



Selvstændighed

En enorm opgave, men ikke håbløs

Efter indførelsen af selvstyret er perspektivet økonomisk selvstændighed. Et mål, også Grønlands Arbejdsgiverforening arbejder for. I sidste nr. af Aurora fortalte vi, at GA derfor har taget initiativ til udarbejdelsen af en grundig analyse af forudsætningerne for et økonomisk selvstående samfund. Rapporten, der er udarbejdet af NIRAS Greenland, påviser, at det er et ambitiøst mål at opnå en bæredygtig økonomi uden bloktilskud – og at kun en markant udvikling i den private sektor vil gøre det muligt.

Vi præsenterer her rapportens hovedkonklusioner.

Det ligger i selvstyreloven, at bloktilskuddet fra Danmark er uændret i faste priser og at selvstyret skal finansiere de områder, der hjemtages fra staten. Det svarer til ca. 3,8 mia. kr. (eller ca. 68.000 kr. pr. indbygger), hvilket nogenlunde svarer til de samlede skatteindtægter i dag. Økonomisk selvstændighed forudsætter, at Grønland selv kan finansiere dette beløb og dermed sikre balance på de offentlige finanser. Derudover skal der skabes nye eksportindtægter, så der ikke er permanente underskud på betalingsbalancen.

Kun gennem en nedgang i levestandard *eller* en betydelig udvikling i den private sektor er det muligt at blive økonomisk selvstændig. Det er et politisk spørgsmål, hvad man vil vælge. Det hører dog også med i billedet, at et fælles, langsigtet mål kan medvirke til at fremme udviklingen af økonomien.

Hvor adskiller Grønland sig fra andre lande?

Grønland skal ikke være en kopi af andre lande, men der er fundamentale, økonomiske forhold, som skal ændres, hvis økonomisk selvstændighed skal realiseres:

1. De offentlige udgifter er høje i forhold til produktionen og udgør ca. 75% af BNP, mens de i andre lande udgør ca. 50% af BNP.
2. Skatte- og afgiftstrykket er lavt. I mange andre lande udgør de samlede skatter omkring halvdelen af produktionen, hvor det i Grønland er ca. en tredjedel.
3. Uddannelsesniveaue er lavt, hvorfor der er forholdsvis få personer i højproduktive erhverv. Dermed tjenes for lidt i samfundet.
4. Den private sektor udgør kun halvdelen af den samlede beskæftigelse. I fx Danmark er den ca. to tredjedele.
5. En skæv indkomstfordeling er et billede på, at mange ikke har en kompetencegivende uddannelse og derfor er beskæftiget i lavproduktive erhverv.
6. Mange mennesker i bygderne er økonomisk dårligt stillede, hvilket er en af årsagerne til den ulige indkomstfordeling.

På hvilke områder skal der sættes ind?

Olie og gas *kan* være grundlaget for økonomisk selvstændighed på længere sigt, men man kan ikke udelukkende basere strategien på indtægter derfra. Der skal derimod sættes ind på en række andre områder som fx højere skatter, lavere offentlige udgifter, ændring af bosætningsmønstret og udviklingen af det private erhvervsliv. Det er vigtigt, at der bliver sat ind på *alle* disse områder.

Højere skatter på længere sigt

For at opnå balance på de offentlige budgetter skal skatteindtægterne og de offentlige udgifter være lige

store. I dag er udgifterne ca. dobbelt så store som skatteindtægterne. Det er naturligt at øge skatter og afgifter for at opnå højere offentlige indtægter, men der er grænser for virkningerne. Højere skatter vil fx modvirke økonomisk vækst gennem lavere arbejdsudbud og risiko for, at virksomheder ikke placerer sig i Grønland. Det betyder, at skatterne og afgifterne ikke uden videre kan sættes op til vesteuropæisk niveau på kort sigt. Men det er en af de skruer, der på længere sigt skal drejes på for at sikre økonomisk selvstændighed.

