

Økonomisk Råd

Aningaasaqarnermut Siunnersuisoqatigiit

Grønlands Økonomi 2014



Konjunkturudsigter

Aktuel økonomisk politik

Boliger

Økonomisk Råd blev nedsat af Naalakkersuisut i 2009 og dette er rådets 5. rapport.

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

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

Næstformand: Ulla Lyngø

Ulla Lyngø er uddannet cand.scient.adm. fra Ilisimatusarfik, MBA og direktør i Sermersooq Business Council. Ulla Lyngø har et stort kendskab til det grønlandske samfund og har tidligere arbejdet i Grønlands Hjemmestyre og Nuuk Kommune. Øvrige medlemmer af formandskabet:

Øvrige medlemmer af formandskabet:

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

Anders Blaabjerg, Statistikchef ved Grønlands Statistik og uddannet cand.oecon. Har tidligere været ansat i 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.

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

Medlemmer af Økonomisk Råd:

Brian Buus Pedersen, direktør i Grønlands Arbejdsgiverforening

H.P. Barlach Christensen, direktør for KANUKOKA

Jess G. Berthelsen, formand for SIK

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

Martin Kviesgaard, direktør i Grønlandsbanken og udpeget af bankerne

Tine Pars, rektor ved Ilisimatusarfik

Lars Geraae, Grønlands Statistik

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

Jørn Skov Nielsen, departementschef i Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked

Peter Hansen, konstitueret departementschef i Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender

Følgegruppe:

Josef Kajangmat

Karl Davidsen

Klaus Møller

Najaaraq Christiansen

Samo J. Nielsen

Maria Paninguaq Kjærulff

Mikkel Krogh Søndergård

Inunnguaq Petrusen

Ellen Rebekka Rosa Jacobsen

Hanne Rasmussen

Inoqut Kristensen

© Udgivet af Økonomisk Råd

Layout: Info Design ApS, september 2014

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning.....	4
Kapitel 1 Konjunktursituationen	7
1.1 Fiskeriet	8
1.2 Råstofeftersforskning og turisme	9
1.3 Andre investeringer	11
1.4 Forbrug.....	12
1.5 Arbejdsmarkedet.....	12
Kapitel 2 Aktuel økonomisk politik	14
2.1 Beskæftigelsespolitik	15
2.2 Offentlige finanser.....	17
2.3 Bygder.....	19
2.4 Selvbærende Økonomi	20
Kapitel 3 Boliger.....	24
3.1 Demografi og boligbehov.....	25
3.2 Offentlig finansiering af boliger	27
3.3 Boligpolitik.....	31

Sammenfatning

Økonomisk Råds rapport for 2014 indeholder følgende temaer:

- Konjunkturudsigterne
- Aktuel økonomisk politik
- Boliger

Analysen i rapporten er nærmere beskrevet i en række tekniske baggrundsnotater, der alle er tilgængelige på: www.naalakkersuisut.gl/da/OR

Konjunkturer

Den økonomiske aktivitet i Grønland faldt i både 2012 og 2013, og tilbagegangen ser ud til at være fortsat med stor styrke i 2014. Tilbagegangen skyldes en kombination af vigende fiskeri, aftagende råstofaktivitet og fald i turismen, hvortil kommer mindre bygge- og anlægsaktivitet. Forsøgsfiskeriet efter makrel medvirker isoleret set til øget økonomisk aktivitet, men er ikke tilstrækkeligt til at forhindre en tilbagegang for hele økonomien i 2014.

I 2015 er der udsigt til, at nogle store anlægsprojekter kan bidrage til en midlertidig stigning i aktivitetsniveauet. Der er dog stor usikkerhed om udviklingen, og der er ikke tegn på nogen permanent bedring af økonomien. Den samlede økonomiske aktivitet er stort set på samme niveau som ved slutningen af 00'erne. Et spejlbillede af dette er beskæftigelsesproblemerne, den stigende arbejdsløshed og en nettoudvandring af unge.

Udviklingen i de senere år viser, at økonomien har et ringe vækstpotentiale. Indkomstforskellene til andre lande bliver ikke indsnævret, ligesom der er store forskelle inden for landets grænser, og uden nye private erhvervsaktiviteter ser udsigterne meget dystre ud. Udviklingen de sidste år understreger også en meget stor sårbarhed. Økonomien afhænger meget af mulighederne og prisudviklingen inden for fiskeriet. I de senere år har der været en positiv udvikling både prismæssigt og fangstmæssigt, men den økonomiske politik kan ikke baseres på uventede økonomiske gevinster. Erfaringer fra tidligere viser, at faldende priser og bortfald af fangstmuligheder indtræffer med mellemrum og fører til forværring af både indtjeningen i fiskeriet og de offentlige finanser.

Aktuel økonomisk politik

Beskæftigelses- og arbejdsløshedssituationen udgør et væsentligt økonomisk-politisk problem. Problemet skyldes ikke alene det beskedne vækstpotentiale i økonomien, men i lige så høj grad de strukturelle udfordringer. Foruden at en højtuddannet og specialiseret andel af arbejdskraften kommer udefra, så finder også en større andel af udenlandske ufaglærte vej til jobs, hvor der ikke stilles særlige krav om kvalifikationer. De strukturelle udfordringer vedrører således ikke alene at højne arbejdsstyrkens generelle kvalifikationsniveau, men også at fremme forhold omkring mobilitet og incitament. Der er behov for reformer, der øger gevinsten ved at arbejde, og som skærper rådighedskravene for at oppebære arbejdsmarkedsydelsen. Det er positivt, at der i de senere år er sket fremskridt på uddannelsesområdet, hvor flere unge nu er i gang med en uddannelse. Der er dog fortsat store udfordringer på området og derfor behov for en fortløbende indsats.

Fremrykkede offentlige investeringer giver i sig selv kun en midlertidig beskæftigelseseffekt og er derfor ikke løsningen på strukturelle beskæftigelsesproblemer i f.eks. mindre byer og bygder. Forsøg på at løse strukturelle problemer via anlægsinvesteringer er u hensigtsmæssige, da det ikke løser de underliggende problemer og alene belaster de offentlige finanser.

Offentlige finanser

De offentlige finanser er stramme for både Selvstyret og for kommunerne. Faldende økonomisk aktivitet medfører lavere skatteindtægter. Indtægterne fra makrelfiskeriet har været en uventet, men belejlig positiv udvikling. Dette har medvirket til at sikre et overskud på de offentlige finanser for 2014. I finanslovsforslaget planlægges et underskud på DAU på 84 mio. kr. i 2015 og et overskud af samme størrelsesorden for årene 2016-18 samlet. Dette overskud skal sikres via en række økonomiske reformer med et samlet provenukrav på godt 300 mio. kr. for årene 2016-18. Også sidste års finanslovsforslag havde sådanne reformkrav, men reforminitiativerne er udskudt, og i mellemtiden er behovet blevet større. Det hænger blandt andet sammen med, at der i Inatsisartut er behandlet en række udgiftskrævende beslutningsforslag uden om den samlede finanslovsrioritering.

Udsigterne for de offentlige finanser er problematiske. Betydningen af at få iværksat en reformproces kan ikke overdrives. Fraværet af reformer udskyder ikke kun problemerne, men gør dem større og bringer økonomien i en mere sårbar position. Det kan konstateres, at der efter fem år med selvstyre ikke er gennemført væsentlige reformer med henblik på at understøtte en selv bærende økonomi.

Selv bærende økonomi

En målsætning om at gøre økonomien selv bærende er ambitiøs, hvis dette forstås som, at man uden overførsler fra udlandet kan sikre et niveau og en fordeling af levestandarden på linje med de nordiske lande samt sikre et veludbygget velfærdssamfund.

Råstofprojekterne er en nødvendighed for en proces henimod en selv bærende økonomi. Disse projekter udløser kun store samfundsøkonomiske gevinster, hvis de omsættes i en erhvervsudvikling og beskæftigelse uden stor import af arbejdskraft. Reforme til at understøtte en erhvervsudvikling og reforme for at løse velfærdssamfundets finansieringsproblemer er ikke modsætninger, men hænger sammen. En erhvervsudvikling, der øger produktion og beskæftigelse, forudsætter et øget kvalifikationsniveau hos arbejdsstyrken, mobilitet og incitament til at være i beskæftigelse. Lykkes en sådan proces, vil det også styrke de offentlige finanser via øgede skattebetalinger og færre udgifter til sociale ydelser.

Debatten om en selv bærende økonomi har på det senest haft et uheldigt fokus på antallet/størrelsen af råstofprojekter, der kan gøre økonomien uafhængig af overførsler fra udlandet. Det er en passiv strategi alene at fokusere på andre ydre indtægtskilder til erstatning af bloktilskuddet og øvrige tilskud fra udlandet. Det er ikke oplagt, at det reelt skaber en større selvstændighed at være afhængig af finansieringsbidrag fra multinationale virksomheder. Det er ikke realistisk indenfor en meget lang tidshorizont at opbygge en råstoffond af tilstrækkelig størrelse til at afkastet herfra kan modsvare overførslerne fra udlandet. Dette vil kræve en råstoffond, der set i forhold til økonomiens størrelse er 5-7 gange så stor, som den norske oliefond (pensionsfonden). Dette er ikke et realistisk scenarie og understreger, at en proces henimod en selv bærende økonomi forudsætter en erhvervsudvikling.

Boliger

Boligsituationen er af en række grunde problematisk. Alt for mange boliger er dårligt vedligeholdte. I de store byer er der mangel på boliger, hvilket i sig selv er et problem, men det kan også være en begrænsende faktor for uddannelse og erhvervsudvikling. Samtidig er det en generel opfattelse, at det er dyrt at bo, selvom boliger både direkte og indirekte støttes med betydelige beløb af det offentlige.

Boligpolitikken er dyr og når ikke sine mål. Det gælder både generelt i forhold til at tilpasse boligbestanden til efterspørgslen og specifikt i forhold til at målrette støtten til de dårligst stillede i samfundet. Boligsikringen er ganske vist målrettet de økonomisk dårligst stillede, men andre former for støtte kommer primært de mere velstående til gavn.

Boliger kan finansieres med meget billige lån fra Selvstyret og kommunerne. Denne rentestøtte udgør omkring 3-400 mio. kr. og dermed 3-4 gange udgifterne til boligsikring. Boliger kan ikke gøres billigere for alle. Støtten skal betales enten ved højere skatter eller lavere udgifter på andre områder. Det høje støtteniveau skævvrider boligforbruget og belaster de offentlige finanser i alt for høj grad.

Der er behov for at øge synligheden og gennemskueligheden af forskellige former for støtte til boliger. Der er argumenter for offentlig långivning, men ikke at det skal ske på mere lempelige vilkår i forhold til rente og afdrag end lån optaget på markedsvilkår. Allerede i kraft af at give offentlige lån er der givet en støtte til boligerne.

Kapitel 1 Konjunktursituationen

Den økonomiske aktivitet i Grønland faldt i både 2012 og 2013, og tilbagegangen ser ud til at være fortsat med stor styrke i 2014 som tegn på betydelige økonomiske problemer. Tilbagegangen skyldes en kombination af vigende fiskeri, aftagende råstofaktivitet og fald i turismen, hvortil kommer mindre bygge- og anlægsaktivitet. Forsøgsfiskeriet efter makrel peger isoleret set på at styrke den økonomiske aktivitet i 3. kvartal, men kan ikke i sig selv forhindre, at også 2014 bliver et år med økonomisk tilbagegang. I 2015 er der udsigt til, at nogle store anlægsprojekter kan bidrage til midlertidigt at løfte aktivitetsniveauet. Den forudsagte, og i sagens natur usikre, vækst er dog ikke et tegn på nogen permanent bedring af økonomien. Kilderne til en vedvarende og holdbar økonomisk vækst står i øjeblikket ikke klart. Skønnene for den økonomiske udvikling er sammenfattet i tabel 1.1.

Den negative vækst i 2012 skyldtes især en stor nedgang i aktiviteten ved efterforskning af kulbrinter og i mindre grad mineralske råstoffer, og tilbagegangen vurderes at være fortsat i 2013. I 2013 faldt de fiskede mængder rejser med ca. 20 pct. i forhold til mængderne i 2012 og de forudgående år.

Tabel 1.1: Forsyningsbalancen, årlig realvækst i pct.

	Andel af BNP	Vækstrate, pct.						
		2012	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Privat forbrug	45,8	-0,4	1,8	1,5	-0,2	-0,5	-2,0	0,9
Offentligt forbrug	51,5	3,7	-1,4	-1,0	-2,2	1,0	1,0	0,5
Bruttoinvesteringer i alt	37,6	-23,7	75,2	31,0	-42,0	-28,9	-10,5	4,1
excl. efterforsknings-investeringer	23,9	-23,4	4,2	20,2	-13,3	-15,0	-6,5	10,2
Eksport af varer og tjenester	29,7	-11,3	12,5	-5,8	-3,7	-3,7	-4,7	0,8
Endelig anvendelse i alt	164,7	-6,7	16,5	7,9	-15,7	-7,4	-3,0	1,3
Import af varer og tjenester	64,7	-14,6	37,6	12,3	-31,1	-14,4	-5,1	1,0
Bruttonationalprodukt	100,0	-0,7	2,5	4,0	-0,9	-2,8	-1,9	1,5

Anm.: 2009-2010 endelige tal fra Grønlands Statistik, 2011-2012 foreløbige tal; 2013-2015 Økonomisk Råds skøn

Faldet ødelagde dog ikke økonomien i rejefiskeriet, da priserne i 2013 steg yderligere og var ca. 50 pct. højere end i 2010. Den mængdemæssige tilbagegang blev delvist modvirket af større fangster af hellefisk, hvortil kommer, at der i 2013 blev påbegyndt forsøgsfiskeri af makrel. En anden vigtig årsag til tilbagegangen i 2013 er, at de fleste typer investeringer, herunder i bygninger og anlæg, vurderes at være faldet betragteligt.

