatform på et oliefelt på 500 mio. tønder, og at der i 2025 starter opbygning af en stor boreplatform til et felt på 2.000 mio. tønder olie.

25 NunaOil A/S kan kun deltage i de to projekter med en ejerandel på 12,5 pct., hvis Selvstyret indskyder kapital i NunaOil A/S. Hvis der indskydes kapital i selskabet, vil det føre til et negativt government take, det vil sige udgifter i stedet for indtægter i byggefasen. Landskassen vil derfor skulle optage lån for at kunne yde dette kapitalindskud, og der vil være tale om lån i størrelsesordenen 2,0 mia. kr., som Landskassen og NunaOil A/S tilsammen skal optage for at deltage i et lille oliefelt, og i størrelsesordenen 5 mia. for at deltage i et stort oliefelt. Den gæld skal forrentes og afdrages over en længere årrække, og der er forudsat en årlig renteudgift på 4 pct. af det lånte beløb.

26 Beregningseksemplet hviler på en forudsætning om, at der i 2020 påbegyndes opbygning af et oliefelt, hvor der kan udvindes 500 mio. tønder, og at der i 2025 udbygges i et oliefelt, hvor der kan udvindes 2.000 mio. tønder olie. Derudover er der forudsat en råoliepris på 75 \$ og gjort forudsætninger om anlægs- og driftsomkostninger.

Figur 3.14

Realt afkast fra råstoffond baseret på et mindre oliefelt under en handlingsregel



Kilde: Egne beregninger baseret på oplysninger fra Råstoffdirektoratet, som også blev anvendt i Skatte- og Velfærdskommissionen (2011).

Regneeksemplet viser, at der vil gå en årrække inden der vil være et væsentligt afkast til uddeling. Den maksimale uddeling vil være godt 5 mia. kr. omkring 2047 (svarende til ca. 25 pct. af BNP forudsat en real vækst på 1.5 pct. om året) og derefter vil den falde. Årsagen til det faldende afkast er ophør af råstofudvinding sammenholdt med en permanent reduktion af bloktilskuddet.

### 3.5 Perspektiver

En udnyttelse af naturressourcerne kan på sigt bidrage både til en mere selv bærende økonomi, hvor flere er selvforsørgende med rimelige indkomster og til en forbedring af de offentlige finanser og dermed velfærdssamfundets finansiering. Dette forudsætter imidlertid, at en række forudsætninger er opfyldt.

En afgørende faktor er at øge udbuddet af kvalificeret arbejdskraft. På kort sigt er der et stort behov for at sikre, at flere unge kommer i gang med en kompetencegivende uddannelse og at mindske barrierer for gennemførelse af uddannelse knyttet til kollegium- og praktikpladser. Dette vil være første led i at øge udbuddet af kvalificeret arbejdskraft, og som på sigt vil forudsætte væsentlige forbedringer i hele uddannelsessystemet så flere får en grundskoleuddannelse, der giver kvalifikationer og motivation til at erhverve en kompetencegivende uddannelse.

Strukturelle forandringer og mobilitet af arbejdskraft er en forudsætning for at udløse et vækstpotentiale. Befolkningens bosætning må tilpasses erhvervs- og beskæftigelsesmulighederne. Der er et stort behov for strukturforandringer inden for fiskeriet. Der er også et behov for at igangsætte en systematisk proces til sikring af øget effektivisering og modernisering af den offentlige sektor for at frigøre arbejdskraft.

Arbejdsudbuddet er også påvirket af incitamentter. Aktuelt har mange – særligt personer i den lavere ende af indkomstfordelingen – enten ingen eller kun en beskedent økonomisk gevinst ved at arbejde. En reform af skattesystemet og de sociale ydelser til sikring af en større gevinst ved at arbejde er af afgørende betydning. Incitamentterne til og mulighederne for at arbejde kan også styrkes gennem den aktive arbejdsmarkedspolitik. Introduktionen af et matchgruppesystem er

et vigtigt skridt i denne retning og muliggør en mere differentieret og målrettet indsats i forhold til dem, der i dag står uden for arbejdsmarkedet. Det er vigtigt at fastholde en rådighedsforpligtelse og en aktiv jobsøgning samt via den aktive indsats at forbedre mulighederne for, at ledige kommer i beskæftigelse.

