

EFFEKT PÅ KOMMUNERNES ØKONOMI AF ALUMINIUMS- PROJEKTET

| 1. JULI 2010

INFORMED DECISIONS



COPENHAGEN ECONOMICS

| KOLOFON

Forfatter: Christian Jervelund og Christian Dahl Winther
Kunde: Greenland Development
Dato: 1. juli 2010
Kontakt: SANKT ANNÆ PLADS 13 | 1250 KØBENHAVN
TELEFON: 2333 1810 | FAX: 7027 0741
WWW.COPENHAGENECONOMICS.COM

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|--|----|
| Forord | 4 |
| Executive summary | 5 |
| Kapitel 1 Sammenfatning af resultaterne | 7 |
| 1.1. Positive effekter af flytning – men ikke ligeligt fordelt | 7 |
| 1.2. Øget udbud af arbejdskraft skaber stor værdi | 11 |
| 1.3. Kan være svært at realisere besparelser | 14 |
| Kapitel 2 Mobilitet og incitamenter | 15 |
| 2.1. Boligsituationen | 15 |
| 2.2. Økonomiske incitamenter | 18 |
| Kapitel 3 Regionaløkonomiske effekter | 22 |
| 3.1. Beregningsmodel for kommunale indtægter og udgifter | 22 |
| 3.2. Scenarium 1: Folk i jobs flytter til bedre jobs i Maniitsoq | 30 |
| 3.3. Scenarium 2: Øget udbud af arbejdskraft | 33 |
| 3.4. Scenarium 3: Følsomhedsberegninger | 37 |
| Kapitel 4 Kompetencer | 44 |
| 4.1. Kvalifikationer | 44 |
| 4.2. Arbejdsparathed | 46 |
| Litteraturliste | 47 |

FORORD

Greenland Development har på vegne af Departementet for Erhverv & Arbejdsmarked bedt Copenhagen Economics om at vurdere de forventede effekter på de fire grønlandske kommuners økonomi af at placere et aluminiumsværk i Maniitsoq. Samtidig ønsker vi, at udpege de forhold som har stor indflydelse på, om Grønland og kommunerne kan håbe på at høste en stor eller en lille økonomisk gevinst.

Vi fokuserer på driftsfasen, men præsenterer dog også resultater på kommunernes økonomi i anlægsfasen.

Vi benytter blandt andet en Excel-model til at beregne forventede økonomiske effekter i kommunerne af flytninger til Maniitsoq. Modellen består af en 'grunddel', som beregner ændringer i kommunernes indtægter fra flytninger. Det er fx ændringer i personskatteindbetalinger eller det kommunale bloktilskud. Grunddelen er udviklet i Departementet for Finanser, og er venligst udlånt til dette brug. Derudover består modellen af en 'omkostningsdel', som beregner ændringer i kommunernes omkostninger fra flytninger. Det er fx ændringer i omkostningerne til skoler. Omkostningsdelen er udviklet til brug for denne analyse.

Vores resultater forholder sig til aluminiumsprojektet, men de samme pointer vil gå igen ved andre storskala-projekter, som overvejes i de forskellige regioner i Grønland. Disse vil også skabe pres på arbejdsmarkedet, og de største økonomiske fordele for samfundet og kommunerne vil også her opstå, hvis arbejdsudbuddet kan øges. Det er nogle af de centrale pointer nedenfor.

Flere storskala-projekter på én gang vil derfor skabe yderligere pres på arbejdsmarkedet. Og det vil blive endnu vigtigere at øge arbejdsudbuddet. Imidlertid er det muligt, at erhvervsaktiviteter af forskellig type vil tiltrække forskellige typer mennesker. Off-shore-aktiviteter og minedrift er fx mere pendling-baseret, mens aluminiumsværket på sigt formentlig forudsætter permanent flytning.

EXECUTIVE SUMMARY

Aluminiumsprojektet forventes at skabe 1.100-1.200 permanente arbejdspladser på aluminiumsværket, vandkraftværkerne og i afledte jobs. Det konkluderede NIRAS i 'Aluminiumsprojektets økonomiske betydning', januar 2010. I denne rapport vurderer vi, hvordan de fire kommuner vil blive påvirket økonomisk.

Vi finder, at aluminiumsprojektet vil betyde øgede nettoindtægter for kommunerne i størrelsesordenen 44-87 mio. kr. pr. år. Tallet på 44 mio. kr. illustrerer en situation, hvor det kun er personer, som allerede er i beskæftigelse, enten i Maniitsoq (Qeqqata Kommunia) eller i én af de tre andre kommuner, der får et job på værket eller i de afledte jobs. I dette scenarium besætter ingen ledige personer de jobs, der vil 'stå tomme' i fraflyttersamfundene. Den højere kommuneindtægt på 44 mio. kr. skyldes primært, at de nye jobs i tilknytning til aluminiumsprojektet forventes at medføre en højere løn, end de jobs folk kommer fra.

Tallet på 87 mio. kr. illustrerer et scenarium, hvor ufaglærte jobs, som står tomme i fraflyttersamfundene, eller de nye jobs i Maniitsoq, besættes af ledige personer. Vi har i dette scenarium antaget, at det er tilfældet for halvdelen af de 570 ufaglærte jobs, som vi forventer, vil blive skabt i Maniitsoq. Tallet er dobbelt så stort som de 44 mio. i det første scenarium. Det viser den betydelige økonomisk gevinst for kommunerne, ved at øge arbejdsudbuddet gennem flere ledige i jobs.

Det samme gælder naturligvis også, hvis arbejdsudbuddet stiger fordi personer i nuværende lavproduktive jobs – fx i direkte eller indirekte støttede erhverv – får jobs i erhverv, der ikke er støttede og dermed er mere produktive.

Det optimistiske scenarium antager ikke øget arbejdsudbud inden for jobs, der kræver faglig eller videregående uddannelse. Den reelle ledighed blandt disse fagkategorier er meget lav. En vellykket opkvalificerings- og uddannelsesindsats vil formentlig kunne udgøre en stor regional- og samfundsøkonomisk gevinst.

Den større økonomiske indtægt i kommunerne vil være skævt fordelt. Mens Qeqqata Kommunia med Maniitsoq vinder økonomisk, så kan især Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia miste indtægter, jf. Tabel 0.1.

Tabel 0.1: Nettoindtægter for kommunerne

| Kommune | Økonomisk effekt, mio. kr. |
|-----------------------------|----------------------------|
| Kommune Kujalleq | -11 til -2 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | 2 til 13 |
| Qeqqata Kommunia | 71 til 80 |
| Qaasuitsup Kommunia | -19 til -4 |
| Samlet effekt på kommunerne | 44 til 87 |

Kilde: Egne beregninger. Se kapitel 3 for mere information om modellen bag beregningerne.

Tabellen viser forventede fordelinger af den samlede effekt på 44-87 mio. kr. Qeqqata Kommunia vil blive den store vinder, fordi aluminiumsprojektet skaber højproduktive og derfor godt lønnede jobs. Det skaber øgede skatteindtægter til Qeqqata Kommunia.

Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia står til at tabe i disse to scenarier fordi de umiddelbart drænes for arbejdskraft og dermed skatteindtægter. Men der er stor forskel på størrelsen af tabet: Det er meget mindre i scenariet, hvor flere ledige kommer i arbejde. Det skyldes, at kommunernes udgifter til offentlig hjælp vil falde, samtidig med, at kommunerne vil opnå højere personskatteindtægter i kommunekassen fra disse personer. Nettotabet for disse to kommuner vil kunne blive reduceret eller helt undgået (og nettogevinsten for Qeqqata Kommunia og Kommuneqarfik Sermersooq tilsvarende formindskes) ved at justere på den kommunale udligningsordning.

Kapitel 1 SAMMENFATNING AF RESULTATERNE

I dette kapitel gennemgår vi beregningerne af den økonomiske effekt på kommunerne mere grundigt.

Først præsenterer vi effekten af, at personer, der allerede er i jobs, flytter efter bedre jobs som følge af aluminiumsprojektet. Vi beskriver også, hvordan et dårligt fungerende boligmarked kan afholde personer fra at flytte.

I kapitel 1.2 viser vi effekterne af øget arbejdsudbud. Og vi beskriver, hvordan blandt andet manglende økonomisk tilskyndelse til at få et job kan gøre det svært at øge arbejdsudbuddet.