Lavere offentlige udgifter

Det er lettere sagt end gjort at reducere udgifterne, hvilket bl.a. skyldes følgende faktorer:

1. *Offentlige lønninger følger de private:* Når fx fiskeren og minearbejderen gradvist bliver mere produktive, bør det samme ske for læreren, lægen og embedsmanden. Lægen vil udføre flere og mere avancerede operationer, skolelæreren give bedre undervisning osv. I runde tal følger de offentlige lønninger således de private.
2. *Overførselssatserne stiger:* Alle skal have del i økonomisk vækst, med mindre det accepteres, at uligheden øges yderligere. Når indkomsterne på arbejdsmarkedet stiger, vil der være et pres for, at bidragene til overførselsmodtagerne også stiger.
3. *Privat vækst øger efterspørgslen efter offentlig service:* Vækst i den private sektor giver højere indkomster og øget efterspørgsel efter højere kvalitet i den offentlige service, herunder folkeskolen, hospitalsvæsen, daginstitutioner osv.
4. *Vækst kan være en følge af højere offentlige udgifter:* Højere offentlige udgifter kan føre til vækst i økonomien på kort sigt. Øgede investeringer i uddannelse, infrastruktur mv. kan også føre til økonomisk vækst på længere sigt.

De offentlige udgifter følger med op, når produktionen i samfundet stiger, men den private sektor skal under alle omstændigheder øges væsentligt. Og selvom det er vanskeligt, er lavere offentlige udgifter også et vigtigt instrument.

Ændringer af bosætningsmønstret

Der er på sigt et stort økonomisk potentiale, hvis befolkningen bor på færre lokaliteter. Bl.a. en bedre udnyttelse af samfundets ressourcer. Men afvandring fra bygder til byer er en investering i fremtiden, for på kort sigt kan det betyde, at udgifterne stiger. Grunden er, at hvis kun én eller få personer flytter fra en bygd til en by, vil vedkommende bruge fx sundhedsvæsenet og uddannelsessystemet mere, ligesom han/hun skal have en bolig. Samtidig vil servicefunktionerne i bygden skulle opretholdes. Hvis en bygd derimod nedlægges, kan skolen lukkes, ligesom der ikke længere er behov for el, vand, olie, tele og butik. Og såfremt bosætningen i hele områder ophø-



rer, vil der være et yderligere potentiale i, at fly- og skibstrafikken kan reduceres.

En anden side af bosætningsdiskussionen er, at de offentlige indtægter i form af indkomstskatter er for lave, hvis mange er i lavproduktiv beskæftigelse, støttet beskæftigelse eller er uden for arbejdsmarkedet. Med andre ord: Finansieringen af velfærdssamfundet hænger ikke sammen, hvis for mange bidrager for lidt i den erhvervsaktive alder.

Selvom det er kontroversielt, er en ændring af bosætningsmønsteret en del af vejen til økonomisk selvstændighed.

Udvikling af det private erhvervsliv

Det er ikke nok at reducere de offentlige udgifter og øge skatterne. Først og fremmest skal der som nævnt ske en markant udvikling i det private erhvervsliv. Nogle af mulighederne er inden for fiskeriet, fx i form af effektiviseringer, men det kan også være store projekter som aluminiumsindustri og minedrift, der skal være fremtidens erhvervsmæssige lokomotiver. Herudover kan man forestille sig, at der over en periode på 20-30 år vil ske en udvikling af erhverv, som man ikke kender i dag.

En væsentlig forudsætning for en større privat sektor er, at den nødvendige arbejdskraft er til rådighed, og at den har de kvalifikationer, som passer til lønniveauet.

Det er i stor udstrækning op til erhvervslivet selv at sikre en sådan udvikling, men der skal også politisk opbakning til. Fx for at sikre en effektivisering af fiskeriet (jf. Fiskerikommisionens betænkning), men i høj grad også ved, at der generelt skabes gode rammer for erhvervslivet.

To mulige scenarier

Rapporten opstiller to scenarier, hvor økonomien udvikler sig positivt. I det ene scenarie ("Det-går-fremad-scenariet") forudsættes, at der kommer aluminiumsværk og nogle miner, og at det går godt i økonomien i det hele taget. Det andet scenarie ("Alt-flasker-sig-scenariet") er baseret på, at Grønland får mest muligt ud af de mulige, store projekter, at kvoter og priser på rejer og fiskeprodukter stiger, samt at der gennemføres betydelige politiske tiltag osv.