En styrkelse af arbejdsudbuddet og arbejdsstyrkens kvalifikationer er en risikofri strategi, da økonomien allerede i dag er stærkt afhængig af at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, og med storskalaprojekter vil dette blive forstærket. En forøgelse af arbejdsudbuddet vil omsætte sig i øget beskæftigelse.

Storskalaprojekterne indeholder et stort potentiale, men en gennemførelse af et eller flere af disse vil også indeholde flere risikoelementer. Projekterne er meget store i forhold til økonomiens størrelse, og det skaber på en række områder mismatch problemer. En særlig risiko er en overophedning af økonomien, som via bl.a. lønstigninger og boligprisstigninger kan give anledning til en ustabil økonomisk udvikling. Der vil således være behov for en stram styring af den økonomiske politik for at mindske risikoen for en sådan udvikling. Dette forudsætter blandt andet en tilpasning af anlægsaktiviteter andre steder i landet. En igangsættelse af flere storskalaprojekter samtidig vil give store styringsproblemer, mens en gennemførelse af en række mindre projekter nemmere vil kunne tilrettelægges uden at skabe disse problemer.

Storskalaprojekterne vil på kort sigt belaste de offentlige finanser og dermed forstærke de aktuelle problemer med at sikre balance på de offentlige finanser. På længere sigt vil de kunne bidrage til de offentlige finanser, såfremt projekterne omsættes i en erhvervs- og beskæftigelsesudvikling til gavn for befolkningen. Selv under de mest optimistiske scenarier er det ikke realistisk, at projekterne løser finansieringsproblemet for den offentlige sektor. Potentielle storskalaprojekter er således ikke noget argument for at nedsætte reformambitionerne. Reformen er afgørende for at udløse de gunstige effekter af projekterne.

Kravene til styring af de offentlige finanser vil blive forstærket af storskalaprojekterne. Projekterne vil kræve betydelige investeringer i infrastruktur, boliger m.m. Øgede skatteindtægter fra projekterne kan medvirke til finansieringen heraf. Investeringsudgifterne kommer imidlertid før de mere usikre øgede skatteindtægter, hvilket øger risikoeksponeringen for de offentlige finanser. Samtidig vil en gennemførelse af projekterne kræve en betydelig omallokering af de offentlige midler i retning af områder med en erhvervsudvikling. Dette stiller store krav både til monitorering af udvikling og den økonomiske politikens evne til at styre udviklingen.

Erfaringerne fra andre lande peger meget klart på de institutionelle rammers afgørende betydning for, om udnyttelse af naturressourcer er befordrende for en gunstig økonomisk udvikling og derfor for ikke at skabe en "ressourceforbandelse". Risikoen er, at midlerne bliver et "smøremiddel", der blokerer for de nødvendige reformer, at midlerne ikke bliver benyttet til at sikre fremtidige produktions- og indkomstmuligheder (ægte opsparing) men i stedet udløser en politisk konkurrence om anvendelsen af midlerne til rent-seeking aktiviteter, prestigeprojekter, eller stærkt forvridende subsidier/tilskud til opretholdelse af aktiviteter i erhverv eller områder uden vækstpotentiale. For at undgå disse risici er der behov for en klar økonomisk politisk strategi som grundlag for meget klare regler for anvendelse af ressourcerne.

Vurderet i forhold til andre Råstoffonde har den grønlandske råstoffond ret brede og upræcist definerede rammer for anvendelse af midlerne. Dette indebærer en betydelig risiko for fejlallokering af midlerne. Det anbefales, at der formuleres mere præcise og klare regler for anvendelse

af midlerne i Råstoffonden, særligt i forhold til en anvendelse, der ligger ud over et forventeligt gennemsnitligt niveau for det reale afkast.