I 2014 er der udsigt til et yderligere fald på bygge- og anlægsområdet. Udviklingen i skattebetalinger, indførselsafgifter og fragtmængder tyder på en meget svag konjunktursituation i årets første del. Det forhøjede forsøgsfiskeri efter makrel i 2014 vil dog øge besætningernes indtægter og dermed skattebetalingerne i 3. kvartal.

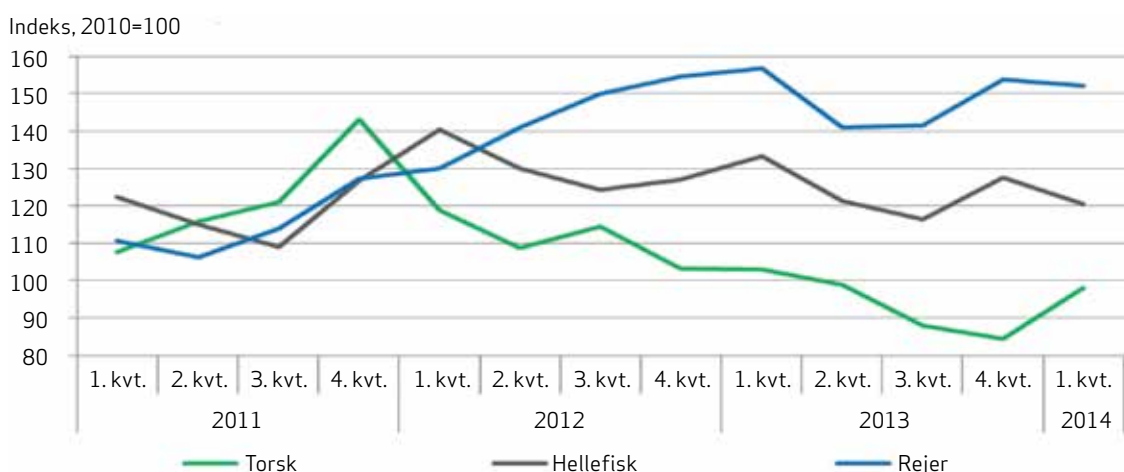
Til næste år, 2015, er der udsigt til stigende aktivitet, primært som følge af nogle store offentlige investeringsprojekter, men også investeringer i forbindelse med en mulig igangsættelse af rubinprojektet ved Qeqertarsuaat. Der er dog højst udsigt til en beskeden fremgang i økonomien,

da der ikke er udsigt til større vækst i hverken fiskeriet eller turismen – og dermed eksporten – eller det private forbrug. Et særligt usikkerhedsmoment er, at kommunernes økonomi er under pres som følge af faldet i skattebetalingerne, hvilket isoleret set kan føre til nedgang i aktiviteten i byggesektoren.

1.1 Fiskeriet

Fiskeriet har i de seneste år nydt godt af stigende priser på mange arter. Priserne på rejer er omkring 50 pct. højere end i 2010, mens priserne på hellefisk er steget med ca. 20 pct. i samme periode, jf. figur 1.1. Sammenvejet med eksportværdierne i 2012 var priserne uændrede fra 2012 til 2013.

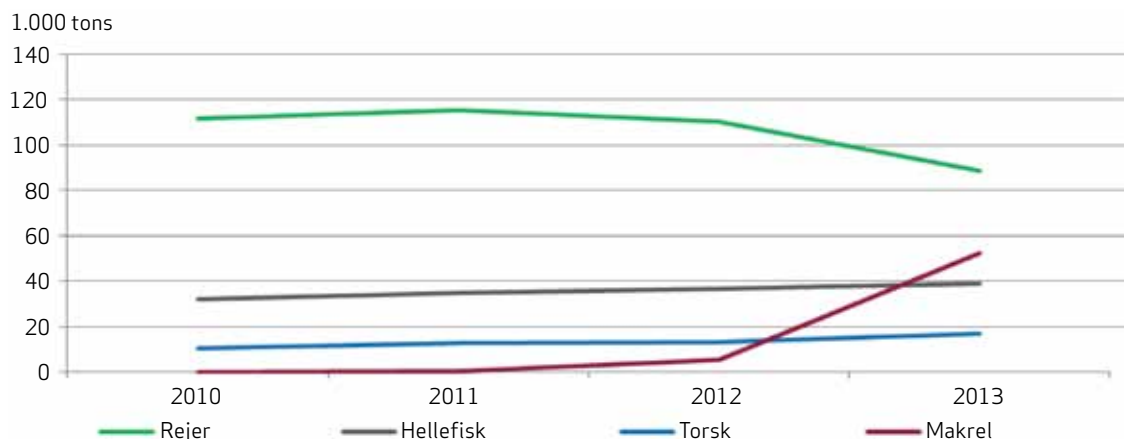
Figur 1.1: Indeks af gennemsnitlige kilopriser på fisk og skaldyr



Kilde: Grønlands Statistik

Rejer er økonomisk set langt den vigtigste art i fiskeriet ved Grønland. Fiskeriet er MSC-certificeret som bæredygtigt. Mængdemæssigt faldt fangsterne af rejer i 2013 med mere end 20.000 tons til 88.000 tons svarende til et fald på ca. 20 pct. Det blev delvist opvejet af, at fangsterne af hellefisk steg med 2.000 tons eller ca. 6 pct., og at fangsterne af torsk steg med 3.500 tons svarende til lidt mere end 25 pct., jf. figur 1.2.

Figur 1.2: Grønlandske fiskere og fartøjers fangst i grønlandsk farvand



Kilde: Grønlands Statistik

Der blev i forsøgsfiskeriet fanget mere end 50.000 tons makrel i 2013, men værdien pr. kg var langt lavere end for de andre nævnte arter. I 2014 har Grønland fastsat en kvote på 100.000 tons makrel i forsøgsfiskeriet svarende til ca. 7 pct. af den samlede kvote for makrel i Nordatlanten. Grønland forsøger med dette fiskeri at blive anerkendt som kyststat og dermed få en andel af den fælles kvote mellem EU, Norge og Færøerne. Hvis det lykkes, vil dette sæsonprægede fiskeri kunne planlægges mere rationelt end i 2013 og 2014, og der vil kunne opnås bedre priser. Fiskeriet af makrel har mulighed for at give et solidt vækstbidrag til økonomien i de kommende år, da makrellen er en højværdifisk, hvis den fanges og opbevares skånsomt. Det er dog også et krav, at bestanden er robust nok til at klare det voldsomme fisketryk i 2014, hvor summen af kvoterne for Nordatlanten overstiger den biologiske rådgivning med ca. 30 pct.

Grønlandske fartøjer fangede i 2013 24.000 tons fisk (ekskl. fangst af lodde) i andre landes farvande, en stigning på 7.500 tons. Fiskeriet er led i de grønlandske fiskeriaftaler med andre lande.

I 2014 er kvoten for rejer fastsat til 85.000 tons. Kvoten for 2015 fastlægges sidst på året. Tilbagegangen i forekomsten af rejer er formentlig klimatisk betinget. Et tegn på dette er, at rejerne fanges stadigt længere mod nord, og at der er øgede forekomster af torsk, som har rejer som en del af fødegrundlaget.

Stigningen i fangsterne af hellefisk i 2013 fandt altovervejende sted indenskærs. I 2014 ventes en yderligere stigning i dette fiskeri, da kvoterne er blevet forhøjet og især for Diskobugtens vedkommende klart overstiger den biologiske rådgivning. Der er derfor en risiko for, at de indenskærs fangster af hellefisk i de kommende år vil falde permanent. Det er dog vanskeligt at vurdere risikoen ved at overskride den biologiske rådgivning mærkbart.

Med forbehold for fiskeri af makrel og andre pelagiske fisk ved Østgrønland må vækstmulighederne i der samlede fiskeri anses for at være begrænsede i de kommende år med tilbagegang for nogle arter og fremgang for andre. Det understreger vigtigheden af at udvikle andre private erhverv, hvor råstofudvinding er det mest realistiske, men hvor turisme også kan yde et bidrag. En højere grad af forarbejdning af fisk og skaldyr i Grønland kan hjælpe på beskæftigelsen i fiskeindustrien, men forholdet mellem priserne på råvaren og på de mere forarbejdede produkter gør i mange tilfælde forarbejdning i land til en dårlig forretning, som kræver offentlig støtte for at kunne blive gennemført. Det er ikke en strategi, der kan anbefales.

1.2 Råstofefterforskning og turisme

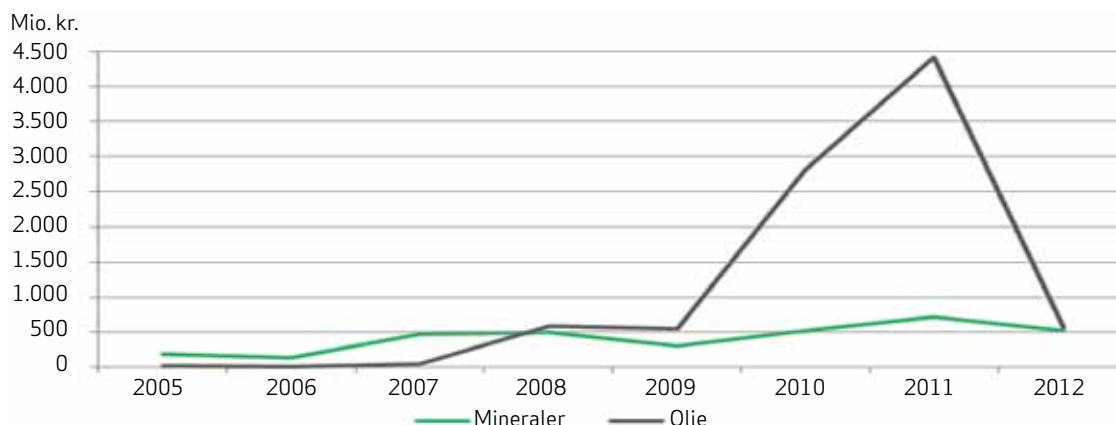
Råstofefterforskning har stor betydning for lokalområderne og især transportsektoren. Hertil kommer skatteindtægter fra både indenlandsk og udenlandsk beskæftigede. En overvejende del af investeringerne består ganske vist af import af materiel, arbejdskraft og kapital, men afsmitningen på lokale virksomheder inden for transport, forsyning og hoteldrift har vist sig at være betydelig. I 2010 og 2011 var aktiviteten fra olieefterforskninger ved Vestgrønland meget høj. Hverken i 2012, 2013 eller 2014 har der været efterforskningsboringer, dog har der været aktivitet i form af bl.a. seismiske studier, og selskaberne har ikke helt opgivet deres licenser. Den stærke vækst i olie- og gasproduktionen i Nordamerika i form af fracking eller udnyttelse af tjæresand har mindsket USA's afhængighed af kulbrinter fra især Mellemøsten, og dermed også generelt mindsket selskabernes interesse for kulbrinter fra områder med meget høje efterforsknings- og udvindingsomkostninger, som det er tilfældet ved en miljømæssig forsvarlig udvinding i de grønlandske farvande.

For de mineralske råstoffers vedkommende steg antallet af efterforskningstilladelser fra 75 til 97 i 2012, men udgifterne til efterforskning faldt betydeligt, jf. figur 1.3.

I 2013 faldt aktiviteten efter alt at dømme yderligere mærkbart. Det afspejler især, at der ikke foregår så meget feltarbejde som tidligere. Hovedårsagen til dette er formentlig, at priserne på

mange råstoffer er faldet fra et meget højt niveau i 2010-11, bl.a. som følge af opbremsning i verdensøkonomien, herunder den kinesiske økonomi.

Figur 1.3: Efterforskningsudgifter



Anm.: Udgifterne til olieefterforskning er omregnet fra dollar til kroner; 2012 er Økonomisk Råds skøn.

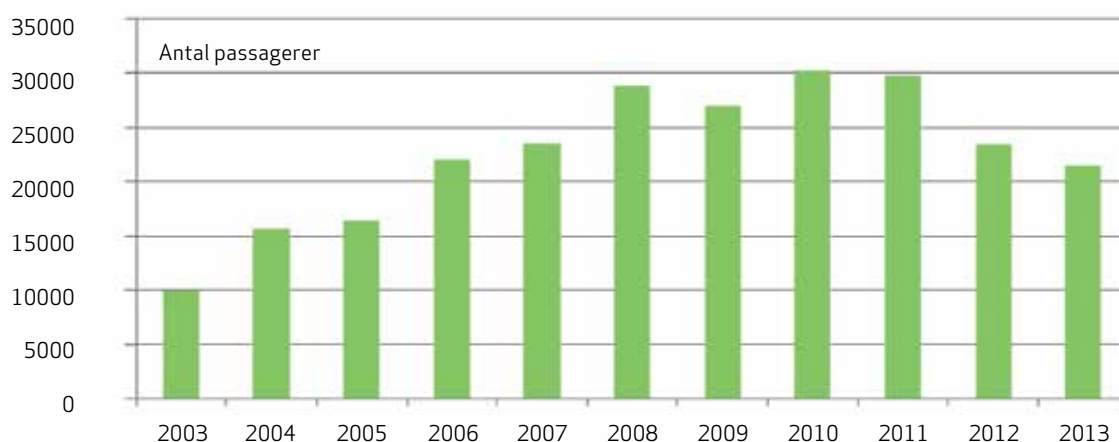
Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, Nationalbanken for valutakurser.

I 2013 lukkede en guldmine i Sydgrønland med ca. 80 ansatte efter nogle års drift med underskud det meste af tiden. Efter lukningen er der ikke længere minedrift i Grønland, men der er en række fremskredne projekter, der afventer finansiering.

I 2014 er der således givet udvindingstilladelse til et stort jernprojekt i Nuukfjorden og til et mindre rubinprojekt ved Qeqertarsuaatsiaat. I forbindelse med det sidstnævnte projekt er der også indgået en IBA-aftale (Impact Benefit Agreement) om brug af bl.a. lokal arbejdskraft og lokale leverancer. Det er dog fortsat usikkert, om jernprojektet ved Nuuk bliver realiseret, da selskabet fortsat søger investorer til finansiering af projektet. I vækstskønnet for 2015 er der indregnet anlægsinvesteringer i forbindelse med rubinprojektet.