"Det-går-fremad-scenariet": Her antages, at aluminiums- og en række mineprojekter bliver til noget, så der skabes ca. 3.500 nye arbejdspladser i den private sektor. Men der regnes ikke med, at samfundet bliver ændret afgørende, at arbejdsudbuddet bliver væsentligt større eller den offentlige sektor bliver mindre. I den situation kan aluminiumsprojektet forbedre de offentlige finanser med ca. 100 mio. kr. årligt i driftsfasen, mens mineprojekterne kan bidrage med ca. 200 mio. Heri lig-

ger, at en stor del af de ansatte er tilkaldte. I dette scenarie er det endvidere antaget, at den fraflytning fra bygderne, der allerede er i gang, bliver intensiveret, så en række bygder kan lukkes samt at skatter og afgifter bliver sat op. Disse ændringer kan forbedre de offentlige finanser med omkring 500 mio. kr. Hermed vil de i alt blive forbedret med ca. 0,8 mia. kr. Selv med betydelige fremskridt i økonomien, skal der langt mere til for at lukke hullet på 3,8 mia. kr.

"Alt-flasker-sig-scenariet": I dette scenarie udvikler økonomien sig som følge af, at Grønland realiserer de store projekter og samtidig gennemfører markante politiske tiltag. Endvidere forudsættes en gunstig udvikling i økonomien. Der er med andre ord tale om et scenarie, hvor der sker en markant økonomisk udvikling.

Hvis både kvoterne og priserne på rejer og andre fiskeprodukter stiger 25% kan det give et samlet bidrag på 600 mio. kr. til de offentlige kasser. Det er ikke sandsynligt, at både priserne og mængderne vil blive øget så markant, men det kan ske – hvis alt flasker sig.

Det forudsættes, at aluminiumsprojektet og en række mineprojekter bliver til noget, og at de følges op af politiske initiativer, så arbejdsudbuddet bliver øget så meget, at de nye arbejdspladser besættes med hjemmehørende arbejdskraft. Hermed kan de offentlige finanser forbedres med ca. 300 mio. kr. årligt., mens mineprojekterne kan give en forbedring på ca. 500 mio. kr. Især for mineprojekter, der ligger langt fra byerne, kræver det en

betydelig indsats, hvis arbejdspladserne skal bemandes af hjemmehørende.

Det er endvidere forudsat, at der sker erhvervsudvikling på andre områder, således at beskæftigelsen i den private sektor kan øges med yderligere 2.000 personer, samtidig med at den offentlige sektor bliver reduceret tilsvarende. 2.000 færre i den offentlige sektor vil reducere de offentlige udgifter med ca. 500 mio. kr.

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

Vedr. bosætning regnes med, at der sker en befolkningsskoncentration, der kan spare 500 mio. kr. på de offentlige udgifter på længere sigt. Herved bliver der også frigjort arbejdskraft til de nye stillinger i den private sektor.

Udover disse tiltag vil der være brug for skattestigninger. Det antages, at skatterne er 1,2 mia. kr. højere end i dag – udover de skatteindtægter, der følger af de nye projekter. Den større private beskæftigelse og en større økonomi vil betyde, at der er mere at beskatte. Hertil kommer provenu fra selskabsskatter og royalties. I scenariet antages, at eksporten vil være så stor, at der ikke er permanente underskud på betalingsbalancen.

At så mange flere kommer i arbejde i den private sektor antages at ske gennem en effektivisering af fiskeriet, færre offentligt ansatte, flere tilkaldte, samt at arbejds-





udbuddet bliver øget med 2.500 personer. En sådan forøgelse kan ske ved at koncentrere befolkningen og ved at personer, der ellers ville modtage overførselsindkomst, kommer i beskæftigelse. Scenariet afhænger af de politiske prioriteringer, hvor fx antallet af offentligt ansatte, omfanget af skatte- og afgiftsstigninger og graden af befolkningskoncentration kan blive anderledes end forudsat her. Men hvis et af elementerne giver en mindre forbedring af de offentlige budgetter skal de andre elementer give en større forbedring for at et hul på 3,8 mia. kr. kan lukkes. Der kan desuden tænkes andre forhold, der kan bidrage yderligere, fx fornyet medlemskab af EU.

Hvordan ser samfundet ud efter så mange ændringer?