I kapitel 1.3 viser vi effekterne af, at kommunerne har svært ved at realisere de potentielle besparelser, der ligger i, at kommunen vil have færre borgere, der trækker på velfærdsydelse, primært skoler og institutioner.

1.1. POSITIVE EFFEKTER AF FLYTNING – MEN IKKE LIGELIGT FORDELT

Vi finder, at kommunerne samlet set vil opleve en stigning i deres nettoindtægt på ca. 44 mio. kr. årligt som følge af, at personer, der allerede er i arbejde, flytter til arbejde i Maniitsoq og på aluminiumsværket, vandkraftværkerne eller i afledte erhverv, jf. Tabel 0.1

Tabel 1.1: Økonomiske konsekvenser af flytninger

| Ændrede indtægter (mio. kr.) | Skat | Udl. personskat | Udl. blok | Omk. børn | Omk. ældre | Omk. arbejdsløse | Samlet ændring |
|------------------------------|------|-----------------|-----------|-----------|------------|------------------|----------------|
| Kommune Kujalleq | -10 | -2 | -6 | 7 | - | - | -11 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | -8 | 9 | -5 | 6 | - | - | 2 |
| Qeqqata Kommunian | 68 | - | 28 | -23 | -1 | - | 71 |
| Qaasuitsup Kommunian | -14 | -7 | -8 | 10 | 1 | - | -19 |
| Sum | 36 | - | 9 | -1 | - | - | 44 |

Note: Forklaring af kolonnerne: Skat = ændring i kommuneskatter, Udl. Personskat = ændring i udligning af personskat, Udl. blok = ændring i udligning af bloktilskud, selskabs- og udbytte-skat og den fælleskommunale skat, Omk. Børn = ændrede kommunale omkostninger til børn og unge herunder skole og institutioner, Omk. Ældre = ændrede kommunale omkostninger til ældrepleje, Omk. Arbejdsløse = ændrede kommunale udgifter til offentlig hjælp til arbejdsløse, samlet ændring = samlede ændring i kommunernes økonomi sfa. flytninger. I beregningen indgår ikke øgede selskabsskatter.

Kilde: Copenhagen Economics.

Den samlede stigning skyldes primært højere skatteindtægter på grund af en antagelse om højere lønnede jobs til de hjemmehørende, der flytter, samt skatteindtægter fra 300 eksterne. Flytninger forøger kommunernes indtægter med ca. 44 mio. kr., men vil ikke være ligeligt fordelt.

Fordelingsmæssigt vil Qeqqata Kommunia få den største indtægtsstigning med ca. 71 mio. kr. Stigningen skyldes primært højere skatteindtægter fra tilflyttere fra øvrige kommuner og udlandet.

Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia står til at miste netto henholdsvis 11 mio. kr. og 19 mio. kr. Indkomstreduktionerne skyldes dels lavere kommuneskatter på grund af fraflytning og fald i udligning af det kommunale bloktilskud. Det trækker ned. Dels reduceres deres udgifter til kommunal service til børn og ældre i størrelsesordenen 6 til 10 mio. kr. Det trækker op.

Kommuneqarfik Sermersooq oplever en lille stigning i indtægterne. Det kommer fra reducerede udgifter til udligning af personskatter. Dette skyldes, at den gennemsnitlige indtægt i Grønland stiger, og derved vil Kommuneqarfik Sermersooq i mindre grad end i dag betale til udligning af personskatter. Qeqqata Kommunia vil, trods det kraftigt forøgede skattegrundlag, ikke helt nå et niveau, der ville gøre kommunen til nettoindbetaler til udligningsordningen.

En justering af modellen for udligning af personskatter kan give mulighed for, at de fire kommuner vil opleve en mere ligelig fordeling af de økonomiske gevinster.

Landskassen vil opleve ekstraindtægter fra aluminiumsprojektet. Ovenstående scenarium giver omkring 15 mio. kr. ekstra i landskassen via landsskat. Vi har ikke indregnet andre indtægter eller udgifter i forhold til landskassen.

Boks 1.1: Antagelser bag beregningerne

Scenariet viser, hvordan flytninger påvirker de grønlandske kommuners økonomi. Udgangspunktet er en arbejdskraftefterspørgsel på 1.150 personer hvor 600 flytter til Qeqqata Kommunia fra de øvrige tre kommuner, og hvor der også ansættes 150 personer fra den lokale arbejdsstyrke i Qeqqata Kommunia i forbindelse med aluminiumsprojektet. Dertil kommer 300 eksterne til Qeqqata Kommunia fra udlandet, samt skabelse af 100 jobs uden for Qeqqata Kommunia - med 50 jobs i Kommuneqarfik Sermersooq, og 25 job i både Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia.

Tabel 1.2: Hvor kommer arbejdskraften fra?

| Fraflytningskommune | AC | Faglært | Ufaglært | Total |
|-------------------------------------|-----|---------|----------|--------------|
| Kommune Kujalleq | 6 | 45 | 131 | 182 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | 11 | 35 | 111 | 157 |
| Qaasuitsup Kommunia | 13 | 35 | 213 | 261 |
| Qeqqata Kommunia | 5 | 30 | 115 | 150 |
| Eksterne | 75 | 175 | 50 | 300 |
| Job i øvrige kommuner (ej flytning) | 10 | 40 | 50 | 100 |
| Sum | 120 | 360 | 670 | 1.150 |

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af NIRAS, 'Aluminiumsprojektets økonomiske betydning', januar 2010.

Indtil nu har beregningerne ikke taget højde for, at ledige kommer i arbejde eller at det måske ikke vil være muligt for fraflytterkommunerne at reducere deres udgifter svarende til færre børn og ældre. Betydningen af disse antagelser ser vi på i de næste underkapitler 1.2 og 1.3. Men først skal vi se på en central barriere for mobilitet og dermed muligheden for at høste de 44 mio. kr.

Boligmarkedet kan bremse mobiliteten og den økonomiske gevinst

Mangel på boliger kan være en bremse for at flytte til Maniitsoq efter jobs. Sikkerhed for at kunne få en bolig er af afgørende eller nogen betydning svarede 75 procent af de personer, der deltog i mobilitetsanalysen, jf. Tabel 1.3. Det gør 'bolig' til det vigtigste forhold.

Tabel 1.3 Spørgsmål fra mobilitetsanalysen om betydningen af boligforhold

| Betydning af boligforhold for at gennemføre flytningen | Andel af svar |
|--|---------------|
| Afgørende betydning | 51% |
| Nogen betydning | 24% |
| Ingen betydning | 8% |
| Ved ikke | 18% |

Kilde: *Mobilitetsundersøgelsen*.

Skatte- og velfærdscommissionen fremhæver også vigtigheden af at kunne få en egnet bolig. Den pointerer samtidig, at mangel på boliger er en realitet i dag i de store byer:

*”Boligsektoren lider under en række problemer. Den mest alvorlige er mangel på boliger i de store byer. Det bremser mobiliteten af arbejdskraft”
(Skatte- og Velfærdscommissionens diskussionsoplæg (2010), s. 17)*

Hvis aluminiumsprojektet bliver en realitet, vil Maniitsoq blive en større by. Og hvis der ikke handles, så kan der opstå et skævt boligmarked, der ikke er i stand til at skabe balance mellem udbud og efterspørgsel til rimelige priser.

Den nuværende situation i Nuuk og Sisimiut – de to store byer – kan give en indikation af, hvad vi kan forvente i Maniitsoq. Der er i dag mange års ventetid på en bolig i Nuuk og Sisimiut – op til 28 år på en INI-bolig, jf. Tabel 1.4.

Tabel 1.4: Antal års ventetid på en INI eller Iserit-bolig

| By | Boligselskabet INI | | Iserit |
|-----------|--------------------|---------|-----------------|
| | 2009 | | 2008 |
| | 1 rum | 2-4 rum | Alle boligtyper |
| Nuuk | 16 år | 28 år | 5 år |
| Sisimiut | 8 år | 9 år | - |
| Qaqortoq | 7 år | 7 år | - |
| Ilulissat | 4 år | 17 år | - |
| Maniitsoq | 4 år | 5 år | - |

Note: Ventetider for Maniitsoq by er vurderet på baggrund af samtale med Boligselskabet INI. Iserit er det kommunale boligselskab i Nuuk.

Kilde: Boligselskaberne INI og Iserit.

Det er meget muligt, at antal år er overvurderet. Fx fordi mange står på venteliste uden egentligt at ville flytte. Men det alene kan ikke forklare de mange års ventetid i Nuuk og Sisimiut.