Tidligere forventninger til udviklingen af turismen er ikke blevet indfriet. Antallet af flypassagerer til og fra udlandet er faldende, hvilket kan være en konsekvens af faldende turisme, men også kan afspejle faldet i bl.a. råstofaktiviteterne. Samtidig er krydstogsturismen i markant tilbagegang. I 2013 var antallet af krydstogtspassagerer næsten 30 pct. lavere end i 2010 og lidt lavere end i 2006, jf. figur 1.4.

Figur 1.4: Antal krydstogtspassagerer



Kilde: Grønlands Statistik.

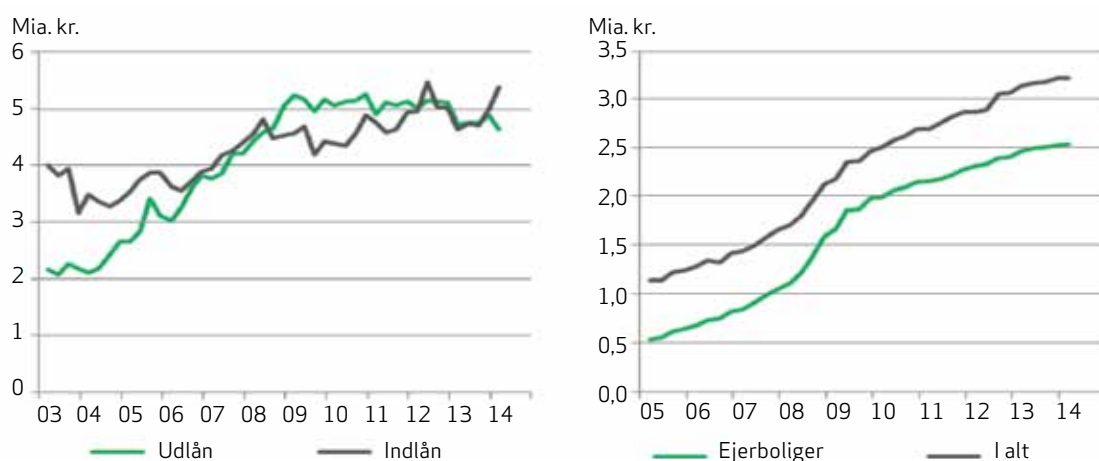
Dette afspejler, at selv om Grønland har meget at byde turister på, er landet handicappet af et højt omkostningsniveau, herunder skatter og takster på telekommunikation. Forholdet mellem pris og kvalitet skal uden tvivl forbedres, hvis turismen skal spille en større rolle end nu. Et vigtigt kvalitetsaspekt er uddannelse af lokale rejseledere med gode sprogkunderskaber på et antal sprog samt viden og fortællelyst om det, som interesserer turisterne. Naalakkersuisut lægger i forslaget for finanslov for 2015 op til, at passagerafgiften på krydstogsturisme nedsættes til samme niveau som i Island og ved Svalbard.

1.3 Andre investeringer

Selvstyrets anlægsudgifter var 795 mio. kr. i 2013 mod 1.051 mio. kr. i 2012, når der er taget hensyn til forskydninger i anlægs- og renoveringsfonden. I 2014 ventes anlægsudgifter som i 2013, mens forslaget til finanslov for 2015 rummer anlægsudgifter på ca. 700 mio. kr. I 2015 vil der dog komme en del yderligere offentlig anlægsaktivitet knyttet til den danske stats opførelse af et fængsel ved Nuuk og bygning af en ny containerhavn i selskabsregi. Til gengæld vil de private bygningsinvesteringer formentlig falde en del.

Det underbygges af en lavere vækst end tidligere i realkreditudlånene til Grønland, jf. figur 1.5.

Figur 1.5: Pengeinstitutternes udlån til og indlån fra Grønland (venstre) og realkreditinstitutternes udlån til Grønland fordelt på ejendomskategorier (højre)

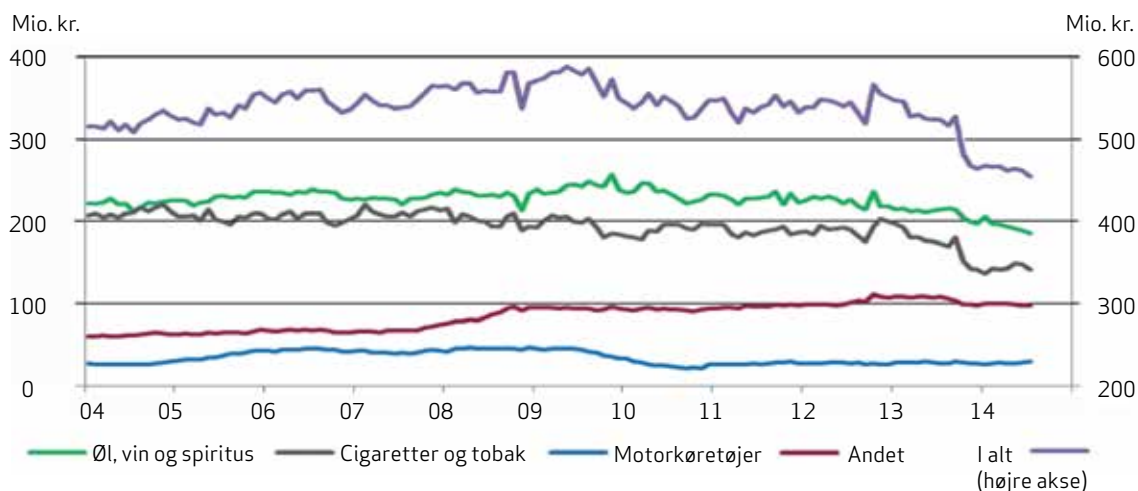


Anm.: Seneste observation er 1. kvartal 2014. Kilde: Finanstilsynet og Danmarks Nationalbank.

Ejerboliger er blevet mere udbredte i de senere år. Det fremgår bl.a. af de stigende realkreditudlån. Flere ejerboliger er godt for boligstandard og kan på længere sigt lægge en dæmper på det vedligeholdelseefterslæb, der præger boligmassen. Men ejerboligerne rejser også problematiske aspekter knyttet til den offentlige subsidiering af ejerboliger, ligesom boligfinansieringen kan skabe problemer for den økonomiske stabilitet. I ejerboligerne vil der ofte også være lån fra Selvstyret og kommunen. Mange af disse lån er rente- og afdragsfrie i en periode på 20 år, hvorefter de skal forrentes med Nationalbankens diskonto tillagt en rente på typisk 3 pct. og afdrages over 15 år. Selv om der aktuelt ikke betales renter og afdrag på et lån, er lånet, trods den store subsidiering i form af rente- og afdragsfrihed i en årrække, en byrde på ejendommen. I den udstrækning, at denne byrde ikke står klart for køberne, vil det betyde for høje priser på ejerboliger med risiko for et efterfølgende økonomisk tilbageslag. Derfor skal købere gøre sig det klart, at der er en byrde ved lån med rente- og afdragsfrihed, selv om der ikke skal betales renter og afdrag i en årrække, og selv om de fremtidige ydelser på disse offentlige lån ikke er oplyst i salgsoptillingerne.

I henhold til den foreløbige udenrigshandelsstatistik blev der i 2013 næsten ikke importeret skibe eller fly, og importen af lastbiler og varevogne var beskeden. Investeringerne i transportmidler har derfor været små. Samtidigt er Royal Arctic Lines køb af skibe blevet forsinket af en konkurs på et tysk værft, så denne type investeringer ventes også i 2014 at ligge på et lavt niveau.

Figur 1.6: Indførselsafgifter



Anm.: 12 måneders sum. Seneste observation er juli 2014.

Kilde: Grønlands Selvstyre.

1.4 Forbrug

Det private forbrug bevæger sig formentlig svagt nedad. Den løbende opgørelse af skattegrundlaget viser faldende nominelle indkomster, i første halvår 2014 ca. 2,5 pct. lavere end året før, og provenuet af indførselsafgifterne peger også nedad, jf. figur 1.6. Faldet er særlig stort for forbruget af alkohol og tobak, men stort set alle dele af det private forbrug peger nedad. Det er dog ikke alle former for privatforbrug, der er pålagt indførselsafgifter. Da boligbestanden stiger, vil forbruget af boligydelse (huslejer) renset for inflation også stige. Faldet i privatforbruget ventes at stoppe i år, og der er udsigt til en lille forbrugsfremgang i 2015, hvor indkomsterne ventes at stige svagt.

Det offentlige forbrug ventes at stige svagt i 2013 og 2014 i henhold til regnskabs- og budgetoplysninger. De faldende skatteindtægter vil dog sætte kommunernes økonomi under pres, hvilket kan indebære, at kommunerne sætter både deres investeringer og deres forbrug ned i forhold til det planlagte. Det er i den forbindelse en risiko, at mulige besparelser især rettes mod vedligeholdelse af offentlige bygninger og anlæg. Det vil indebære en yderligere forringelse af bygningsmassen og derved forværre holdbarhedsproblemet.

1.5 Arbejdsmarkedet

Til løbende vurdering af arbejdsmarkedet er antallet af registrerede arbejdssøgende den eneste kilde. Statistikken viser, hvor mange personer, der i løbet af en måned har henvendt sig på arbejdsmarkedskontorerne som arbejdssøgende. Den administrative praksis vedrørende registrering kan imidlertid have varieret fra år til år og fra kommune til kommune, ikke mindst før 2012, hvor der blev udsendt en vejledning om de kriterier, sagsbehandlere skal anvende ved registreringen.

Det er derfor ikke muligt at vurdere udviklingen i antallet af arbejdssøgende over en længere periode. I de første seks måneder af 2014 var antallet af registrerede arbejdssøgende i gennemsnit

4.170 mod 3.860 året før. Nogle af disse 4.170 personer kan godt have haft lønnet beskæftigelse i en del af måneden, men har også på et tidspunkt meldt sig som arbejdssøgende. Uanset forbehold for, hvor stærkt man kan fortolke tallene, er der næppe tvivl om, at det dækker over en reel stigning i arbejdsløsheden. I den seneste tolv måneders periode har i alt 9.640 personer på et tidspunkt været registreret som arbejdssøgende, hvilket er en stigning på ligeledes 300 personer sammenlignet med den tolv måneders periode, der ophørte 30. juni 2013. Antallet af personer, der har været arbejdssøgende i mindst 10 af de 12 måneder er steget fra 1.170 til 1.290, hvilket også tyder på en stigning i langtidsledigheden.

Grønlands Statistik er begyndt at offentliggøre en årlig statistik over ledigheden. Den statistik inkluderer ikke personer, der i samme måned både har meldt sig som arbejdssøgende og har haft lønnet arbejde, blandt de ledige. For 2012 blev antallet af ledige opgjort til 2.655, hvilket var en stigning på 130 i forhold til 2011.

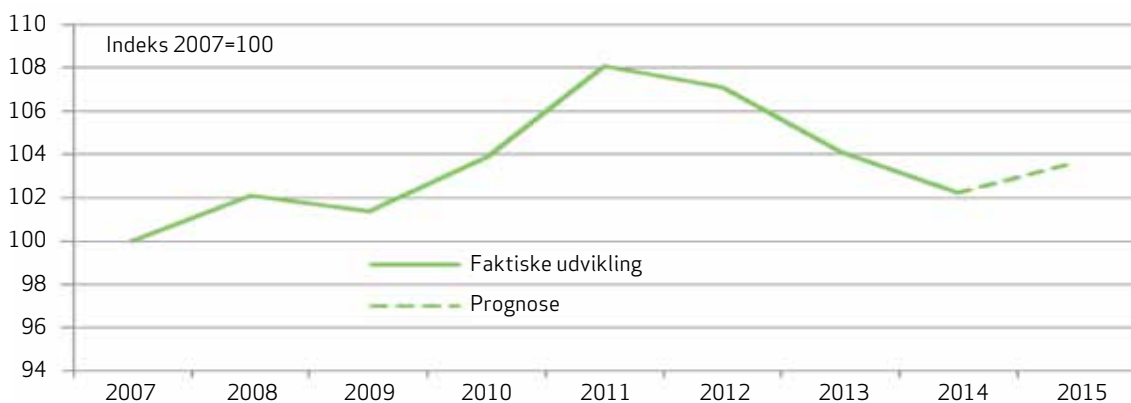
I 2012 svarede de 2.655 ledige til 9,4 pct. af arbejdstyrken. Det må frygtes, at opgørelserne for 2013 vil vise en endnu højere arbejdsløshedsprocent. Opgørelsen af beskæftigelse og ledighed for 2013 er klar i december 2014.

Det er et af mange tegn på strukturproblemer på det grønlandske arbejdsmarked, at der i 2012 og 2013 var en indvandring af bl.a. ufaglært arbejdskraft, selv om der var stor arbejdsløshed. Det tyder på, at de arbejdsløse enten ikke har de ønskede kvalifikationer eller af geografiske eller faglige grunde ikke søger de ledige jobs. Der skal derfor tages yderligere initiativer til at hæve uddannelsesniveaue og øge den faglige og geografiske mobilitet. Gevinsterne for den enkelte ved at være i arbejde skal blive større, end de er i dag.

Kapitel 2 Aktuel økonomisk politik

Den økonomiske aktivitet har været i nedgang siden 2011. For 2015 er der udsigt til en mindre stigning i den økonomiske aktivitet, men dette er i stor udstrækning drevet af midlertidige forhold og kan ikke tolkes som tegn på en afgørende vending i økonomien, jf. kapitel 1. Det samlede billede er således, at den økonomiske aktivitet nu stort set er på samme niveau som i slutningen af 00'erne. Det underliggende vækstpotentiale i økonomien er svagt. Et spejlbillede af dette er beskæftigelsesproblemer, stigende arbejdsløshed og en nettoudvandring af unge.