Hvis alle ændringerne i "Alt-flasker-sig-scenariet" gennemføres, vil Grønland blive meget anderledes end i dag. For det første er økonomien så veludviklet, at landet er økonomisk selvstændigt. For det andet minder økonomien mere om de øvrige vestlige lande. Den vil have ændret sig i retning af, at:

- De offentlige udgifter vil være væsentligt lavere i forhold til produktionen, end de er dag.
- Skatte- og afgiftstrykket er mere på linje med niveauet i andre vestlige lande.
- Uddannelsesniveauet er blevet højere, og der er

flere personer i højproduktive erhverv, hvorved indkomstniveauet er steget.

- Den private sektor spiller en langt større rolle som følge af nye projekter og andre tiltag for at udbygge erhvervslivet.
- Fordelingen af indkomsterne i samfundet er mere lige som følge af den betydelige stigning i beskæftigelsen, et højere uddannelsesniveau og færre i lavproduktive erhverv.
- Befolkningen lever i færre, større enheder, og der er væsentligt færre økonomisk dårligt stillede.

En afvikling af bloktilskuddet vil umiddelbart betyde, at de samlede indkomster i samfundet falder. Men hvis man kan forestille sig, at "Alt-flasker-sig scenariet" lykkes, kan der samtidig ske en betydelig fremgang på en række områder. Det må formodes, at denne er så stor, at de samlede indkomster bliver større end i dag, og at de allerfleste familier dermed vil have oplevet økonomisk fremgang.

Det forventes, at andre lande også vil opleve vækst i årene fremover, dog næppe så stor som Grønland i dette gunstige scenarie. Men der vil fortsat vil være forskel på velstandsniveauet i Grønland og fx Danmark.

Hvornår kan økonomisk selvstændighed blive realiseret?

Det afhænger bl.a. af, om og hvornår aluminiumsværket

og mineprojekterne bliver realiseret, om der bliver øget erhvervsaktivitet i øvrigt, hvor lang tid det tager at få offentligt ansatte over i den private sektor, hvor lang tid det tager at ændre bosætningsmønsteret markant osv. Tidsperspektivet er ikke analyseret nærmere, men et rimeligt bud er 30-40-50 år – og måske endnu længere.

Det skal understreges, at der netop er tale om et scenarie, hvor alt går godt. Der er mange forhold, der kan udvikle sig anderledes, så i den forstand er det et meget optimistisk scenarie. Men hvis fx halvdelen bliver realiseret, er der sket så store forandringer i samfundet, at Grønland har opnået en større grad af økonomisk selvstændighed.

Hvad med olie og gas?

Indtægter fra olie- og gasproduktion kan forbedre de offentlige indtægter markant og øge den private sektors andel af økonomien. Er forekomsterne store nok, kan det derfor være en vej til økonomisk selvstændighed. Men selv om det kan lyde enkelt, er det ikke uden problemer at basere økonomisk selvstændighed på olie og gas. Det er fx usikkert, om forekomsterne er tilgængelige, og det vides ikke, om oliepriserne er høje eller lave om 20-50 år. Under alle omstændigheder må man forvente, at de vil svinge en del.

Tidsperspektivet er også her interessant. En eventuel produktion kan formentlig først begynde om 8-10 år. Herefter vil der måske gå yderligere 10 år inden den offentlige sektor får indtægter i form af royalties og selskabsskatter. Medmindre disse indtægter er meget store, vil der herefter gå en årrække, inden der er sparet så meget op i oliefonden, at økonomisk selvstændighed kan realiseres. Hvis der bliver gjort et oliefund i dag, kan der således nemt gå 20 år – og måske mere – inden dette er en realistisk mulighed. Det er derfor en usikker strategi at basere selvstændighed alene på indtægter fra olie og gas.

Kan Grønland opnå økonomisk selvstændighed?

Det korte svar er ja. Men det kræver en meget stor indsats på mange områder, og der skal held, flid, dygtighed og stor politisk vilje til. I givet fald vil ændringerne føre til, at Grønlands økonomi i højere grad kommer til at ligne andre vestlige økonomier – og at det grønlandske samfund vil se meget anderledes ud end det, vi kender i dag.

Hele rapporten med tilhørende tabeller kan ses på GA's hjemmeside www.ga.gl