Det private boligmarked synes imidlertid ikke at være et reelt alternativ til lange ventelister på lejeboliger. Høje priser i Nuuk og Sisimiut på ejerboliger - sammenlignet med de store byer i Danmark - afspejler et dårligt fungerende privat boligmarked¹, jf. Tabel 1.5.

Tabel 1.5: Kvadratmeterpriser på bolig i Grønland og i Danmark

| Land | Område | Kvadratmeterpriser |
|----------|--------------------|--------------------|
| Danmark | Københavns Kommune | Kr. 21.936 |
| | Århus Kommune | Kr. 19.613 |
| | Odense Kommune | Kr. 13.582 |
| Grønland | Nuuk og Nuussuaq | Kr. 22.905 |
| | Sisimiut | - |
| | Maniitsoq | Kr. 13.199 |
| | Selvbyggerhuse | Kr. 415 |

Note: Kvadratmeterpriser på de grønlandske byer er beregnet på baggrund af solgte boliger hos Agerskov Consulting siden november 2009 og udbudte boliger hos Ejendomskontoret Igdlo. Datagrundlaget er relativt lille for Sisimiut og Maniitsoq, og vi har bevidst undladt at præsentere data fra Sisimiut da disse er misvisende for den faktiske situation. Agerskov vurderer kvadratmeterpriserne i Sisimiut til at være højere end i Maniitsoq generelt, men dog lavere end i Nuuk.

Kilde: Danmarks Statistik, Realkreditrådet, Agerskov Consulting, Ejendomskontoret Igdlo, samt Grønlands Statistik.

Meget dyre boliger svækker den økonomiske tilskyndelse til at flytte, fordi den nye løn skal kunne opveje den dyrere boligudgift.

¹ Sammenligningen af priser mellem de store grønlandske og danske byer skal tages som udtryk for en *indikation* på et dårligt fungerende grønlandsk boligmarked. Mange forhold er imidlertid forskellige mellem de to lande, og det kan bidrage til forklare høje priser i Nuuk og Sisimiut. Fx tilbyder det offentlige ganske gunstige finansieringsmuligheder i Grønland.

Hvis man kommer fra en bygd, hvor selvbyggerhuse er et alternativ, så er man vant til en kvadratmeterpris på godt 400 kr., jf. Tabel 1.5. Så skal der en meget god indtjening til for at opveje den højere boligudgift. Omvendt afspejler den meget lave pris på selvbyggerhuse naturligvis det tilsvarende meget lave indtjeningspotentiale i de områder, hvor selvbyggerhusene primært er placeret, og er langt fra udtryk for de reelle opførelsesomkostninger, der subsidieres kraftigt fra landskassens side.

Pendling kan midlertidigt kompensere for få boliger

Pendling mellem bosteder kan være en måde at kompensere for mangel på boliger i Maniitsoq. Men det må anses for at være en midlertidig løsning. Pendling kan også indebære ekstra omkostninger for samfundet, fx hvis ekstra flyruter skal holdes i drift, eller fordi det samlede boligforbrug stiger, som følge af, at pendleren vil lægge beslag på såvel en (mindre) pendlerbolig i Maniitsoq samt sin hidtidige bolig i hjembyen.

Pendling vil imidlertid også have en fordelingsmæssig effekt: Det vil reducere de økonomiske tab for fraflytterkommunerne, og tilsvarende reducere gevinsten for Qeqqata Kommunia. Det skyldes, at skattebetalinger går til bopælskommunen – ikke kommunen, hvor arbejdspladsen ligger.

Vores beregninger ovenfor – og generelt i de øvrige scenarier – overestimerer derfor størrelsen af indtjeningen for Qeqqata Kommunia og tabet for fraflytterkommunerne, især Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia, i en periode hvor pendling måtte være udbredt.

1.2. ØGET UDBUD AF ARBEJDSKRAFT SKABER STOR VÆRDI

Antagelsen er i det forrige '44 mio. kr.-scenarium', at jobbene i Maniitsoq besættes af personer, der allerede er i arbejde, men at de arbejdspladser, der bliver tomme fordi personer i arbejde får jobs i Maniitsoq, vedbliver at stå tomme.

Hvis disse jobs besættes – eller hvis arbejdsløse fra de andre kommuner flytter til Maniitsoq og får jobs i stedet for folk, der allerede er i arbejde – så er gevinsten meget større end 44 mio. kr.

I et mere optimistisk, men dog realistisk scenarium, vil 285 arbejdsløse² komme i ufaglært arbejde – svarende til halvdelen af de ufaglærte jobs som skabes i Qeqqata Kommunia. Tilsvarende flytter der færre ufaglærte, der allerede er i jobs. De vedbliver således med at have deres nuværende gode jobs. Samlet set øges arbejdsudbuddet altså med 285 personer.

² Vi har ikke specifikt set på førtidspensionister, men effekterne er af samme karakter som for arbejdsløse.

Kommunernes indtægter stiger nu med 87 mio. kr. – mod 44 mio. kr. i grundscenariet. Indtægtsstigningen i forhold til scenariet fra før kommer af en reduktion i arbejdsløshedsstøtten og stigning i personskatten. Dermed bliver der også meget mindre tab for fraflytterkommunerne, jf. Tabel 1.6.

Tabel 1.6: Økonomiske konsekvenser af flere ledige i arbejde

| Ændrede indtægter (mio. kr.) | Skat | Udl. personskat | Udl. blok | Omk. børn | Omk. ældre | Omk. arbejdsløs | Samlet ændring |
|------------------------------|------|-----------------|-----------|-----------|------------|-----------------|----------------|
| Kommune Kujalleq | -7 | -3 | -6 | 7 | - | 7 | -2 |
| Kommuneqarfi Sermersooq | -6 | 11 | -4 | 6 | - | 6 | 13 |
| Qeqqata Kommunia | 69 | - | 29 | -23 | -1 | 6 | 80 |
| Qaasuitsup Kommunia | -10 | -8 | -8 | 10 | 1 | 12 | -4 |
| Sum | 46 | - | 11 | -1 | - | 31 | 87 |

Kilde: Copenhagen Economics.

Flytninger samt flere mennesker i arbejde betyder ekstra 19 mio. kr. i landskassen via landsskat. Dette skyldes en stigning i skattebetaling blandt de mennesker, som kommer i job, samt højere skattebetaling blandt dem, som får et højere lønnet job. Landskassens faktiske gevinst vil være endnu højere på grund af færre udgifter til boligsikring og andre overførsler, som ikke indgår i denne beregning.

Svage økonomiske incitamenter kan bremse øget arbejdsudbud

I Grønland reduceres omfanget af offentlig hjælp i takt med, at en person får et job og tjener egne penge. Det skaber økonomisk tryghed for den enkelte – hvis man ikke tjener så meget modtager man fortsat hjælp. Men det reducerer også den økonomiske tilskyndelse for folk med lav uddannelse og udsigt til forholdsvis lav løn til at dygtiggøre sig og komme i arbejde. Tabel 1.7 nedenfor viser, at den disponible indkomst for et langtidsledigt ægtepar ikke ændrer sig selvom den ene kommer i arbejde til en årsløn på 160.000 kr.

Tabel 1.7: Lille økonomisk incitament til at komme i arbejde

| Indkomst (kr.) | Begge to på overførselsindkomst | Én i arbejde og én på overførselsindkomst | Forskel |
|----------------------------|------------------------------------|--|-----------|
| Lønindkomst | 0 | 160.000 | 160.000 |
| Overførselsindkomst | 145.387 | 22.790 | -122.597 |
| Boligsikring | 17.280 | 6.144 | -11.136 |
| Samlet indkomst | 162.667 | 188.934 | 26.267 |
| Skala-indkomst | 29.300 | 66.700 | 37.400 |
| Indkomstskat | 0 | 26.270 | 26.270 |
| Disponibel indkomst | 162.667 | 162.664 | -3 |

Note: Langtidsledigt ægtepar uden børn. Bosat i Qaqortoq i en lejelejlighed.

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af tabel 5.2 i Familietypemodellen.

Subsidierede erhverv er per definition lavproduktive. De afholder også arbejdskraft fra at søge beskæftigelse i højproduktive erhverv – fx på et kommende aluminiumsværk. At flytte arbejdskraft fra lav- til højproduktive erhverv har samme type effekt for samfundsøkonomien som at få ledige i arbejde.