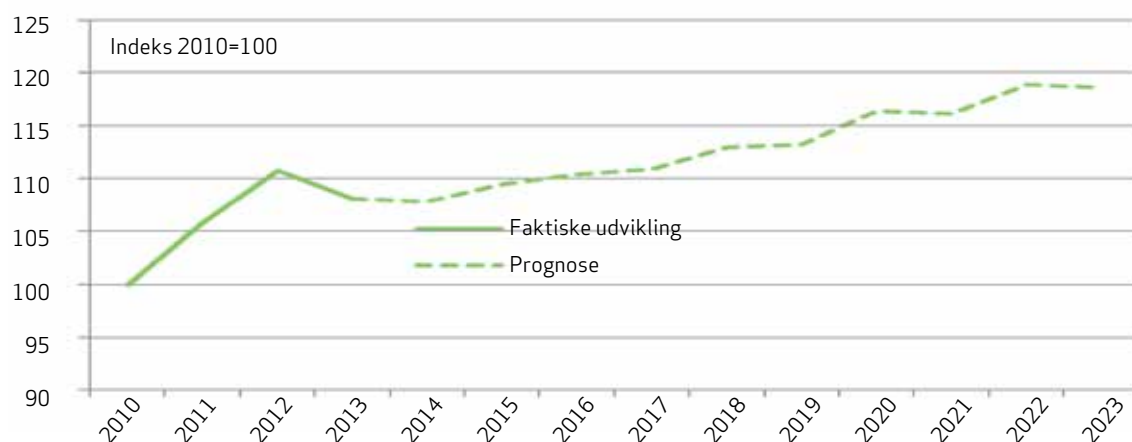
Figur 2.1: Udviklingen i bruttonationalproduktet, faste priser



Kilde: 2007-2012 data fra Grønlands Statistik, 2012-14 fra tabel 1.1 i kapitel 1

Når økonomien ikke er kastet ud i en større krise hænger det i høj grad sammen med en meget gunstig udvikling i priserne på fisk og skaldyr, jf. kapitel 1. Der kan imidlertid ikke fremadrettet regnes med samme store prisstigninger på fiskeprodukter. OECD-FAO har for nyligt offentliggjort en langtidsprognose for udviklingen i priserne på fisk. Hovedkonklusionen er, at der ikke fremadrettet kan påregnes store prisstigninger på fisk i forhold til den generelle prisudvikling, jf. figur 2.2. En forventet stigning i efterspørgslen efter fiskeproduktet vil i stort omfang modvirkes af en kraftig stigning i produktionen af fisk i akvakultur. Selvom priserne på havfanget fisk generelt er højere end for fisk fra opdræt, så afdæmpes prisudviklingen af det øgede udbud af fisk fra akvakultur. Udviklingen i priserne på fiskeprodukter påvirkes af mange forhold, og erfaringsmæssigt kan der komme store udsving omkring de mere langsigtede udviklingstendenser.

Figur 2.2: Verdensmarkedspriserne på fisk, faktisk udvikling og prognose, prisudvikling korrigeret for inflation



Note: Figuren viser udviklingen i prisen på havfanget fisk korrigeret for generelle prisstigninger (inflation)

Kilde: OECD-FAO, 2014, Agricultural Outlook.

Mulighederne for makrelfiskeri er en positiv udvikling inden for fiskeriet, ikke alene for erhvervet, men også for de offentlige finanser. Der forventes et afgiftsprovener fra makrelfiskeriet i størrelsesordenen 90 mio. kr. i 2014 og for hvert af de kommende år 2015-18. Set i forhold til forventningerne for et par år siden, er dette en uventet stor indkomst, der får afgørende betydning for de offentlige finanser.

Udviklingen i de senere år viser, at økonomien har et ringe vækstpotentiale. Indkomstforskellene til andre lande bliver ikke indsnævret, ligesom der er store forskelle inden for landets grænser. Uden nye private erhvervsaktiviteter ser udsigterne meget dystre ud. Udviklingen de sidste år understreger også en meget stor sårbarhed. Økonomien er stærkt beroende på mulighederne og prisudviklingen inden for fiskeriet. I de senere år har der været en positiv udvikling både prismæssigt og fangstmæssigt (makrel), men den økonomiske politik kan ikke baseres på, at man kun udsættes for positive hændelser. Erfaringer fra tidligere viser, at faldende priser og bortfald af fangstmuligheder indtræffer med mellemrum og fører til forværring af både indtjening i fiskeriet og offentlige finanser.

2.1 Beskæftigelsespolitik

Beskæftigelses- og arbejdsløshedssituationen er et væsentligt økonomisk politisk problem. Der er grundlæggende to hovedårsager, nemlig dels det beskedne vækstpotentiale i økonomien og dels strukturelle udfordringer.

Politisk er det på kort sigt vanskeligt at gøre noget effektivt og hensigtsmæssigt for afgørende at påvirke beskæftigelsesudviklingen. Der er kun et beskedent råderum i de offentlige finanser til at føre en mere ekspansiv politik. Mulighederne er primært koncentreret omkring bygge- og anlægsaktiviteter.

Det er velbegrunder at fremrykke offentlige anlægsinvesteringer i en periode, hvor aktiviteten i den private sektor er lav. For at sådanne initiativer bliver hensigtsmæssige skal en række krav dog være opfyldt. Anlægsinvesteringerne skal opfylde kravene i Gælds- og investeringsstrategien om på sigt at bidrage til finanspolitisk holdbarhed. Dette vil sige, at projekterne skal understøtte en erhvervs- og beskæftigelsesudvikling. Dette implicerer, at anlægsinvesteringerne ikke nødvendigvis skal foretages, der hvor beskæftigelsesproblemerne er størst, men der hvor mulighederne for en fremtidig beskæftigelsesudvikling er størst.

Fremrykkede offentlige investeringer giver i sig selv kun en midlertidig beskæftigelseeffekt og er derfor ikke løsningen på strukturelle beskæftigelsesproblemer f.eks. i mindre byer og bygder. Nybyggeri af boliger må koncentreres i de områder, hvor der er belæg for en erhvervsudvikling og befolkningsvækst enten med udgangspunkt i eksisterende aktiviteter eller ved konkret igangsatte mineprojekter og lignende. I andre områder af landet kan der være behov for boligrenoveringer, men ikke en udvidelse af boligbestanden. Forsøg på at løse kortsigtede beskæftigelsesproblemer via anlægsinvesteringer er u hensigtsmæssige, da det ikke løser de underliggende problemer og alene belaster de offentlige finanser. At benytte anlægsaktiviteter som konjunkturinstrument har også vist sig vanskeligt, da der er et begrænset antal aktiviteter, der reelt kan fremrykkes.

Det er problematisk at forsøge at løse strukturelle problemer gennem udvidelse af fangstkvoterne, der ligger udover de af biologerne anbefalede kvoter. De kortsigtede gevinster ved sådan en politik overskygges af de store og negative langsigtede konsekvenser for både fangstmængder og priser grundet forøget risiko for at miste eller ikke at opnå international certificering.

I den aktuelle situation betyder den lave vækst mindre beskæftigelse og højere ledighed, men hovedårsagerne til beskæftigelsesproblemet er en række strukturelle forhold. På en række

områder besættes job med tilkaldt arbejdskraft. Dette gælder ikke alene jobs med krav om specialiseret eller uddannet arbejdskraft, men også job uden store kvalifikationsmæssige krav, herunder ufaglærte job. De strukturelle udfordringer vedrører således arbejdsstyrkens generelle kvalifikationsniveau, men også forhold omkring mobilitet og incitament.

I arbejdsmarkedspolitikken er der kun sket små fremskridt. Matchgruppe-systemet gør det nemmere at målrette arbejdsmarkedspolitikken. Som tidligere påpeget i det Økonomiske Råds rapporter er den økonomiske gevinst ved at arbejde beskeden for store grupper, se f.eks. Økonomisk Råd (2013). Dette skyldes et samspil mellem de sociale ydelser og skattesystemet. Hensyn til indkomstsikring skaber beskeden gevinst ved at arbejde. Konsekvenserne af dette problem kan i et vist omfang modvirkes via aktiveringskrav i arbejdsmarkedspolitikken. Når der kan konstateres det paradoks, at der samtidig er mangel på arbejdskraft og ledig arbejdskraft med de efterspurgte kvalifikationer, er det et tegn på, at arbejdsmarkedspolitikens rådigheds- og sanktionsmekanismer er utilstrækkelige. I en økonomi, der er stærkt afhængig af fiskeriet, må der forventes store udsving i behovet for arbejdskraft grundet fangstmuligheder/vejrlig m.m. Arbejdsmarkedspolitikken må indrettes på, at der er sådanne udsving i behovet for arbejdskraft.

Der findes ingen hurtige og lette løsninger på de strukturelle problemer, der knytter sig til beskæftigelsessituationen. Der er behov for reformer, der øger gevinsten ved at arbejde, og som skærper rådighedskravene for at oppebære arbejdsmarkedsydelsen. Grundlaget for varig høj beskæftigelse hænger sammen med muligheder for en erhvervsudvikling samt et generelt løft i arbejdsstyrkens kvalifikationer, jfr. Økonomisk Råd (2013). Der er i de senere år sket fremskridt på uddannelsesområdet i og med, at flere unge er i gang med en uddannelse. Det er vigtigt at fastholde denne udvikling. Anlægsinvesteringer til at understøtte uddannelsespolitikken bør derfor have høj prioritet.

Siden 2005, hvor Naalakkersuisuts uddannelsesplan blev igangsat, er der sket en forøgelse på ca. 50 pct. af antallet af unge under uddannelse og af antallet af færdiguddannede. I tabel 2.1 vises det, at der har været en vedvarende stigning i antallet af færdiguddannede i perioden 2005-2013, og at stigningen gælder for både erhvervsuddannelser, gymnasiale uddannelser og videregående uddannelser.

Tabel 2.1: Antal dimittender efter uddannelsestype

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erhvervsuddannelser	246	265	295	309	332	319	390	410	389
Gymnasiale uddannelser	146	183	199	206	204	236	275	314	334
Videregående uddannelser	164	135	170	162	188	201	182	211	201
Total	556	583	664	677	724	756	847	935	924

Kilde: Statistikbanken, Grønlands Statistik

Det er en glædelig udvikling og et tegn på, at en mangeårig og systematisk indsats for strukturforbedringer kan føre til resultater. Men der er stadig lang vej til et tilfredsstillende uddannelsesniveau. Kun omkring halvdelen af en ungdomsårgang får en kompetencegivende uddannelse, og der er lang vej til Naalakkersuisuts mål om at 70 pct. af en ungdomsårgang skal have en kompetencegivende uddannelse. Frafaldet på ungdomsuddannelserne er fortsat alarmerende højt.

Særligt bekymrende er det, at omkring 62 pct. af de 16-18 årige i 2012 slet ikke var i gang med en uddannelse. Det er udtryk for en dårlig udnyttelse af det potentiale, som ungdomsårgangene repræsenterer, og det er en meget dårlig start på flertallet af de unges liv efter folkeskolen, når de ikke er kommet i gang med en uddannelse. Det er et alvorligt svigt, at kommuner og selvstyret ikke har kunnet løse denne udfordring. Naalakkersuisut har ganske vist en målsætning om at reducere denne gruppe til 57 pct. i 2017 og 40 pct. i 2020. Men det må anses for at være en uambitiøs

målsætning, og formandskabet skal opfordre til, at kommunerne og selvstyret tager initiativer til en betydelig styrkelse af indsatsen over for de helt unge på alle niveauer, således at en væsentligt større andel af en årgang får en uddannelse.

2.2 Offentlige finanser

De offentlige finanser er stramme for både Selvstyret og særligt kommunerne. Faldende økonomisk aktivitet medfører lavere skatteindtægter. Indtægterne fra makrelfiskeriet har været en uventet, men belejlig positiv udvikling. For 2014 ventes der et DAU overskud på 47 mio.kr. I forslag til Finanslov er der planlagt et underskud på DAU på 84 mio. kr. i 2015 og et overskud i samme størrelsesorden for årene 2016-18 samlet.

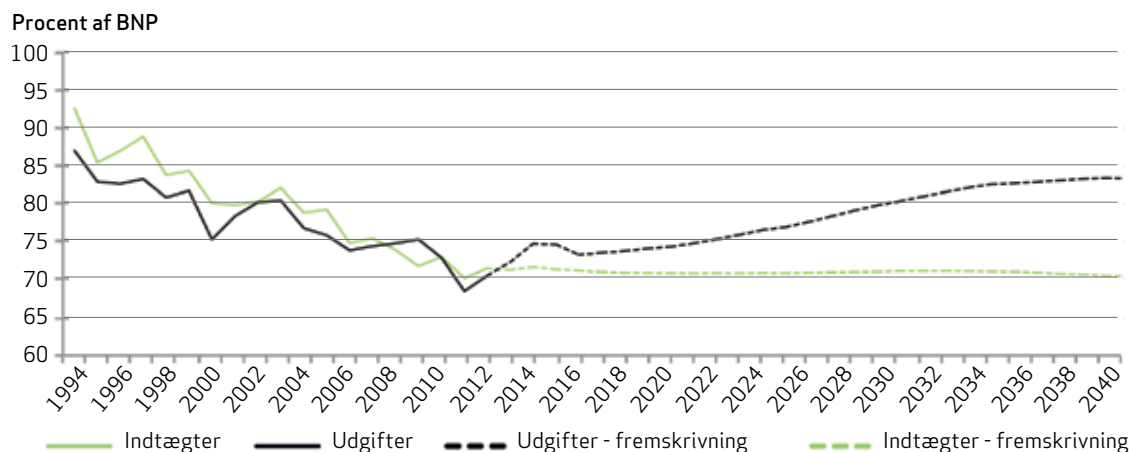
Finanslov 2014 indeholdt et provenukrav til effekterne af økonomiske reformer på knap 300 mio. kr. over årene 2015-17. Forslaget til finanslov for 2015 indeholder et provenukrav på godt 300 mio. kr. til effekterne af reformer over årene 2016-18. Der foreligger endnu ikke konkrete reforminitiativer til at imødekomme dette krav. Reformbehovet er blevet lidt større, mens reformtiltag er blevet udskudt. Siden vedtagelsen af FL2014 har Inatsisartut behandlet udgiftskrævende beslutningsforslag uden om den samlede finanslovsprioritering, hvilket kan føre til en mindre finanspolitisk holdbarhed. Dette gælder f.eks. anlæggelsen af en ny parlamentsbygning og en forøgelse af tilskud til landbruget uden, at der samtidig stilles krav om strukturtilpasning og rentabilitet i erhvervet. I Forslag til Finanslov 2015 er der desuden afsat et beløb til etableringen af en lufthavn i Qaqortoq, som ikke kan forventes at forbedre holdbarheden. Den underliggende udvikling i de offentlige finanser er således mere problematisk end man umiddelbart får indtryk af ud fra overskuddet på DAU-saldoen for 2014. Fremadrettet bliver der stor afhængighed af endnu ikke udmøntede reformer.