Det er en vigtig politisk opgave at skabe forståelse for, at gennemførelse af storskalaprojekterne kun kan skabe grundlag for en mere selv bærende økonomi, såfremt befolkningens bosætning tilpasses lokaliseringen af erhvervsmulighederne. Projekterne skaber ikke automatisk en selv bærende økonomi og løser ikke det offentlige finansieringsproblemer, og der er derfor ikke grundlag for hverken at slække på en stram styring af de offentlige finanser eller en reformdagsorden. Projekterne giver nogle muligheder, hvis de forvaltes hensigtsmæssigt, men de løser ikke automatisk de centrale samfundsøkonomiske problemer.

## Henvisninger

- Arrow, K.J., P. Dasgupta, L.H.Goulder, K.J.Mumford, og K.Oleson, 2010, Sustainability and the measurement of wealth, NBER Working Paper No. 16599.
- Danmarks Økonomiske Råd, 2012, Økonomi og Miljø, De Økonomiske Råd, Danmark.
- Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik, 2012, Boligpolitisk redegørelse 2012, Nuuk.
- Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, 2010,
- Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, 2012, Vejledning i matchgruppering af arbejdsledige, Nuuk, Juni 2012.
- Departementet for Finanser, 2012a, Politisk-Økonomisk Beretning, Nuuk.
- Departmentet for Finanser, 2012b, Gælds- og Investeringsstrategi – Oplæg til national anlægsplan, Nuuk, April 2012.
- Duhaime, G., og A. Caron, 2006, The economy of the curicumpolar Arctic, kapitel 2 I The Economy of the North. Statistisk-sentralbyrå, Norge
- Eika, T., J. Prestmo og E. Tveter, 2010, Efterspørgslen fra petroleumsvirksomheten – Betydningen for produksjon og sysselsetting I Norge, Økonomiske Analyser 3/20110.
- Frankel, J. A., 2010, The Natural Ressource Curse: A Survey, NBER Working Paper 15836.
- Frankel, J.A., 2011, A Solution to Fiscal Procyclicity: The Structural Budget institution Pioneered by Chile, NBER Working Paper 16945.
- Greenland Development A/S og Niras A/S, 2010, Aluminumsprojektets økonomiske betydning, Nuuk, Januar 2010.
- Grønlandsk-dansk Selvstyrekommission, 2008, Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland. 2008
- Hamilton, K., og Eduardo Ley, 2010, Measuring National Income and Growth in Resource-Rich Income-Poor Countries, Economic Premise, 28, World Bank.
- Hartwick, J. M., 1977, Intergenerational Equity and the Investment of Rents from Exhaustible Resources” American Economic Review, 67, December, pp. 972-74.
- Naalakersuisut, 2012, Redegørelse om rammevilkår for realisering af storskalaerhvervsprojekter i Grønland, Nuuk Marts 2012.
- OECD, 2011, NORA Region, OECD territorial reviews: The Faroe Islands, Greenland, Iceland and Coastal Norway, Paris.
- Pedersen, Michael, 2008, Chiles finanspolitiske regel, Danmarks Nationalbank, Kvartalsoversigt, 3. kvartal
- Ploeg, Frederick van der 2011. "Natural Resources: Curse or Blessing?" *Journal of Economic Literature*, 49(2): 366–420.
- Ploeg, F. van der , and A. J. Venables, 2011, Natural ressource wealth: The Challenge og managing a windfall, CEPR Discussion Paper 8694.
- Stiglitz, J.E., A. Sen and J-P-Fitoussi, 2009, Report by the Commission on Measuring Economic Performance and Social Progress, Paris, [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en.htm](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en.htm).
- Torvik, R., 2007, Rikdommens paradoks: Relevans for Norge, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.
- Torvik, R. 2009, Why do some resource-abundant countries succeed while others do not?, Oxford Review of Economic Policy, 25(2), 241-56.
- Torvik, R., 2010, The Political Economy of Reform in Resource-Rich Countries, in R. Arezki, T. Gylfason and A. Sy, Beyond the Curse – Policies to Harness the Power of Natural Resources, IMF.
- Økonomisk Råd, 2010, Økonomisk Råds Rapport 2010, Nuuk
- Økonomisk Råd, 2011, Økonomisk Råds Rapport 2010, Nuuk.