Subsidierede jobs kan findes i de erhverv, der modtager subsidier og servicekontrakter på Finansloven. De findes dog også i infrastrukturydelser som el og vand, telekommunikation og transportydelser, hvor tjenesterne ikke er kommercielt rentable, men betales ved at andre brugere betaler overpris, den såkaldte kryds-subsidiering.

Ekstern arbejdskraft giver også et boost til indtjeningen i kommunerne

Ekstern arbejdskraft giver også gevinster, men ikke så store som hvis en ledig besætter jobbet. De samlede offentlige finanser forbedres med 203.200 kr.³ for hver arbejdsløs, som kommer i ufaglært job. De forbedres med 92.800 kr. for hver ekstern, jf. Tabel 1.8.

³ Skatte- og Velfærdskommissionen (2010) skriver på s. 8 i 'Hvordan sikres vækst og velfærd i Grønland? Diskussionsoplæg', at værdien af en person som går fra ledighed til beskæftigelse er omkring 220.000 kr. generelt set. Vores beregninger i denne rapport er konkret baseret på aluminiumsprojektet, og vi finder, at den tilsvarende værdi er 203.000 kr.

Tabel 1.8: Effekten på samlede offentlige finanser af øget arbejdsudbud

| | Arbejdsløs i ufaglært job | Ekstern i ufaglært job | Forskel |
|--------------------------------------|---------------------------|------------------------|---------|
| Reduceret udgift til offentlig hjælp | 109.200 | - | 109.200 |
| Reduceret udgift til boligsikring | 23.500 | - | 23.500 |
| Højere kommuneskat | 43.500 | 57.300 | -13.800 |
| Højere skat til landskassen | 27.000 | 35.500 | -8.500 |
| Sum | 203.200 | 92.800 | 110.400 |

Note: Ændringerne i skattebetalingerne fra eksterne er højere end for hjemmehørende, fordi stigning i skattebetaling for den hjemmehørende i nye job reduceres med dennes skattebetaling under ledighed. For eksterne er der ingen modregning af tidligere skattebetaling.

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af data fra Skatte- og Velfærdskommissionen, 'Hvordan sikres vækst og velfærd i Grønland? Baggrundsrapport', maj 2010.

1.3. KAN VÆRE SVÆRT AT REALISERE BESPARELSER

Vi finder, at det kan være svært for kommunerne at realisere lavere omkostninger, når der er færre børn og ældre. Når familier med børn og unge flytter, så skal kommunen ikke betale for børnenes skolegang. Men nedjustering af omkostningsniveauer er ikke altid muligt. Der er rent intuitivt lille økonomisk effekt af færre børn i et klasseværelse, hvis ikke to klasser kan slås sammen til én.

Vi antager, at kommunerne kun kan spare halvdelen af, hvad det koster at have børn i skole og pleje af ældre, jf. Tabel 1.9.

Tabel 1.9: Begrænset mulighed for nedskalering

| Omkostningsreduktion i kr. | Fuld nedskalering | Begrænset nedskalering |
|----------------------------|-------------------|------------------------|
| Børn i byer | 50.000 | 25.000 |
| Børn i bygder | 100.000 | 50.000 |
| Ældre | 103.000 | 51.500 |

Kilde: Copenhagen Economics baseret på kommunernes regnskaber.

Resultatet er, at fraflytningskommuner taber 3 til 6 mio. kr. i forhold til grundscenariet, jf. Tabel 1.10.

Tabel 1.10: Økonomiske konsekvenser af begrænset mulighed for nedskalering, mio. kr.

| Ændringer i omkostninger (mio. kr.) | Fuld nedskalering | Begrænset nedskalering | Forskel |
|-------------------------------------|-------------------|------------------------|---------|
| Kommune Kujalleq | 7 | 3 | -4 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | 6 | 3 | -3 |
| Qeqqata Kommunua | -17 | -17 | 0 |
| Qaasuitsup Kommunua | 11 | 5 | -6 |
| Sum | 7 | -5 | -13 |

Kilde: Copenhagen Economics.

Kapitel 2 MOBILITET OG INCITAMENTER

Aluminiumsprojektet skaber et stort behov for arbejdskraft i Maniitsoq by. Det er derfor vigtigt at skabe et velfungerende arbejdsmarked, hvor det er let for de folk, der ønsker at flytte, rent faktisk at flytte.

Vi finder imidlertid to barrierer for flytning. Den ene barriere er boligsituationen. Vi finder tegn på, at hvis ikke boligmarkedet i Maniitsoq bliver forbedret, så kan mangel på boliger afholde personer fra at flytte til Maniitsoq. Det ser vi på i afsnit 2.1. Den anden barriere er de små økonomiske incitamenter til at gå fra ledighed og ind på arbejdsmarkedet, eller til at forbedre sine kvalifikationer ved at tilegne sig kompetencer og kvalifikationer. Det ser vi nærmere på i afsnit 2.2.

2.1. BOLIGSITUATIONEN

Bolig er det vigtigste forhold, som skal være på plads, for at folk ønsker at flytte. Blandt de adspurgte i mobilitetsundersøgelsen svarer 51 %, at boligforhold har 'afgørende betydning' for om de flytter, jf. Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Boligforhold er en vigtig parameter for at flytte

| Betydning af boligforhold for at gennemføre flytningen | Andel af svar |
|--|---------------|
| Afgørende betydning | 51% |
| Nogen betydning | 24% |
| Ingen betydning | 8% |
| Ved ikke | 18% |

Kilde: *Mobilitetsundersøgelsen*.

Boligmangel er imidlertid et stort problem i de store byer i Grønland, og mange mennesker har ikke de boligtilbud, som de ønsker i forhold til størrelse, kvalitet og placering. Dette vil medvirke til at begrænse antallet af mennesker, som ønsker at flytte til nyt job et andet sted.

Ventelister

Vi ser indikationer på, at der på sigt kan opstå boligproblemer i Maniitsoq i takt med at byen vokser, hvis ikke der gøres en aktiv foregribende indsats i forhold til at forøge boligudbuddet.

Erfaringerne fra Nuuk og Sisimiut viser netop, at stor tilflytning kan give sig udslag i lange ventelister og boligmangel, jf. Tabel 2.2. Boligmarkedet i Maniitsoq ser i dag ikke ud til at lide under de samme problemer, men øget tilflytning kan skabe tilstande, som svarer til, hvad vi ser i Nuuk og Sisimiut i dag.

Tabel 2.2: Personer på venteliste i byerne

| By | Boligselskabet INI | | Iserit |
|-----------|--------------------|-------|--------|
| | 1998-2006 | 2010 | 2008 |
| Nuuk | 1.737 | 1.358 | 1.523 |
| Maniitsoq | 120 | 317 | - |
| Sisimiut | 433 | 1.006 | - |

Note: I Nuuk vil en del personer være registreret hos både INI og Iserit.

Kilde: Boligselskabet INI og Iserit.

De høje antal personer på venteliste afspejles også i ventetiderne på at få en bolig gennem de offentlige boligselskaber, jf. Tabel 2.3. Ventetiderne er længst i Nuuk og Sisimiut.

Tabel 2.3: Ventetider i byerne

| By | Boligselskabet INI | | Iserit |
|-----------|--------------------|---------|-----------------|
| | 2009 | | 2008 |
| | 1 rum | 2-4 rum | Alle boligtyper |
| Nuuk | 16 år | 28 år | 5 år |
| Sisimiut | 8 år | 9 år | - |
| Qaqortoq | 7 år | 7 år | - |
| Ilulissat | 4 år | 17 år | - |
| Maniitsoq | 4 år | 5 år | - |

Note: Ventetider for Maniitsoq by er vurderet på baggrund af samtale med Boligselskabet INI

Kilde: Boligselskabet INI og Iserit.

De lange ventetider understøtter den foregående tabel, som viser antallet af mennesker på venteliste til bolig.

Boligselskabernes ventelister kan dog også ses som et udtryk for, at folk ønsker en anden bolig, end den de har i øjeblikket, og ikke nødvendigvis som et latent boligbehov. På trods af denne mulige forklaring, synes de lange ventetider i Nuuk og Sisimiut at vidne om, at det er nødvendigt at sørge for, at boligpolitikken følger tilflytningsstrømmen således at udbud og efterspørgsel passer sammen.

Det private boligmarked

Det private boligmarked i Grønland er meget lille. Derfor er der her ikke nogen mulighed for at afhjælpe problemerne med lange ventelister og lange ventetider i de offentlige boligselskaber.