I Finanslov 2014 var der budgetteret med indtægter fra boligsalg på 30 mio. kr. i 2014 og 20 mio. kr. i de efterfølgende år. Makrelafgiften var i Finanslov 2014 sat til 90 mio. kr., mens der ikke var indregnet nogen indtægter for overslagsårene. I Forslag til Finanslov for 2015 bliver der som nævnt budgetteret med indtægter fra makrelfiskeriet på 90 mio. kr. årligt. Den uventede indtægtskilde antages således at være varig. De store og uventede ændringer i indtægtskilder, der bringer sammenhæng i de offentlige finanser sammenholdt med den fortsatte udskydelse af nødvendige reformer, understreger blot de offentlige finansers store skrøbelighed.

Fremadrettet bliver der et betydeligt pres på de offentlige finanser. Økonomisk Råd har tidligere analyseret udviklingen i indtægter og udgifter som følge af den ændrede demografi med en større andel af ældre medborgere. Figur 2.3 viser en opdatering af analysen¹. Med uændrede velfærdsordninger, skattesystem m.m. vil de offentlige udgifter vokse, mens indtægterne vil være svagt faldende som andel af bruttonationalproduktet. Der vil derfor opstå et stigende spænd mellem indtægter og udgifter, og den aktuelle indretning af velfærdsordningerne kan ikke finansieres. Dette er ikke et udefrakommende problem, men er grundlæggende drevet af det positive, at levetiden er stigende, og, at der derfor vil være flere ældre i samfundet. Den systematiske afvigelse mellem indtægter og udgifter rejser derfor spørgsmålet, hvor meget den enkelte over livet skal bidrage til og modtage fra velfærdssamfundet. I takt med at levetiden er stigende, er det således naturligt at diskutere pensionsalder m.m. En diskussion der i øvrigt pågår i alle lande med udsigt til et stigende antal ældre. Samtidig tager beregningerne udgangspunkt i den aktuelle politik. På en række områder er der store spørgsmål til om politikken er indrettet, så den til færrest mulige udgifter når sine mål, jf. kapitel 3 om boligpolitikken. Der er således en række reformmuligheder, som kan bidrage til at løse finansieringsproblemet illustreret i figur 2.3, og som vil gøre det muligt at videreføre et system med veludbyggede velfærdsordninger.

¹ For nærmere dokumentation af opdateringen se Teknisk baggrundsnotat 2014-3: Opdatering af beregning af finanspolitisk holdbarhed 2014

Figur 2.3: Offentlige indtægter og udgifter som andel af bruttonationalproduktet, 1994-2040.



Kilde: Holdbarhedsmodellen, egne beregninger

Beregningerne er baseret på en række antagelser, og der er usikkerhed forbundet med disse. Følsomhedsanalyser viser, at de konkrete talstørrelser naturligvis ændrer sig med ændrede forudsætninger, men resultatet, at et systematisk finansieringsproblem fremkommer over tid, holder robust for alle realistiske scenarier. Analyser af holdbarheden i de offentlige finanser tjener til formål at indkredse problemstillingen og give anvisninger på mulige løsningsmuligheder uden at levere en nøjagtig langtidsprognose. Analysen er netop ikke en prognose, da store og systematiske underskud vil føre til en stor gældsætning, som ikke vil blive accepteret af långivere. Derfor vil långivere tidligt stille krav om økonomisk opstramning og reformer, som kan fjerne underskuddet. Analysen er således et vigtigt input til den politiske beslutningsproces i forhold til at fremtids sikre velfærdsordningerne ved at gennemføre reformer i tide.

Politisk-Økonomisk Beretning for 2014 varsler i forlængelse af beretningen for 2013 et reformprogram for at løse velfærdsamfundets finansieringsproblemer. Der lægges op til en trinvis procedure, hvor der på efterårssamlingen 2014 skal fremlægges en reform af førtidspension. Til forårssamlingen 2015 planlægges reformer af alderspension og erhvervsbeskatning, og på efterårssamlingen 2015 skal der fremlægges reformforslag for de sociale ydelser, boligområdet samt personbeskatning.

Det er vigtigt at se reformområderne i en sammenhæng. Der er en tæt forbindelse mellem mange af politikområderne, og effekterne for bl.a. indkomstfordelingen kan kun vurderes meningsfuldt ved at se på en samlet reformpakke. Der er derfor en risiko ved at tage reformelementerne enkeltvis. Det skal også understreges, at alternativet til reformer ikke er, at man kan videreføre eksisterende ordninger, der som omtalt over tid ikke hænger sammen finansielt. Visse reformelementer kan også have umiddelbare provenueffekter, der skal sammenholdes med mere langsigtede konsekvenser. Et vigtigt eksempel herpå er en omlægning af pensionsbeskatningen, således at fradragsmuligheden ved indbetaling fjernes, samtidig med at beskatning ved udbetaling også fjernes. En sådan reform skal ses i sammenhæng med øvrige reformer på pensionsområdet og i forhold til pensionsalderen m.m. Den tekniske skatteomlægning af pensionerne kan fremrykke et betydeligt provenu, og det er derfor helt afgørende, at et eventuelt provenu ikke frigøres til andre formål, men benyttes til afbødning af holdbarhedsproblemet. Det forudsætter, som fremhævet i Forslag til Finanslov 2015, at midlerne båndlægges i en fondskonstruktion.

Betydningen af at få iværksat en reformproces kan ikke overdrives. Uden reformer bliver Grønland aldrig økonomisk selv bærende, og landet vil fortsat hænge fast i økonomisk afhængighed af andre og med en værdiskabelse, der per indbygger klart ligger under niveauet hos nabolandene i Norden og i Nordamerika. De forestående finansielle problemer er omfattende, og reformområderne

er vanskelige, hvilket både kræver tid til den politiske bearbejdning samt til den efterfølgende udmøntning og implementering. Det kan konstateres, at der fem år efter indførelsen af Grønlands Selvstyre ikke er gennemført væsentlige reformer, der skal være med til at understøtte en eventuel selv bærende økonomi.

2.3 Bygder

Bosætningsmønstre er under hastig forandring, og der sker en koncentration af befolkningen omkring de større byer. Samtidig ændres alderssammensætningen i retning af, at der bliver flere ældre og færre unge. Denne tendens er særlig stor i bygderne. Med stadigt færre i den fødedygtige alder er det svært at forhindre, at folketallet i bygderne vil falde yderligere i de kommende år.

Denne udvikling er ikke et specielt grønlandsk fænomen. På globalt plan bor flere og flere i byer. Den ændrede bosætning bidrager til at skabe stigende velstand og hænger sammen med ændringer i produktions- og samfundsstrukturer, herunder særligt krav til uddannelse og sundhed, men også adgang til kulturtilbud m.m.

Der er dog store forskelle i udviklingen. Byerne er forskellige. Bygderne er forskellige. Disse nuancer kommer ikke frem, når man på en simpel måde sammenligner gennemsnitstal for alle byer med gennemsnitstal for alle bygder.

Bosætningsmønstret i Grønland med en lille befolkning spredt over et meget stort areal har altid været genstand for debat. Debatten er taget til som følge af kravene til at skabe en selv bærende økonomi. Samfundsstrukturerne er under forandring, og der er krav om bedre uddannelse, sundhed og andre velfærdstilbud. Samtidig ændrer de økonomiske muligheder og strukturer sig. Der sker løbende forandringer i mulighederne for fiskeri og fangst, og en selv bærende økonomi forudsætter en styrket erhvervsudvikling inden for andre naturressourcer (minerale og kulbrinter). Dette øger kravene til uddannelse og kvalifikationer og påvirker derfor også bosætningsmønstrene.

Regionale forskelle og forskelle mellem byer og bygder kan belyses ud fra forskellige perspektiver, men der er en række problemer knyttet til sådanne sammenligninger². Levestandard måles og sammenlignes normalt på basis af disponible indkomster. Men hvis uformel økonomi spiller en stor rolle, kan en sammenligning alene baseret på registrerede indkomster give et misvisende billede af niveauet for og fordelingen af forbrugsmulighederne.

Skatteprovenuet er en del af velfærdssamfundets finansiering og afhænger af de registrerede indkomster. Skattebetalinger kan i visse områder af landet være beskedne på grund af en udbredt naturalieøkonomi. Der er under tiden et stort fokus på, hvilke fordele de enkelte grupper nyder af velfærdssamfundet. Hvis man interesserer sig for dette spørgsmål, er det dog nødvendigt at betragte både bidrag til (indtægtssiden) og ydelser fra (omkostningssiden) velfærdssamfundet. Man skal også forholde sig til det faktum, at de offentlige finanser er under et betydeligt pres, jf. figur 2.3. Der er således et betydeligt finansieringsproblem for de eksisterende velfærdsordninger, hvilket stiller krav om øgede betalinger af skatter og afgifter, begrænsning af de offentlige udgifter, eller reformer der afgørende øger det offentliges finansieringsgrundlag. Disse udfordringer omfatter også befolkningen i bygder og yderdistrikter. Bosætningsdiskussionen skal derfor ses i forhold til de generelle udfordringer og behov for prioriteringer.

Der er mindre værdiskabelse i bygder end på landsgennemsnit, også når der tages højde for uformel økonomi. Dette forhold er nært forbundet med uddannelsesniveaue, som er lavere i bygder og små byer end i de store byer. Der er en klar sammenhæng mellem uddannelse og

² For en nærmere diskussion se Teknisk baggrundsnotat 2014-1: Bygderne i samfundsøkonomisk belysning.

arbejdsmarkedsdeltagelse og indkomster. Samtidig er der en stor spredning både mellem byer og bygder - og bygderne imellem. Der er bygder, der klarer sig mindst lige så godt som nogle byer. Dette hænger sammen med, at de pågældende bygder har et underliggende erhvervsgrundlag – fx fiskeressourcer i bygder i Nordgrønland. Det understreger således, at bosætningsmønstre skal ses i forhold til erhvervsmulighederne.

I diskussionen om byer og bygder er spørgsmålet om stordriftsfordele (større byer) og smådriftsulemper (mindre byer og bygder) centralt. Det er vanskeligt præcist at sætte tal på omfanget af sådanne effekter. I studier af økonomisk geografi og international handel m.m. er det alment anerkendt, at der er væsentlige stordriftsfordele/smådriftsulemper. Smådriftsulemper er tydelige i forhold til skoler og transport, samt på energi-, vand- og vareforsyningsområderne. Hensynet til omkostninger og kvalitet udfordres således med en lille og spredt befolkning, som ofte fører til høje omkostninger og lav specialisering. Det bliver derfor både svært og omkostningsfyldt at sikre ensartede betingelser og tilbud for hele befolkningen på tværs af bosætningsområder. De stramme offentlige finanser nødvendiggør en prioritering af midlerne, hvor der må tages hensyn til, hvor der er muligheder for erhvervsudvikling og beskæftigelse.

Bygder med selv bærende erhvervsgrundlag vil således også eksistere i fremtiden – og helt på linje med de byer, der hviler på et selv bærende erhvervsgrundlag. Uden dette nødvendige erhvervsgrundlag vil selv betydelige direkte eller indirekte tilskud næppe kunne forhindre tendensen til langsom affolkning. Det er fx erfaringen fra Norge, som har ført en meget aktiv regionalpolitik for at sikre en bosætning særligt i det nordlige Norge. Politikken har sigtet på både at sikre rimelige levevilkår samt at forsøge at igangsætte en erhvervsudvikling, så områderne i mindre omfang er afhængige af tilskud. Eksempler på politiktiltag er: fritagelse for arbejdsmarkedsbidrag, ingen indkomstskat, højere børnetilskud, lavere elektricitetspriser etc. Som følge af den politik er der ikke så store forskelle i levestandard og andre forhold (uddannelse, sundhed m.m.) til den øvrige del af den norske befolkning. Trods disse tiltag har det imidlertid været svært at få en erhvervsudvikling i gang, og der er fortsat fraflytning fra områderne. De norske erfaringer er således, at det har været svært at modgå underliggende tendenser til urbanisering og bosætning. Uddannelses- og erhvervsmuligheder og stordriftsfordele er afgørende for, hvor befolkningen bosætter sig.

2.4 Selvbærende økonomi

Indførelsen af selvstyre gør det naturligt at have en målsætning om at sikre en selv bærende økonomi. Dette vil have stor betydning ikke alene økonomisk, men også politisk. Det er vigtigt at fastlægge en strategi for en proces på vej mod en selv bærende økonomi. Dette forudsætter en nærmere præcisering af, hvad der skal forstås ved en selv bærende økonomi.

Økonomien er i dag stærkt afhængig af overførsler fra udlandet (Danmark og EU). Disse overførsler afspejler en afhængighed af andre lande med både økonomiske og politiske dimensioner. Aktuelt udgør de samlede overførsler (bloktilskud fra Danmark, refusioner fra Danmark, tilskud fra EU) omkring 4,7 mia. kr. eller godt 35 pct. af bruttonationalproduktet.