Skatte- og Velfærdskommissionen konkluderer også, at det grønlandske boligmarked lider af en række problemer, herunder mangel på boliger og uigennemsigtige regler, jf. Boks 2.1.

Boks 2.1: Skatte- og Velfærdskommissionen om boligsituationen i Grønland

Skatte- og velfærdskommissionen udgav i maj måned 2010 en første rapport omkring de fremtidige udfordringer for velfærdssamfundet i Grønland.

En del af rapporten er tilegnet boligmarkedet. Skatte- og Velfærdskommissionen konkluderer blandt andet, at bolig manglen i de store byer er medvirkende til at reducere mobiliteten i Grønland. Dette betyder, at boligsektoren skaber ubalancer på det grønlandske arbejdsmarked, fordi arbejdskraftens incitament til at flytte hen mod de bedste jobs, modvirkes af problemet med at få en god og billig bolig. Samtidig har bolig manglen en række negative sociale konsekvenser i forhold til unge menneskers manglende mulighed for at tage en uddannelse i byerne.

"Boligsektoren lider under en række problemer. Den mest alvorlige er mangel på boliger i de store byer. Det bremser mobiliteten af arbejdskraft, og det har negative konsekvenser for arbejdsmarkedet. Det er også en barriere for unges mulighed for uddannelse og forværrer en række sociale problemer."

Skatte- og velfærdskommissionen fremhæver også, at ventelister til vakantboliger samt uklare regler i forhold til udstykning af jord til boliger er uklare, og derved hæmmer opførelsen af nye private boliger.

"Samtidig er adgang til boliger et lotteri gennem ventelister og uigennemskuelige systemer for vakantboliger. Uklare regler for udstykning af grunde begrænser privates muligheder for at opføre boliger. Kort sagt: Boligmarkedet er uigennemskueligt, og man kan diskutere, om der overhovedet er noget marked."

Kilde: Skatte- og Velfærdskommissionen, 'Hvordan sikres vækst og velfærd i Grønland? Diskussionsoplæg', maj 2010, s. 17.

Vi finder også indikationer på, at det private boligmarked i Nuuk og Sisimiut ikke fungerer godt. Priserne synes at være ganske høje, hvilket afspejler et ikke vel fungerede boligmarked, jf. Tabel 2.4.

Tabel 2.4: Kvadratmeterpriser i Grønland forholdsmæssigt højere end i Danmark

| Land | Område | Kvadratmeterpriser |
|----------|--------------------|--------------------|
| Danmark | Københavns Kommune | Kr. 21.936 |
| | Århus Kommune | Kr. 19.613 |
| | Odense Kommune | Kr. 13.582 |
| Grønland | Nuuk og Nuussuaq | Kr. 22.905 |
| | Sisimiut | - |
| | Maniitsoq | Kr. 13.199 |
| | Selvbyggerhuse | Kr. 415 |

Note: Kvadratmeterpriser på de grønlandske byer er beregnet på baggrund af solgte boliger hos Agerskov Consulting siden november 2009 og udbudte boliger hos Ejendomskontoret Igdlø. Data grundlaget er relativt lille for Sisimiut og Maniitsoq, og vi har bevidst undladt at præsentere data fra Sisimiut, da disse er misvisende for den faktiske situation. Agerskov vurderer kvadratmeterpriserne i Sisimiut til at være højere end i Maniitsoq generelt, men dog lavere end i Nuuk.

Kilde: Danmarks Statistik, Realkreditrådet, Agerskov Consulting, Ejendomskontoret Igdlø, samt Grønlands Statistik.

De høje prisniveauer i de store byer giver en pejling om, at boligpriserne i Maniitsoq kan stige markant, når efterspørgslen på boliger forøges, hvis ikke boligmarkedet formår at følge med. Et øget antal tilflyttere, men få nye boliger, vil give udslag i højere priser.

For høje boligpriser vil derudover svække den økonomiske tilskyndelse til at flytte til Maniitsoq, fordi en stor del af lønnen skal bruges på bolig. Det kan reducere antallet, der flytter. Især personer, som i dag bor i selvbyggerhuse, har en meget lav udgift til bolig. Det afspejler naturligvis det lave indtjeningspotentiale i eksempelvis bygder, hvor selvbyggerhuse oftest er placeret. Det er langt fra udtryk for de reelle opførelsesomkostninger, der subsidieres kraftigt fra landskassens side.

Ikke desto mindre skal lønnen i et job i fx aluminiumsværket være tilstrækkelig stor for at flytte fra et billigt selvbyggerhus til et dyrt lejemål i Maniitsoq.

Generelt konkluderer vi, at et velfungerende boligmarked er en forudsætning for, at folk ikke alene ønsker at flytte til de gode jobs på aluminiumsværket, men også for at arbejdsmarkedet mere generelt vil være i balance i forhold til udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft. Velstand og velfærd går tabt, når folk fravælger gode jobs på grund af flyttemæssige begrænsninger.

2.2. ØKONOMISKE INCITAMENTER

I Grønland, såvel som i andre lande, er størrelsen på overførsler fra det offentlige til borgerne bestemt af indkomst. Jo mere borgeren tjener i løn, desto mindre er overførslerne.

På den ene side har dette system den helt klare fordel, at det skaber økonomisk tryghed for den enkelte. Mennesker der tjener en lav løn eller står udenfor arbejdsmarkedet, har mulighed for at opretholde en rimelig levestandard via høje overførselsindkomster, boligtilskud med mere.

På den anden side har systemet den utilsigtede konsekvens, at mennesker med en lav uddannelse, og med udsigt til forholdsvist lave lønninger, ikke har stor økonomisk tilskyndelse til at dygtiggøre sig og komme i job. Årsagen er, at en person, der går fra offentlig hjælp til lavt lønnet job, vil opleve en stigende skattebetaling *samtidig med* at størrelsen på offentlige overførselsindkomster reduceres. Den sammensatte beskatning af den ekstra lønindkomst er derfor høj. Da mulighederne for at få offentlige overførsler er størst for de lavest lønnede, er den sammensatte beskatning således højest blandt disse grupper. De lavest lønnede grupper har derfor de svageste incitamenter til at gøre en indsats for at stige i indkomst.

Dette kan illustreres med et konkret eksempel. Vi finder, at den disponible indkomst for et langtidsledigt ægtepar ikke ændrer sig i situationen, hvor den ene kommer i arbejde til en årsløn på 160.000 kr. Dette skyldes at størrelsen på familiens overførselsindkomst derved reduceres med ca. 123.000 kr. Boligsikringen reduceres desuden med omkring 11.000 kr. årligt. Sidst betales der indkomstskat

af lønindkomsten på omkring 26.000 kr. Bundlinjen af regnestykket er, at den disponible indkomst for det langtidsledige ægtepar faktisk ikke ændres, når den ene kommer i lavt lønnet job, jf. Tabel 2.5.

Tabel 2.5: Lille økonomisk incitament til at komme i arbejde

| Indkomst (kr.) | Begge to på overførselsindkomst | Én i arbejde og én på overførselsindkomst | Forskel |
|----------------------------|------------------------------------|--|-----------|
| Lønindkomst | 0 | 160.000 | 160.000 |
| Overførselsindkomst | 145.387 | 22.790 | -122.597 |
| Boligsikring | 17.280 | 6.144 | -11.136 |
| Samlet indkomst | 162.667 | 188.934 | 26.267 |
| Skalaindkomst | 29.300 | 66.700 | 37.400 |
| Indkomstskat | 0 | 26.270 | 26.270 |
| Disponibel indkomst | 162.667 | 162.664 | -3 |

Note: Langtidsledigt ægtepar uden børn. Bosat i Qaqortoq i en lejelejlighed.

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af tabel 5.2 i Familietypemodellen.

Skatte- og Velfærdscommissionen har gennemført flere lignende beregninger, der viser, at systemet med at reducere fx overførselsindkomster og boligsikring i takt med at lønindkomsten stiger, betyder, at overgangen fra ledighed til job i ringe grad påvirker rådighedsbeløbet, jf. Tabel 2.6.