At gøre økonomien uafhængig af overførsler fra udlandet er et oplagt element i at skabe en selv bærende økonomi. Det kan imidlertid ikke i sig selv være definitionen på en selv bærende økonomi. I princippet kunne man frasige sig disse overførsler i dag, men det ville selvsagt have store konsekvenser for selvstyrets økonomi og indebære betydelige forringelser af levestandarden i landet. Dette understreger samtidig, at en selv bærende økonomi må ses i forhold til den levestandard økonomien kan understøtte. En mere dækkende definition af en selv bærende økonomi er derfor, at man på holdbar basis kan opnå den politisk ønskede levestandard uden overførsler

fra udlandet³. Levestandarden skal her forstås bredt som både det generelle niveau for den materielle levestandard og fordelingen heraf og dermed spørgsmål om social balance og inklusion. Velfærdssamfundets indretning og finansiering indgår dermed også som en del af definitionen på en selv bærende økonomi.

En målsætning om at gøre økonomien selv bærende er ambitiøs, hvis det skal forstås på den måde, at der uden overførsler fra udlandet kan sikres et veludbygget velfærdssamfund med en fordeling af levestandarden på linje med de nordiske lande. Det ambitiøse i en sådan målsætning understreges af, at alle regioner i Arktis og mange små lande i øvrigt er afhængige af overførsler udefra.

Uafhængighed af overførsler fra udlandet kan anskues fra både et absolut og relativt perspektiv. En relativ reduktion sker såfremt overførslerne får en mindre betydning for den samlede økonomi f.eks. målt i forhold til bruttonationalproduktet. En absolut reduktion er et fald i beløbenes størrelse. En relativ reduktion er det primære mål, mens en absolut reduktion er af mindre betydning. Der vil selvsagt være stor politisk signalværdi i at kunne påbegynde en reduktion af overførslerne fra udlandet (bloktilskuddet), men i forhold til levestandarden er det mere afgørende at sikre en øget økonomisk aktivitet og dermed reducere den relative betydning af overførslerne. Der er betydelig usikkerhed knyttet til at vurdere den økonomiske udvikling på længere sigt, herunder også effekterne af råstofprojekter, hvorfor det ikke er meningsfuldt at sætte dato på, hvornår økonomien kan være selv bærende.

Råstofprojekterne er en nødvendighed for en proces frem mod en selv bærende økonomi, for en nærmere diskussion se Økonomisk Råd (2013). Perspektivet og de store samfundsøkonomiske gevinster udløses, hvis disse projekter omsætter sig i en erhvervsudvikling og beskæftigelse for befolkningen. For at sikre en sådan udvikling er en række reformer nødvendige. Reformen til at understøtte en erhvervsudvikling og reformer for at løse velfærdssamfundets finansieringsproblemer er ikke modsætninger, men hænger sammen. En erhvervsudvikling, der øger produktion og beskæftigelse for befolkningen, forudsætter et øget kvalifikationsniveau for arbejdsstyrken, mobilitet og incitamenter til at være i beskæftigelse. Lykkes en sådan proces vil det også styrke de offentlige finanser via øgede skattebetalinger og færre udgifter til sociale ydelser.

Spørgsmålet om økonomisk selvstændighed er for nyligt analyseret i rapporten "Til gavn for Grønland" udarbejdet af 'Udvalget for samfundsgavnlig udnyttelse af Grønlands naturressourcer' nedsat af Ilisimatusarfik og Københavns Universitet. Rapporten konkluderer, at udnyttelsen af råstoffer er vigtig for udviklingen i Grønland, men at det er urealistisk, at dette kan give et så stort afkast, at økonomien kan blive uafhængig af bloktilskuddet fra Danmark. I rapporten diskuteres økonomisk selv bærenhed primært ud fra spørgsmålet om mulighederne for at skabe tilstrækkelige indtægter svarende til bloktilskuddet samt til finansiering af forventede fremtidige underskud på de offentlige budgetter som følge af de demografiske forandringer. Rapporten fremhæver dog også behovet for økonomiske reformer, uden at dette dog eksplicit knyttes sammen med kravene til en selv bærende økonomi.

Diskussionen om en selv bærende økonomi har på det seneste haft fokus på antallet/størrelsen af råstofprojekter, der kan gøre økonomien uafhængig af bloktilskuddet. Det er en passiv strategi alene at fokusere på andre ydre indtægtskilder som erstatning til bloktilskuddet og øvrige tilskud fra udlandet. Det er ikke oplagt, at det reelt skaber en større selvstændighed at være afhængig af finansieringsbidrag fra multinationale virksomheder. Uden reformer vil den økonomiske udvikling gøre Grønlands forhandlingsposition meget svag, hvilket vil mindske de samfundsøkonomiske gevinster ved råstofprojekterne.

³ Definitionen må også omfatte, at naturkapitalen ikke overudnyttes, dvs. at en kortsigtet økonomisk fremgang ikke opnås på bekostning af fremtidige generationer. Dette aspekt diskuteres ikke nærmere i det følgende.

Lige så afgørende er det, at det ikke er realistisk indenfor en meget lang tidshorizont at opbygge en råstoffond af tilstrækkelig størrelse til, at afkastet herfra kan modsvare overførslerne fra udlandet. Tabel 2.1 illustrerer kravet til størrelsen af råstoffonden målt som andel af BNP for, at afkastet kan kompensere for forskellige niveauer af overførsler fra udlandet. Afkastet er baseret på den norske pensionsfonds afkast, som er opnået for en meget stor fondskapital med en meget spredt investeringsaktivitet uden for Norge og med stor andel af aktier. Der kan stiles spørgsmålstejn ved, om et så højt afkast kan realiseres fremadrettet.

For at en råstoffond kan modsvare overførslerne fra udlandet er der krav om en ganske betydelig formueopbygning. Tabel 2.1 viser, at formuen skal udgøre mellem 900 pct. og 1350 pct. af Grønlands BNP afhængig af hvilke overførsler, der skal dækkes af afkastet. Til sammenligning kan anføres, at den Norske Oliefond har et niveau på omkring 200 pct. af Norges BNP. Dette understreger således ganske betydelige krav til opbygningen af en råstoffond for ad denne vej at sikre en indtægtskilde, der modsvarer overførsler fra udlandet.

Tabel 2.2: Formuekrav til Råstoffonden for at afkastet kan modsvare overførsler fra udlandet, andel af BNP

Bloktilskud	Bloktilskud +EU	Bloktilskud +EU +hjemtagelse	Bloktilskud +EU +hjemtagelse +finansieringsgab
889 pct.	963 pct.	1160 pct.	1358 pct.

Note: Der er antaget en real forrentning på 3 pct. Den norske pensionsfond har over perioden 1998-2013 haft et gennemsnitligt reelt afkast på 3.6 pct. Afkastet fra Råstoffonden skal imidlertid holdes op mod det faktum at bloktilskuddet årligt reguleres i forhold til PL-reguleringen i Danmark. Afkastet skal således tolkes som det merafkast råstoffondens midler skal give i forhold til det implicitte nominelle afkast på bloktilskuddet. Hjemtagelse henviser til opgaver, der i dag udføres med refusion fra den danske stat. Finansieringsgabets henviser til dækning af finansieringsproblemet illustreret i figur 2.3.

Kravene vedrører både opbygningen af en sådan fond og disponeringen af fondens midler.

Mineprojekter giver anledning til indtægter gennem en række kanaler, nemlig dels ressource-rentebeskatningen og dels almindelige personskatteindtægter på grundlag af produktivt arbejde og selskabsskatteindtægter af afledte aktiviteter. Disse indtægter er principielt meget forskellige.

Den umiddelbare ressource-rentebeskatning er i form af royalties og selskabs- og udbytteskatter. For disse indtægter gælder det iflg. Selvstyreaftalen, at staten skal have halvdelen af dette beløb (udover et vist niveau) i form af en bloktilskudsreduktion. Den anden halvdel tilfalder selvstyret og bør tilgå råstoffonden. Hvis udnyttelse af naturkapitalen ikke skal ske på bekostning af fremtidige generationer, kan nulevende generationer alene bruge afkastet af fondens midler. Dette er også intentionerne bag loven om Grønlands Råstoffond fra 2008. Anvendelsesmulighederne af midlerne er imidlertid 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 efterlader et stort fortolkningsrum for hvilke typer udgifter og aktiviteter, der vil kunne finansieres med henvisning til, at de vil have langsigtede gavnlige effekter for samfundet.

Almindelige personskatteindtægter på grundlag af produktivt arbejde og selskabsskatteindtægter af afledte aktiviteter er en væsentlig del af de samfundsøkonomiske gevinster ved mineprojekter, jf. Økonomisk Råd (2012). Disse indtægter vil netop blive større, hvis det lykkes at udnytte projekterne som basis for en erhvervsudvikling og beskæftigelse, som vil styrke befolkningens

indtjeningsmuligheder og dermed også de offentlige finanser. Fokus i den økonomisk-politiske debat bør i høj grad være på at styrke disse muligheder. Indtægter af denne type må forventes at have betydelig udsving, hvilket kan have en destabiliserende effekt og lede til zigzag kurs i den økonomiske politik med stort ressourceforbrug i perioder med ekstraordinært store indtægter og en opbremsning ved fald i indtægterne. Der er derfor gode argumenter for at overveje etableringen af en udligningsmekanisme eller form for udligningsfond, som f.eks. kan hjemles i en revideret budgetlov.

Erfaringerne fra andre lande med store naturressourcer understreger problemerne i en passiv strategi der alene fokuserer på skatteindtægterne fra resourceudnyttelsen. Det er generelt svært at båndlægge midlerne og ofte går de til her-og-nu finansiering af forskellige aktiviteter. Der er store udsving i indtægterne, hvilket skaber helt særlige styringsproblemer. Grundet den kortsigtede anvendelse af midlerne, opstår der store økonomiske problemer, når resourceaktiviteterne neddrøses og der ikke er skabt et grundlag for en erhvervsudvikling.

Diskussionen om Råstoffonden understreger en mangel på fastlæggelse af en overordnet økonomisk politisk strategi for en proces henimod en selvstående økonomi. Hvis den økonomisk-politiske strategi er, at afkastet fra Råstoffonden skal give et væsentligt bidrag til de offentlige finanser stiller det meget strenge krav til både tilgangen af midler og investering af fondskapitalen. Det er helt afgørende, at midlerne investeres, så der skabes et markedsafkast, jf. forudsætningen i de illustrative beregninger ovenfor. Hvis midlerne anvendes til andre formål, vil der ikke skabes et markedsafkast og dermed vil finansieringsbidraget til de offentlige finanser blive mindre. Anvendes midlerne til investeringer i f.eks. anlæg, der ikke giver et markedsafkast, vil denne forudsætning blive brudt.

I forhold til anvendelsen af midlerne i fonden er det som nævnt vigtigt at sikre et markedsmæssigt afkast for på den måde at kompensere for et reduceret bloktilskud. Lovgivningen giver imidlertid mulighed for anbringelse af midlerne, uden at de er forbundet med et markedsafkast. 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 om råstoffond er ikke tilstrækkelig præcis i forhold hertil. Der er således et behov for en opstramning af lovgivningen for Råstoffonden og ikke en lempelse.

Der er betydelig usikkerhed omkring hvilke mineprojekter, der faktisk kan realiseres, ligesom der er usikkerhed omkring de præcise samfundsøkonomiske implikationer. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt at gøre diskussionen om økonomisk selvstændighed til et spørgsmål om, at der skal gennemføres et bestemt antal projekter (få store eller mange små). Denne tilgang fokuserer alene på at finde andre eksterne finansieringskilder som compensation for bloktilskuddet samt dækning af de forventede systematiske underskud på de offentlige finanser. Herved omgår man væsentlige spørgsmål både i forhold til den eksisterende økonomiske situation og struktur og i forhold til mineprojekternes samfundsøkonomiske potentiale. Problemer kan grundlæggende ikke løses ved udefrakommende initiativer, hvor betalinger fra udenlandske virksomheder erstatter overførsler fra staten og EU. Erfaringerne fra ressourcerige lande understreger også, at der skal mere til end udenlandske investeringer til at sikre en selvstående økonomi, jf. Økonomisk Råd (2012). Økonomiske reformer, herunder især de, der har sigte på et højere uddannelsesnivea og en styrkelse af kompetencerne i arbejdsstyrken og virksomhederne, er helt afgørende for at opnå et tilstrækkeligt udbytte af ressourcerne.

Kapitel 3 Boliger

Boligsituationen er af en række grunde problematisk. For en stor del af boligerne er der et betydeligt vedligeholdelses- og renoveringsefterslæb. Der er mangel på boliger særligt i de store byer, hvilket i sig selv er et problem for familier og unge uden adgang til en bolig, men det kan også være en begrænsende faktor for uddannelse og erhvervsudvikling. Samtidig er der en generel opfattelse af, at det er dyrt at bo, selvom boliger både direkte og indirekte støttes med betydelige beløb fra det offentlige.

Hvorfor er boligpolitikken ikke succesfuld? Det korte svar er, at boligpolitikken mere er med til at skabe en lang række problemer snarere end at løse dem. For det første er boligpolitikken kompliceret og uigennemskuelig, hvilket betyder, at det er svært at få overblik over den samlede politik, og om den når de fastsatte mål. For det andet er boligpolitikken baseret på den fejlopfattelse, at man kan gøre boliger billigere for alle. Det kan man ikke, og boligudgiften skal betales på den ene eller anden måde. Med den aktuelle boligpolitik er den reelle boligomkostning ikke synlig hverken for boligbenytter eller politikerne. Endelig betyder boligpolitikken, at man på samme tid begrænser udbuddet af boliger og øger efterspørgslen efter boliger. Begrænsningen af udbuddet sker da en meget stor del af boligbyggeriet enten igangsættes eller finansieres (delvist) af det offentlige. Da de offentlige finanser er under pres, sætter det en begrænsning på byggeaktiviteten. Samtidig gives der betydelig støtte – både direkte og indirekte – til alle boligformer, hvilket er med til at øge efterspørgslen efter boliger. Kort sagt bliver boligpolitikken meget dyr uden at den løser sine opgaver.