Tabel 2.6: Lavt økonomisk incitament til at komme i arbejde

| Indkomst (kr.) | Offentlig hjælp 50 pct. af SIK's mind- steløn | Offentlig hjælp 65 pct. af SIK's mind- steløn | SIK, ufaglært mindsteløn | SIK, faglært basisløn | Kontorfuldmægtig basisløn |
|----------------------------------|---|---|-----------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Lønindkomst | | | 168.000 | 204.000 | 234.422 |
| Overførselsind- komst | 84.000 | 109.200 | | | |
| Børnetilskud | 7.637 | 7.637 | 5.163 | 2.870 | 2.870 |
| Boligsikring | 39.840 | 33.120 | 14.880 | 7.680 | 7.680 |
| Fradrag | 58.000 | 58.000 | 58.000 | 58.000 | 58.000 |
| Skattepligtig ind- komst | 74.000 | 99.200 | 158.000 | 194.000 | 224.422 |
| Skalaindkomst | 26.000 | 51.200 | 110.000 | 146.000 | 176.420 |
| Indkomstskat | | | 46.200 | 61.320 | 74.080 |
| Disponibel ind- komst | 131.477 | 149.957 | 141.843 | 153.230 | 170.892 |

Kilde: Skatte- og velfærdscommissionens diskussionsoplæg "Hvordan sikres vækst og velfærd i Grønland", maj 2010, side 24.

En ufaglært SIK-arbejder, som tjener 168.000 kr. om året, har en disponible indkomst på omkring 142.000 kr. Til sammenligning er den disponible indkomst for en person på offentlig hjælp lige knap 150.000 kr. hvis han får 65 % af SIKs mindsteløn (131.000 kr. hvis han kun får 50 % af mindstelønnen). Folk går således ikke fra overførselsindkomst til ufaglært job af rent økonomiske årsager.

Hvor højt skal lønniveauet være, for at arbejde resulterer i højere rådighedsbeløb? En beregning fra Skatte- og Velfærdskommissionen viser,⁴ at en enlig mor med et barn skal have en indkomst på over 200.000 kr. før det begynder at give sig udslag i højere disponibel indkomst.

Det er uvist hvor mange mennesker, som præcist står med lignende svage incitament. Der findes ikke data for, hvor meget offentlig hjælp og anden støtte den enkelte ledige person modtager. Vi forventer dog, at en del ledige står over for lignende svage økonomiske incitament, som illustreret ovenfor.

Svage økonomiske incitament til at gå fra passiv til aktiv forsørgelse, kan således risikere at reducere mobiliteten og gøre sig kvalificeret til et bedre job i forbindelse med Aluminiumsprojektet. Enten direkte i Maniitsoq eller i de jobs der bliver 'tomme' i de andre kommuner, fordi personer er flyttet til jobs i Maniitsoq.

Subsidierede erhverv

Subsidier kan medvirke til at fastholde folk i eksisterende – subsidierede – jobs. Når mennesker fastholdes i subsidierede job frem for at tage job, som skaber mere økonomisk værdi, mister samfundet velstand.

På finansloven findes der en række udgifter, som potentielt kan føre til at fastholde beskæftigelse i lavproduktive erhverv frem for højproduktive erhverv.

Indhandlingstilskuddet på sælskind på 25,9 mio. kr. årligt bidrager til en større beskæftigelse inden for sælskindserhvervet, end hvad beskæftigelsen ville have været uden tilskud. Tilskuddet til indhandling af sælskind gives i hele Grønland. Altså også i byerne, hvor det er relativt lettere at finde anden beskæftigelse. Tabel 2.7 viser nogle eksempler på bevillinger på Finansloven, som kan medvirke til at hæmme, at arbejdskraften søger mod mere produktiv beskæftigelse.

Tabel 2.7: Udvalgte bevillinger på Finansloven 2010

| Kontonummer | Kontonavn | Størrelse, mio. kr. |
|-------------|--|---------------------|
| 20.11.72 | Reserve til særlige tilskud i visse byer og bygder | 15,0 |
| 51.02.03 | Indhandlingstilskud, sælskind | 25,9 |
| 73.01.14 | Vareforsyning | 40,1 |
| 73.01.15 | Godstransport | 62,5 |

Note: 73.01.14 er bevilling til servicekontrakt om vare- og brændstofforsyning. 73.01.15 omhandler godstransport til bygder og yderdistrikter. 20.11.72 går primært til at opretholde formentligt urentable indhandlings- og fangstanlæg i yderområder.

Kilde: Grønlands Finanslov 2010

I forlængelse af de viste bevillinger, serviceres yderområderne med tjenester, som leveres på vilkår, der ikke er kommercielt rentable – eksempelvis telekom-

⁴ Skatte- og Velfærdskommissionen, 'Hvordan sikres vækst og velfærd i Grønland? Diskussionsoplæg', 2010, s. 27.

munikation i mindre byer og bygder eller billigt vand til fiskeforarbejdning. Disse tilskud er med til at fastholde en ikke-rentabel erhvervsstruktur. Personer ansat i erhverv, der er afhængige af subsidierede tjenester kunne i stedet være beskæftiget i erhverv med højere produktivitet. Det gælder både for personer i de samfund, der modtager de subsidierede tjenester og i de byer, fx Nuuk, hvor medarbejdere i TELE eller Nukissiorfiit er beskæftiget med leverancen af tjenesterne i yderområderne.

Det er uvist hvor mange mennesker, som samlet set er beskæftiget i forbindelse med subsidierede og lavproduktive erhverv. Men Grønland går potentielt glip af den ekstra værdiskabelse, som disse mennesker kunne tilføre andre dele af økonomien, hvor produktiviteten er højere.

Andre barrierer for at flytte

Vi har indtil nu diskuteret barrierer for flytning set fra en økonomisk synsvinkel. En person som står overfor en flytning, skal yderligere overvinde nogle barrierer. Er man eksempelvis bagud med huslejen i ens nuværende INI-bolig, så kan man ikke få en INI-bolig i Maniitsoq (eller i en anden by). Dette vil gøre det mere besværligt at flytte.

En anden faktor, som er med til at begrænse mobiliteten, er, at det koster penge at flytte. Derfor kan det være nødvendigt at have en opsparing eller mulighed for et banklån. Det er muligt, at en arbejdsløs, som ønsker at flytte til Maniitsoq, ikke har nogle af delene og derfor kan blive fastholdt i ledighed.

Ligeledes kan det være svært at forudsige størrelsen på de omkostninger, som er forbundet med at flytte, hvilket ligeledes kan virke hæmmende for mobiliteten. På Finansloven findes der faktisk en bevilling til støtte for flytning – mobilitetsydelsen – med et budget på 4 mio. kr. årligt. Denne ramme benyttes imidlertid ikke fuldt ud. Det kan blandt andet skyldes, at ønsket om at flytte hæmmes af ovenstående faktorer. En anden forklaring er, at tilbuddet ikke er skruet optimalt sammen i forhold til den målgruppe, den forsøger at ramme.

Kapitel 3 REGIONALØKONOMISKE EFFEKTER

Flytning mod Maniitsoq kan have betydelige konsekvenser for fraflytningskommunerne. Når borgerne flytter, formindskes beskatningsgrundlaget i fraflytningskommunerne. Derved formindskes de kommunale indtægter, som bruges på kommunal service.

Omvendt bør fraflytningskommunerne i princippet kunne spare nogle penge, fordi den fraflyttede person og dennes familie ikke længere trækker på de offentlige ydelser inden for fx skolevæsen og ældrepleje.

I dette kapitel undersøger vi, hvordan kommunernes økonomi kan udvikle sig baseret på en række scenarier for flytning mod Maniitsoq.

I afsnit 3.1 præsenteres den beregningsmodel, som vi har udviklet til at vurdere de økonomiske effekter på kommunernes økonomi. Og vi præsenterer forudsætningerne bag beregningerne.

I afsnit 3.2 undersøger vi de økonomiske effekter på kommunerne i vores grundscenarium, hvor efterspørgslen efter arbejdskraft følger NIRAS (2010), og hvor udbuddet af arbejdskraft afspejler resultaterne fra mobilitetsundersøgelsen.

I afsnit 3.3 er modellen tilpasset, så man kan analysere effekten af et øget arbejdskraftudbud.

I afsnit 3.4 viser vi en række følsomhedsberegninger, som belyser konsekvenserne, hvis virkeligheden kommer til at afvige fra vore modelantagelser, fx omkring den fremtidige beskæftigelse eller antallet af ledige, der kan aktiveres.

Beregningsmodellen giver en *indikation* af, hvordan flytninger mellem kommunerne og offentlige politikker påvirker kommunernes budgetter. Vi understøtter, at modellen er ment som en illustration af de økonomiske konsekvenser af flytningerne for kommunerne. Det er ikke muligt at *spå om* hvad fremtiden præcist bringer, men vi kan give nogle pejlinger og størrelsesordener for hvordan og hvor meget kommunernes økonomi vil blive påvirket givet forskellige antagelser.