At bo i en rimelig bolig af tidssvarende standard er et væsentligt behov for alle. Det er boligpolitikens primære formål at understøtte dette. Boligpolitik er vanskelig, da boliger er et varigt forbrugsgode. Boliger kan sammenlignes med en produktionsvirksomhed. Bygningen af boligen (størrelse, indretning, faciliteter m.m.) er en investering i et produktionsapparat som dagligt producerer en boligværdi for beboeren. For ejerboliger kræves der således en betydelig investering, og de fleste familier må låne for at kunne anskaffe sig en bolig. Ejerboligen har den fordel, at man er "herre i eget hus" og kan bestemme over boligen. Det er samtidig en risikabel investering, hvor udbetalingen (egenkapitalen) kun udgør en lille del af boligens værdi. Resten er dækket gennem låntagning. Der er således en risiko ved ejerboliger både i en negativ og en positiv retning afhængig af prisudviklingen på ejerboliger. Det offentlige begunstiger ejerboliger ved ikke at kræve leje af byggegrund, at give tilskud til finansieringen (billige lån og rentefradrag) og ved ikke at beskatte den producerede boligværdi eller kapitalgevinster ved salg af boliger. En fordel ved ejerboliger er, at ejeren selv har en finansiel risiko knyttet til boligen og derfor har en stærk egeninteresse i at vedligeholde og renovere boligen. Ejerboligens ulemper er, at der er omkostninger og usikkerhed forbundet med at handle boliger, at der er krav om egenfinansiering, og at der er en finansiel risiko ved boligprisændringer og ændringer i renteniveaet. I Grønland er realkreditbelåningen indrettet således, at der i almindelighed ikke kan optages rentetilpasningslån og afdragsfrie lån. Det betyder, at usikkerheden om fremtidige rentevilkår er betydeligt mindre end i f.eks. Danmark.

Lejeboliger har den fordel, at man mere fleksibelt kan skifte ind og ud af boligen (forudsat, at lejeboliger er tilgængelige), og derfor er de særligt fordelagtige for unge og yngre familier, der skifter arbejdsplads hyppigt eller hvor familien vokser. Tilflyttere vil typisk efterspørge en lejebolig og først senere overveje anskaffelse af en ejerbolig. Lejeboliger kan både være private og kollektive (offentlige eller boligselskaber), men i Grønland er hovedparten af lejeboligerne offentlige/boligselskaber. Lejeboliger får tilskud blandt andet gennem fraværet af betaling for byggegrunde eller jordleje og lempelige finansieringsvilkår. Da lejeren ikke bærer de økonomiske konsekvenser af manglende vedligehold, er det boligselskabets ansvar at sikre vedligehold og renovering.

Der er således fordele og ulemper ved både ejer- og lejeboliger. De tilgodeser forskellige behov, hvorfor begge typer er vigtige. Mulighederne for at etablere et egentlig marked for boliger (både ejer- og lejeboliger) er meget forskellig fra de større byer til de mindre byer og bygder. Derfor kan boligpolitikken ikke være ens på tværs af hele landet.

Den boligsociale opgave er at sikre, at alle uanset indkomst kan bo i en rimelig bolig. Dette hensyn varetages af boligsikringsordningen, som via tilskud gør det muligt for familier med en beskeden indkomst at få råd til en bolig. Denne ordning kan selvfølgelig diskuteres, men den udfylder en helt afgørende rolle, og det er derfor vigtigt at have en klar arbejdsdeling mellem bolig- og socialpolitikken. Blandes de to hensyn sammen bliver resultatet ikke alene et uigennemskueligt og dyrt system, men også et upræcist fordelingsystem, hvor store subsidier kan gå til familier med høje indkomster. Dette er tilfældet med den aktuelle boligpolitik.

Problemerne på boligmarkedet handler om tilpasning af boligbestanden til behovene (efterspørgslen). Igennem en årrække har der været store ændringer i befolkningens bosætningsmønstre med stigende folketal i de store byer og faldende folketal i det meste af den øvrige del af landet. Denne trend må forventes at fortsætte i årene fremad. Afsnit 1 ser nærmere på den demografiske udvikling og den betydning den fremadrettet kan få for boligmarkedet. Der gives tilskud til boliger via en række elementer i boligpolitikken herunder en meget favorabel offentlig finansiering. Afsnit 2 ser nærmere på betydningen og omfanget af denne form for støtte. Afsnit 3 indeholder en opsamling og politikanbefalinger.

3.1 Demografi og boligbehov

Boligbehovet afhænger af befolkningens størrelse og alderssammensætning. Unge og ældre er oftere enlige, mens mange i andre aldersgrupper ofte lever i parforhold. Desto flere enlige, desto større er boligbehovet målt i boligenheder. Befolkningens sammensætning er under forandring og særligt ændres aldersfordelingen i retningen af flere ældre medborgere. Samtidig er der ændringer i samlivsformerne og geografiske bosætningsmønstre.

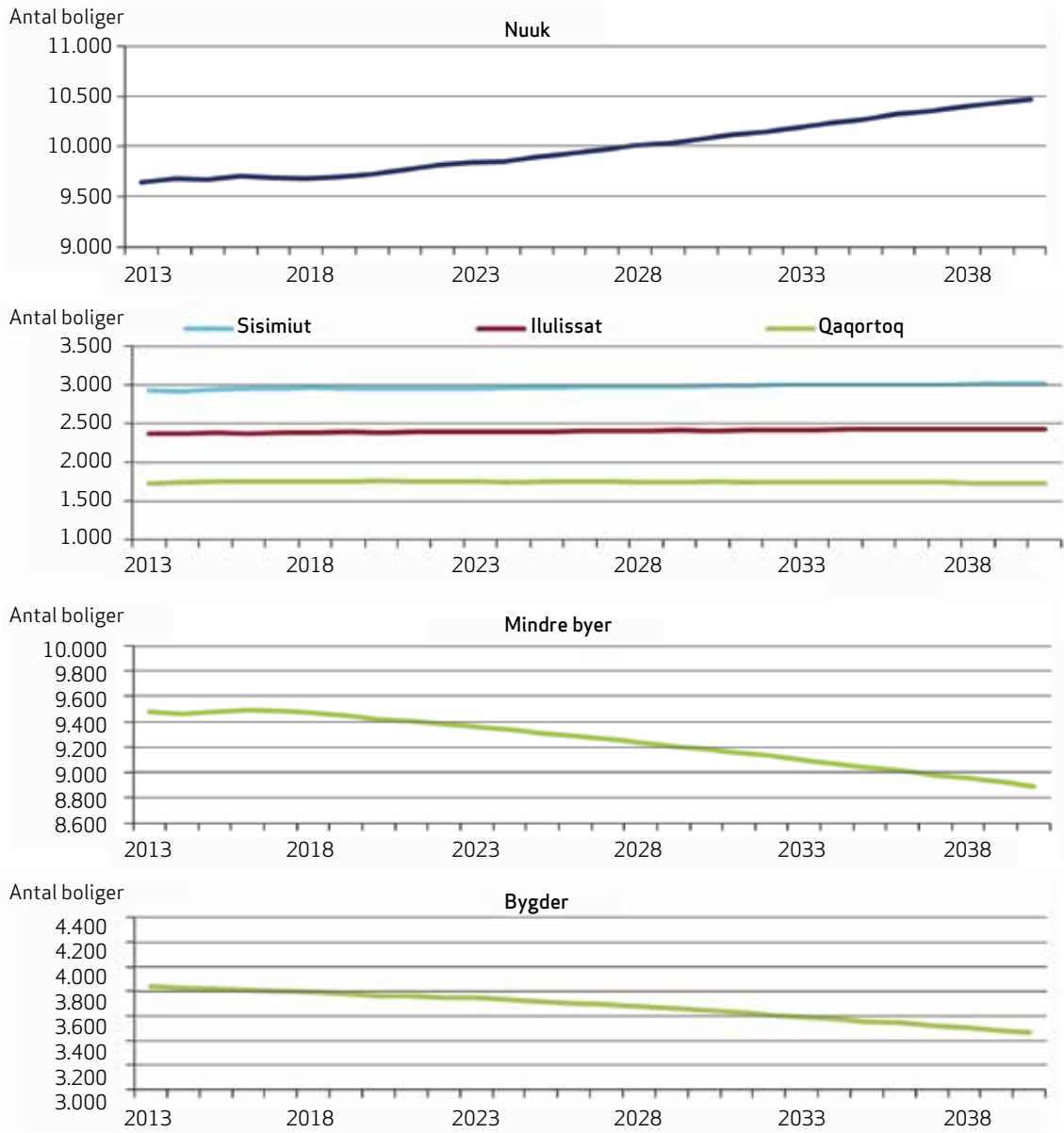
I dette afsnit vises hovedresultaterne af en analyse⁴ af betydningen af disse demografiske forhold for boligbehovet. Analysen anvender ny statistik, udarbejdet af Grønlands Statistik, for familiemønstre i Grønland i form af aldersfordelte sambofrekvenser. Denne statistik sammenkobles med befolkningsfremskrivningen for at danne et billede af de demografiske faktorer betydning for boligbehovet både for hele landet og regionalt de fire store byer, mindre byer og bygder frem mod 2040. Analysen ser alene på betydningen af de demografiske faktorer. Boligefterspørgslen påvirkes af mange andre forhold herunder også med økonomiske forhold som indkomster, boligomkostninger m.m.

Hovedresultaterne af analysen er:

- Behovet for boliger har været stigende i en længere årrække og ventes at stige yderligere i de næste par år. Men derefter vil det samlede boligbehov stagnere i takt med at folketallet falder.
- Efterspørgslen efter boliger vil fortsætte med at stige i de fire store byer – især i Nuuk – i de kommende mange år. Derimod peger befolkningsudviklingen i de mindre byer og i bygderne på et faldende behov for boliger her, jf. figur 3.1.
- Sammensætningen af efterspørgslen ændrer sig også. På tværs af landet bliver der meget større behov for boliger, der tilgodeser ældres behov. Derimod er behovet for familieboliger vigende, især udenfor de større byer, jf. figur 3.2
- Stadigt færre unge peger isoleret set på mindre behov for ungdomsboliger. Men i udgangspunktet er der et stort udækket behov for flere kollegieboliger og ungdomsboliger mv. til unge.

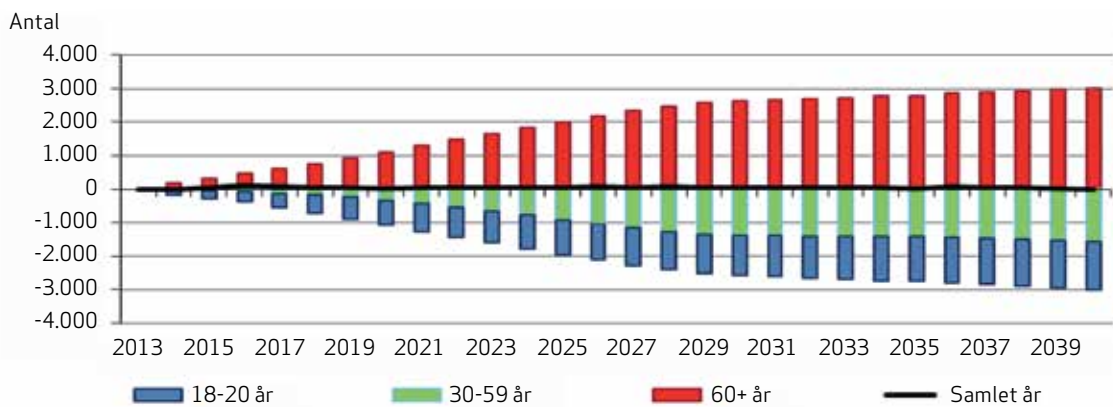
⁴ Se Teknisk baggrundsnotat, 2014-2: Demografi og boligbehov frem mod 2040.

Figur 3.1: Udvikling i boligbehovet, byer og bygder, 2013-40



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

Figur 3.2: Ændring i boligbehovet fordelt på aldersgrupper ift. 2013, hele landet



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

Det fremtidige boligbyggeri kan ikke planlægges alene ud fra et boligbehov drevet af demografiske forhold, da der ikke er taget højde for ændringer i indkomster, renter, finansieringsforhold mv., som også spiller en rolle for efterspørgsel efter boliger. De demografiske forhold er imidlertid en vigtig baggrundsfaktor som bør indgå i de boligpolitiske diskussioner og i tilrettelæggelsen af boligbyggeriet.

Befolkningsudviklingen peger således på, at der bør være en forsigtig linje i det fremtidige boligbyggeri, hvor behovet for at øget antallet af boligenheder ikke er presserende. Det offentlige nybyggeri af boliger skal ikke foretages i områder med befolkningstilbagegang. Derimod kan der her være brug for boligrenovering og gradvis ændring i sammensætningen af boligmassen i retning af flere boliger tilpasset enliges behov. Det fremtidige boligbyggeri kommer også i høj grad til at afhænge af omfanget af og lokaliseringen af den fremtidige erhvervsudvikling. Eksempelvis vil en eventuel udbygning af turismen i Diskobugten og etablering af miner i nærheden af eksisterende bosættelser få betydning for fordelingen af bolig efterspørgselen.

3.2 Offentlig finansiering af boliger

Boligpolitikken indeholder mange elementer og er meget kompliceret. Det falder uden for dette kapitels rammer at diskutere alle elementer i boligpolitikken. Boks 3.1 giver en kort sammenfatning af de væsentligste støtteelementer til de forskellige boligformer. Hertil kommer boligsikringsordningen, som ikke diskuteres i dette kapitel (for en diskussion se Skatte- og Velfærdscommissionen (2011)).