3.1. BEREGNINGSMODEL FOR KOMMUNALE INDTÆGTER OG UDGIFTER

Vi opstiller en beregningsmodel for, hvordan flytninger mellem kommunerne påvirker kommunernes indtægter og udgifter. En nærmere beskrivelse af vores model findes i Boks 3.1.

Boks 3.1: Beregningsmodel for ændringer i kommunernes indtægter og udgifter

Copenhagen Economics har opstillet en beregningsmodel, som viser, hvordan flytninger påvirker den enkelte kommunes indtægter og udgifter. Beregningsmodellen tager udgangspunkt i Grønlands Selvstyres model for kommunalskatteudligning fordeling af det kommunale bloktilskud. Modellen giver således et overblik over, hvordan flytninger påvirker kommunernes indtægter og udgifter fra kommuneskat, udligning og omkostninger til sociale ydelser.

Beregningsmodellen tager udgangspunkt i, at et antal mennesker flytter på tværs af kommunegrænser. Dette påvirker kommunens indtægter og udgifter på en række områder.

For det første har flytninger indflydelse på størrelsen af kommunale skatteindtægter. Flytter en person i job fra én kommune til en anden kommune, reduceres personskatteindtægterne i fraflytningskommunen mens de vokser i tilflytningskommunen.

For det andet har flytninger konsekvenser for den kommunale udligning. Kommuner med et forholdsmæssigt lavt indkomstniveau blandt borgerne udlignes med kommuner med forholdsmæssigt høje indkomstniveauer.

Betyder flytninger, at eksempelvis personer med høje indkomstniveauer forlader kommunen, vil fraflytningskommunen opleve en stigning i udligning.

Et andet udligningssystem sørger for, at kommuner med forholdsmæssigt mange mennesker i forsorgsalderen, det vil sige børn, unge og ældre, i forhold til antallet af mennesker i den arbejdsduelige alder, kompenseres via udligning af bloktilskud, selskabs- og udbytteskat samt den fælleskommunale skat.

For det tredje påvirkes kommunens økonomi af ændrede omkostninger til kommunal service. Baseret på de fire kommuners individuelle regnskabstal har Copenhagen Economics beregnet 'tommelfingerregler' for omkostningsniveauet for kommunale serviceopgaver. Specielt har vi sammentalt de udgiftsposter, som vedrører området for børn og unge i kommunernes regnskaber, alt efter om udgifterne er afholdt i by eller bygd. Herefter har vi fordelt udgifterne i hver enkelt by og bygd med antallet af indbyggere under 18. Det gennemsnitlige udgiftsniveau i byer og bygder for hver kommune bruges som tommelfingerregel for udgifter til kommunal service. På tilsvarende vis har vi beregnet den gennemsnitlige omkostning til ældrepleje fordelt på antallet af ældre i byer og bygder, da ældrepleje, ligesom området for børn og unge, er en af de helt tunge udgiftsposter i kommunerne. Tommelfingerreglerne bruges til at beregne, hvor meget kommunens udgifter reduceres, hvis den oplever fraflytning, og hvor meget udgifterne vil stige, hvis den oplever tilflytning.

For de fjerde påvirkes kommunens økonomi af hvor mange penge, der betales i overførselsindkomster. Flytter en arbejdsløs borger for at tage et job i en anden kommune, skal fraflytningskommunen ikke længere afholde udgiften til offentlig hjælp, hvilket reducerer kommunens udgiftsniveau.

Samlet set viser beregningsmodellen, hvordan hver af de fire kommuners økonomi påvirkes af flytninger som følge af ændringer i personskatteindtægter, udligning og udgifter til kommunal service og offentlig hjælp.

Beregningsmodellen tager ikke højde for hvordan kommunerne påvirkes af ændringer i selskabsskatter. Dette skyldes, at det ikke er muligt at give et kvalificeret gæt på hvor meget selskabsskatterne vil stige, og i særdeleshed er det uvist, hvornår aluminiumsværket begynder at betale selskabsskat, samt hvor høj denne indtjening vil blive.

Modellen ser heller ikke på ændringer i kommunernes andel af udgifter, som bæres sammen med landskassen.

Modellen viser effekterne af arbejdsløse, som flytter for at komme i job, men modellerer ikke tilsvarende situation for førtidspensionister. Det skyldes, at relativt flere arbejdsløse må forventes at komme i jobs hvis muligheden opstår. De generelle konklusioner for typen af økonomisk effekt af at få en ledig i job gælder dog naturligvis også, hvis en førtidspensionist kommer i arbejde. Effekten på arbejdsudbuddet er jo i princippet den samme. Forskellen ligger i besparelsen for kommunerne af færre udgifter til offentlig hjælp i forhold til udgifterne til førtidspension.

Kilde: Copenhagen Economics.

Vi beskriver nu de forudsætninger som bruges i beregningsmodellen.

Behov for arbejdskraft

Scenarierne tager udgangspunkt i den efterspørgsel efter arbejdskraft i driftsfasen som vist i NIRAS (2010). I alt forventes det, at der skabes ca. 1.150 arbejdspladser i Grønland i forbindelse med aluminiumsprojektet, jf. Tabel 3.1.

Tabel 3.1: Fordeling af beskæftigelse i aluminiumsprojektet

| Placering af job | Antal beskæftigede |
|----------------------------|--------------------|
| Aluminiumsværk | 600 |
| Service til aluminiumsværk | 100 |
| Vandkraftværker | 50 |
| Afledt beskæftigelse | 400 |
| Sum | 1.150 |

Note: Niras (2010) siger 1.100-1.200 arbejdspladser. Derfor anvender vi gennemsnittet mellem de to tal, altså 1.150 arbejdspladser.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på NIRAS, 'Aluminiumsprojektets økonomiske betydning', januar 2010.

Jobs på aluminiumsværket er de jobs som skabes direkte i produktions- og stabsfunktioner, mens beskæftigelse med service til aluminiumsværket sker gennem andre virksomheder end værket selv i Maniitsoq. Beskæftigelse på vandkraftværker er jobs, som skabes på vandkraftværkerne både i og uden for Qeqqata Kommunia. Afledt/induceret beskæftigelse er alle de jobs, som skabes i Maniitsoq og i Grønland mere generelt i forbindelse med aluminiumsprojektet. Her er der eksempelvis tale om ansættelser i supermarkeder, hos servicevirksomheder, håndværkere og i liberale erhverv.

Blandt de 1.150 jobs, som skabes, vil ca. 1.050 jobs ligge i Qeqqata Kommunia. De jobs, der skabes uden for Qeqqata Kommunia, er primært afledt beskæftigelse fx it-support samt jobs på vandkraftværket i Kommuneqarfik Sermersooq.

Der vil i driftsfasen være behov for forskellige kompetencer, men hovedparten af de skabte jobs er ufaglærte jobs. Tabel 3.2 viser fordeling af jobs på jobtyper.

Tabel 3.2: Fordeling af jobtyper

| Jobtype | Eksempler på jobtyper | Andel af jobs |
|----------|--------------------------------------|---------------|
| AC | Akademikere; Ingeniører, økonomer | 11% |
| Faglært | Fagfolk: Elektrikere, tømrer | 32% |
| Ufaglært | Rengøring, arbejdsmænd, service jobs | 57% |

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af NIRAS, 'Aluminiumsprojektets økonomiske betydning', januar 2010.

Hvor kommer arbejdskraften fra?

Den store mobilitetsundersøgelse, som er blevet gennemført i Grønland, viser tyden af borgere, som ønsker at flytte, deres kvalifikationsniveau, samt deres nu-

værende bopælskommune. Baseret på disse oplysninger modelleres arbejdskraftudbuddet, så vi får et estimat på, hvor arbejdskraften kommer fra. Tabel 3.3 viser fordelingen af tilrejsende arbejdskraft til Qeqqata Kommunia fra de øvrige kommuner samt fra udlandet (kaldet eksterne i det følgende).