Boks 3.1: Oversigt over hovedtræk i subsidieringen af forskellige boligformer

Ejerboliger:

- Selvstyre og kommuner finansierer op mod 40 % (maksimalt 587.500 kr. per bolig) af opførelsesomkostningerne rente- og afdragsfrit i en periode på 20 år. Derefter afvikles lånet over de følgende 15 år som et annuitetslån med en rente svarende til Nationalbankens diskonto plus 3 procentpoint, og dermed lavere end markedsrenten.
- Skattefradrag for renteudgifter og fravær af ejendomsværdibeskatning
- Kapitalgevinster beskattes ikke
- Ingen jordleje

Andelsboliger:

- Selvstyre og kommuner finansierer op mod 50 % (maksimalt 1.050.050 kr. per andelsbolig) af opførelsesomkostningerne rente- og afdragsfrit uden tidsbegrænsning
- Mulighed for omdannelse til ejerbolig med favorabel finansiering som for ejerboliger
- Kapitalgevinster beskattes ikke
- Ingen jordleje

Lejeboliger:

- Husleje fastlagt på grundlag af et afkastkrav på 1,5 %, som ligger under markedsafkastet
- Overdragelse af offentlige lejeboliger med prisrabat og dermed mulighed for ubeskattet kapitalgevinst
- Afkastkravet beregnes af værdier som typisk er mindre end de reelle opførelsesomkostninger, og som ikke er indekseret.
- Ingen jordleje

Boks 3.1 giver en summarisk oversigt over de væsentligste subsidieringselementer i boligpolitikken udover boligsikring. Udgifterne til boligsikring er synlige og påkalder sig derfor ofte opmærksomhed

i den politiske debat. Imidlertid er der reelt en større støtte til boliger via en række begunstigelser af boliger både i forhold til belåning og beskatning m.m. Skatte- og Velfærdskommission (2011) ansløgte det samlede årlige støtteniveau til at være omkring 440-470 mio. kr., hvoraf boligsikring udgør 110 mio. kr. (2009 tal). Det svarer til mellem 7.800 kr. og 8.400 kr. per indbygger, ung som gammel, hvert år. Offentlige tilskud og udlån til byggeri af boliger fremgår af kommunernes og selvstyrets budgetter. Men en stor del af støtten til boliger er "usynlig" i den forstand, at den ikke umiddelbart kan aflæses af de offentlige budgetter, men kommer via en favorabel behandling af boliger. Beløbsmæssigt er der tale om et markant ressourceforbrug, der sammenholdt med de mange problemer på boligområdet i høj grad sætter spørgsmålstegn ved den aktuelle indretning af boligpolitikken.

Der kan sættes spørgsmålstegn ved både beskatning og finansiering af boliger. Skatte- og Velfærdskommissionen (2011) stillede en række forslag på begge områder. I det følgende behandles alene det offentlige engagement i långivningen til boliger ud fra den betragtning, at der her gives en betydelig støtte og at dette derfor er et naturligt startpunkt for reformer på boligområdet. Omfanget og kompleksiteten af støtten til boliger gør, at reformer på boligområdet nødvendigvis må gennemføres med forholdsvis lange overgangsperioder, så ændringer i rammevilkårene ikke kommer til at medføre væsentlig uro på boligmarkedet. En sådan reform kan hensigtsmæssigt starte med finansieringen af nye boliger.

Det offentlige yder lån eller tilskud til alle boligformer, jf. boks 4. 1. Der er flere elementer i dette, som det er væsentligt at adskille. For det første har det offentlige en rolle som långiver. Det begrundes ofte med, at det ikke er muligt at finansiere opførelsen af boligerne uden denne offentlige långivning. Dette er et argument, som især historisk givet haft stor betydning. I dag bliver en del boliger dog opført med ren privat finansiering. Der kan dog stadig være argumenter for offentlig långivning for en del af opførelsesomkostningerne, da det mindsker risikoen for private långivere og dermed gør det nemmere/billigere at rejse privat finansiering af den øvrige del af opførelsesomkostningerne. Det andet aspekt er, at det offentlige yder lån på væsentligt mere favorable vilkår end ikke alene private långivere, men også i forhold til, hvad det offentlige selv kan låne til. Det sker da lånene til f.eks. ejerboliger er rentefrie i en 20-årig periode og herefter forrentes til en rente under markedsrenten.

Långivning til mere favorable rentevilkår end markedsrenten er reelt en støtte til boligejeren. Forskellen mellem den rente boligejer/bruger betaler, og den rente det offentlige selv kan låne til udgør et tilskud til boligbenytter. I de offentlige budgetter er denne støtte usynlig, da det reelt er en manglende indtægt lig med forskellen mellem forrentning til markedsvilkår og den faktisk betalte rente. Hertil kommer der for ejerboliger et skattetilskud i kraft af rentefradragsretten, og der er ingen beskatning af boligens løbende afkast ligesom kapitalgevinster ikke beskattes.

Støtten til boliger via lempelige finansieringsvilkår kan illustreres med et eksempel. Betragt en husejer som får et lån på kr. 587.500 som er rentefrit over en 20-årig periode og derefter forrentes og afdrages over de efterfølgende 15 år. Afdragsfriheden giver en likviditetsgevinst via en udskydelse af den tidsmæssige placering af afdragene, mens den lavere rente (i en periode ingen rente) giver en rentegevinst. Boligejeren får en direkte gevinst i form af en lavere rente end ved en finansiering til markedsvilkår. For et lån på 587.000 svarer det til en bruttobesparelse⁵ på ca. 230.000 kr. Tages der højde for rentefradragsretten er besparelsen på ca. 135.000 kr. Dog kan rentefradragsretten anses som et tilskud til boligejeren, som gælder hele finansieringen af boligen. Tilskuddet til boligejeren i kraft af den favorable finansiering er selvsagt stigende med lånebeløbets størrelse (op til lånegrænsen), og derfor gavner denne del af boligpolitikken især familier med høje indkomster, der anskaffer sig relativt store og dyre boliger.

⁵ Der antages en markedsrente på 4 % samt en diskonto på 0,5 %.

Tilsvarende ydes der tilskud til lejeboliger med et afkastkrav på den offentlige finansiering på 1,5 pct., hvilket ligger langt under markedsrenten. Disse 1,5 pct. skal i princippet dække både forrentning af den investerede kapital og afskrivninger på værdien af bygningsmassen. Det er i mange tilfælde tvivlsomt om afkastkravet på 1,5 pct. dækker afskrivningerne. Mange udlejningsboliger er fuldt nedskrevet hvilket svarer til en nedskrivningsprocent på omkring 4 pct.⁶

Det offentlige (Selvstyret og kommunerne) har en stor udlånsportefølje til boliger. Tabel 3.1 viser selvstyrets udestående lånemasse på knap 1,9 mia. kr. ved udgangen af 2013. Derudover har kommunerne et samlet udlån, der med nogen usikkerhed kan skønnes til i størrelsesordenen 500 mio. kr.

Tabel 3.1: Offentlige boligudlån 2013 – udestående lånemasse

(mio. kr.)	Ejeboliger og renoveringslån	Andelsboliger	Lejer til ejer	Illuut	BSU/med-bygger mv.	I alt
Selvstyrets udlån	419 ¹⁾	346	56	423	648	1.892
Kommunernes udlån	287	174 ²⁾	43 ³⁾	-	-	504
I alt	706	520	99	423	648	2.396

Kilde: Den centrale Regnskabsafdeling, Økonomi- og Personalestyrelsen, og kommunerne.

Anm.: 1) Renoveringslån udgør 40,9 mio. kr. af de 419 mio. kr. under 'Ejeboliger og renoveringslån' for selvstyret.

2) Kujalleq, Qaasuitsup og Qeqqata opgør udlån på i alt 39 mio. kr. under 'Andelsboliger'. Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender skønner Sermersooqs udlån til 135 mio. kr.

3) Kommunerne opgør selv udlån på 33 mio. kr. under 'Lejer til ejer'. Dertil kommer konjunkturpant, som af Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender skønnes til i størrelsesordenen 10 mio. kr.

Det offentliges samlede udlån til boligformål er således i størrelsesordenen 2,4 mia. kr.

Selvstyret og kommunerne har derudover bundet betydelige beløb i offentlige udlejningsboliger, som giver et meget begrænset kapitalafkast til bygningsjerne. Beboerne betaler et samlet kapitalafkast på 111 mio. kr., svarende til 1,5 pct. af boligernes værdi på i alt 7,4 mia. kr., jf. tabel 3.2.

Tabel 3.2: Offentlige lejeboligers værdiansættelse ved kapitalafkast på 1,5 pct., 2013

	Kapitalafkast provenu	Beregningsgrundlag
Selvstyrets udlejningsboliger	53,9 mio.	3,6 mia.
Kommunernes udlejningsboliger	57,1 mio.	3,8 mia.
I alt	111 mio.	7,4 mia.

Kilde: Landskassens Regnskab 2013, KANUKOKA og kommunerne.

Tilsammen giver værdien af lejeboliger på 7,4 mia. kr. og udlånsmassen på 2,4 mia. kr. et offentligt engagement på i alt 9,8 mia. kr. Ved en rente på 4 pct. ville det årligt give omtrent 390 mio. kr. i bruttorenteindtægter. De årlige kapitalafkast og renteindtægter er dog ikke i nærheden af dette niveau, og der gives derfor reelt en betydelig indirekte støtte gennem det lavt satte kapitalafkastkrav og de favorable lånevilkår.

⁶ Med en årlig afskrivning på 4 % vil bygningsværdien være reduceret til ca. 1/4 af den oprindelige værdi efter 40 år, og derfor i mange tilfælde ikke være bevaringsværdig.

De indirekte subsidier til boliger er ud fra en fordelingspolitisk vinkel ikke målrettede og har måske ligefrem en forkert fordelingsprofil. Der gøres ikke forskel på, om støtten går til velstående familier eller til mindre bemidlede familier. Der er derfor ingen sikkerhed for, at støtten går til dem med de største behov. En stor del af finansieringsstøtten går til familier med høje indkomster, som bor til en lav leje eller i en privat bolig til en lav omkostning. Hertil kommer muligheden for skattefrie kapitalgevinster for boligejerne. Sådanne kapitalgevinster er ofte skabt af samfundsudviklingen i takt med, at bolig efterspørgslen stiger eller at bestemte områder bliver mere attraktive.

Den offentlige lånekapacitet til boliger er politisk fastlagt, og dermed er byggeaktiviteten bestemt af råderummet i de offentlige finanser. Dette har store konsekvenser for boligudbuddet, men betyder også en tendens til at vedligehold bliver udskudt, da nybyggeri er mere synligt og prioriteres højere i den politiske proces. Dette kan også formuleres på den måde, at der mangler en synlighed omkring den årlige ændring i boligmassen som er lig nybyggeri minus nedslidning og plus renovering/vedligehold. Da kun nybyggeri er synligt bliver det opprioriteret med det resultat, at de samfundsmæssige omkostninger ved boliger reelt bliver højere, når fravær af vedligehold/renovering mindsker boligernes brugsværdi og dermed levetid.

Boligpolitikken kan sammenfattes på den måde, at den begrænser udbuddet af boliger samtidig med at den øger efterspørgslen ved at mindske omkostningerne for den enkelte ved at bo. Den aktuelle situation på boligmarkedet er derfor i høj grad et resultat af den førte boligpolitik.

3.3 Boligpolitik

Boligpolitikken er dyr og når ikke sine mål. Det gælder både generelt i forhold til at tilpasse boligbestanden til efterspørgslen og specifikt i forhold til at målrette støtten til de dårligst stillede i samfundet. Boligsikringen er ganske vist målrettet de økonomisk dårligst stillede, men andre former for støtte kommer primært de mere velstående til gavn. Boliger kan ikke gøres billigere for alle. Støtten skal betales enten ved højere skatter eller lavere udgifter på andre områder. Høj støtte skævvrider boligforbruget og belaster de offentlige finanser i betydelig grad.

Der er behov for at øge synligheden og gennemskeligheden af forskellige former for subsidiering og regulering af boliger. Der bør i boligpolitikken være en mere klar arbejdsdeling mellem i) fordelingshensyn, ii) støtte, til hvem og hvorfor, og iii) offentlig långivning. Der er argumenter for offentlig långivning, men ikke at det skal ske på mere lempelige vilkår i forhold til rente og afdrag end lån optaget på markedsvilkår. Allerede ved at give offentlige lån er der givet en støtte til boligerne, da det kan være svært at rejse privat finansiering i fravær af den offentlige medfinansiering.

Finansiering er kun en del af boligpolitikken, og den skattemæssige begunstiggelse af boliger bør indgå i overvejelser om reformer af skattesystemet. Det er hensigtsmæssigt, at skattesystemet er neutralt i forhold til valg af boligform og boliginvesteringer. Beskatning af samfundsskabte værdier kan ske enten via en kapitalgevinstbeskatning eller en ejendomsværdiskat. Da der er store værdier knyttet til (og som frigøres ved handel af private boliger) beliggenhed, bør der også overvejes en betaling af jordleje, særligt hvis gevinster ved salg af private boliger ikke beskattes.

Erfaringer med reformer på boligområdet viser, at man omhyggeligt skal tænke de umiddelbare effekter ind for boligejernes rådighedsbeløb (påvirkning af disponibel indkomst efter boligpost), men også pris effekterne (politikændringer bliver kapitaliseret i priserne på private boliger). Begge dele tilsiger gradvis indfasning af reformer, og gør det ekstra vigtigt med rettidig omhu med hensyn til reformer.

Der er et meget stort behov for reformer af boligpolitikken. Naalakersuisut har varslet, at der på efterårssamlingen 2015 vil blive fremlagt forslag til reformer på boligområdet.

Henvisninger

Skatte- og velfærdscommissionens betænkning, Vores velstand og velfærd – kræver handling nu, 2011
OECD-FAO, 2014, Agricultural Outlook
Til gavn for Grønland, 2014, Ilisimatusarfik og Københavns Universitet
Gælds- og investeringsstrategien, 2012, Departement for Finanser
Forslag til Finanslov 2015, Naalakkersuisut

Udgivelser fra det Økonomiske Råd

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

Rapporter

Økonomisk Råds rapport, 2010

Økonomisk Råds rapport, 2011

Økonomisk Råds rapport, 2012, Naturressourcer som vækststrategi

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

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

Baggrundsmateriale

Teknisk baggrundsnotat 2014-1: Bygderne i samfundsøkonomisk belysning

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

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