Tabel 3.3: Hvor kommer arbejdskraften fra?

| Fraflytningskommune | AC | Faglært | Ufaglært | Total |
|-------------------------------------|-----|---------|----------|--------------|
| Kommune Kujalleq | 6 | 45 | 131 | 182 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | 11 | 35 | 111 | 157 |
| Qaasuitsup Kommunia | 13 | 35 | 213 | 261 |
| Qeqqata Kommunia | 5 | 30 | 115 | 150 |
| Eksterne | 75 | 175 | 50 | 300 |
| Job i øvrige kommuner (ej flytning) | 10 | 40 | 50 | 100 |
| Sum | 120 | 360 | 670 | 1.150 |

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af NIRAS, 'Aluminiumsprojektets økonomiske betydning', januar 2010.

Tabellen viser, at vi antager, at 600 mennesker i den arbejdsduelige alder vil flytte fra Kommune Kujalleq, Qaasuitsup Kommunia og Kommuneqarfik Sermersooq til Qeqqata Kommunia. I forlængelse af mobilitetsundersøgelsen har vi i samråd med Greenland Development vurderet, at der ved værket's opstart sandsynligvis vil være behov for at hente ca. 300 eksterne til aluminiumprojektet, primært i form af AC'ere og faglærte. Den eksterne arbejdskraft kan på længere sigt blive udskiftet med hjemmehørende, men den økonomiske gevinst herved er ikke medregnet. Tabellen viser også fordelingen af arbejdskraft i de jobs, som skabes uden for Qeqqata Kommunia (som ikke involverer flytninger), hvor vi forventer, at 50 jobs vil ligge i Kommuneqarfik Sermersooq og 25 jobs i både Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia.

Skalaindkomster

Vi har sammen med Greenland Development og gennem diverse interviews vurderet de gennemsnitlige skalaindkomster i forskellige jobtyper i Grønland i dag.⁵

For at få folk til at flytte fra deres nuværende bopæl til job i Qeqqata Kommunia, må det forventes, at lønnen i forbindelse med aluminiumsprojektet er højere end det generelle lønniveau i Grønland. Vi antager, at lønningerne i aluminiumsprojektet er 25% højere end det nuværende niveau i Grønland (en såkaldt lønpræmie).⁶ Tabel 3.4 viser de antagede skalaindkomster for de forskellige jobtyper i og uden for aluminiumsprojektet.

⁵ Der findes ikke en egentlig lønstatistik i Grønland. Skalaindkomst er den del af borgerens indkomst, som skatten bliver beregnet på baggrund af, efter at der er gjort fradrag. Vi arbejder med begrebet skalaindkomst for at være konsistent med Departementet for Finansers model for kommunal udligning.

⁶ I scenarium 3 undersøger vi den økonomiske konsekvens af at ændre denne lønpræmie.

Tabel 3.4: Skalaindkomster for forskellige jobtyper

| Skalaindkomst | Nuværende niveau | Aluminiumsprojekt |
|--|------------------|-------------------|
| Faglært | 250.000 | 312.500 |
| Ufaglært | 180.000 | 225.000 |
| AC | 400.000 | 500.000 |
| Offentlig hjælp (65% af SIKs mindsteløn) | 51.200 | 51.200 |

Note: Skalaindkomster er kroner årligt. Vi arbejder med samme skalaindkomster for jobs, som ligger direkte på aluminiumsværket og anden beskæftigelse.

Kilde: Greenland Development.

I modellen benytter vi os også af niveauet for offentlig hjælp, hvilket er den udgift som kommunerne kan spare, hvis en ledig kommer i job. Vi baserer vores beregning på tal fra Skatte- og Velfærdskommissionen for offentlig hjælp på 65 % af SIKs mindsteløn, jf. Tabel 3.5.

Tabel 3.5: Niveau for offentlig hjælp

| Overførsel | Niveau |
|--|---------|
| Offentlig hjælp (65% af SIKs mindsteløn) | 109.200 |

Kilde: Skatte- og Velfærdskommissionen, 'Hvordan sikres vækst og velfærd i Grønland? Baggrundsrapport', maj 2010.

Medrejsende børn og ældre

Tabel 3.6 indeholder vores antagelser om antallet af medrejsende børn og ældre. Flytter et barn fra én kommune til en anden kommune vil udgifterne til skolevæsen og institutioner falde i fraflytningskommunen men stige i tilflytningskommunen.

Tabel 3.6: Antal medrejsende børn og ældre pr. 100 arbejdsduelige

| Gruppe | Hjemmehørende | Eksterne |
|----------------|---------------|----------|
| Børn (0-17 år) | 53 | 50 |
| Ældre (+65 år) | 2 | 0 |

Note: Antal medrejsende børn blandt hjemmehørende baseret på befolkningsstatistikken hos Grønlands Statistik, antal medrejsende ældre blandt hjemmehørende baseret på mobilitetsundersøgelsen, som viser, hvor mange mennesker, der har tænkt sig at tage pensionerede forældre med. Antal medbragte børn blandt eksterne er en antagelse fra Greenland Development.

Kilde: Grønlands Statistik, mobilitetsundersøgelsen samt Greenland Development.

Udgiftsniveauer for kommunal service

Børn og ældre er de grupper, som trækker mest på kommunernes budgetter igennem udgifter til skolevæsen, institutioner og ældrepleje. Når kommunens borgere flytter efter job i Maniitsoq, vil deres børn, og i enkelte tilfælde også deres pensionerede forældre, flytte med. Derved frigøres der nogle ressourcer i fraflytningskommunen.

Landsgennemsnittet for kommunernes udgifter til børn og unge-området er ca. 75.000 kr. ifølge kommunernes regnskaber. Vi bruger dette som et fikspunkt for

udgiftsniveauerne, på trods af, at fordelingen af børn i byer og bygder ikke er den samme. Omkostninger til børn og unge er vist i Tabel 3.7.

Tabel 3.7: Udgiftsniveau for børn

| Bosted | Udgift pr. barn |
|--------|-----------------|
| By | 50.000 |
| Bygd | 100.000 |

Note: Kommuneregnskaberne. Kommunernes realiserede udgifter for 2009, men budgetterede udgifter for 2010 for Kommuneqarfik Sermersooq. Vi har analyseret kommuneregnskaber for at vurdere størrelsen af udgifter til børn og unge og analyseret forskellen i omkostninger mellem byer og bygder på skoleområder, samt gennemført interviews med flere repræsentanter. På den baggrund konkluder vi, at udgifterne til børn er omtrent dobbelt så store i byer som i bygder. Vi præsenterer disse analyser nedenfor.

Kilde: Copenhagen Economics på basis af kommunernes regnskaber.

Kommunernes udligningssystem omkring fordeling af bloktilskud, selskabs- og udbytteskat samt den fælleskommunale skat hjælper til at kompensere de kommuner, som har en særligt stor forsørgerbyrde til børn og ældre i forhold til borgere i den arbejdsduelige alder. I forbindelse med fraflytning falder udligningssummen til fraflytningskommunerne.

Der er dog to argumenter som taler for, at faldet i udligningen som følge af mindre forsørgerbyrder kan være 'for lille':

1. Omkostninger til ældrepleje og institutioner og skoler kan ikke nedskales 1:1 i forhold til antallet af fraflyttere. Udligningen falder, men fulde besparelser kan ikke samtidig realiseres.
2. Omkostningsniveauerne er forskellige i byer og bygder. Udligningen falder med samme beløb uagtet om et barn flytter væk fra en by eller en bygd.

En stor del af udgifterne til ældrepleje og børneinstitutioner og skoler er svære at nedskalere 1:1, i forhold til det antal ældre eller børn flytter. Eksempelvis kan man ikke spare på lærerløn i en skoleklasse blot fordi 2 børn flytter fra skolen eller reducere skolens huslejeomkostning. Omvendt kan man dog spare udgifter til bøger og madordning, hvis en sådan eksisterer. Der eksisterer ikke egentlige tal på dette felt. De største besparelser vil kunne realiseres i byer med mindst 2 klasser på hver årgang, hvor det faldende antal skolesøgende børn måske kan medføre mulige klassesammenlægninger.

En indikation på udfordringens omfang kan måske findes i udviklingen i udgifterne til sundhedsvæsenet, som må forventes at stå over for de samme udfordringer i justering af omkostningsniveauet i forhold til indbyggertallet. Selv om sundhedsvæsenet finansieres af Selvstyret, synes tendensen til manglende mulighed for justering af omkostninger at gå igen.

Maniitsoq har oplevet en jævnt faldende befolkning over de seneste mange år. Sammenligner vi de offentlige udgifter til sundhedsydelse i Maniitsoq og Sisimiut ser der ud til, at udgifterne i Maniitsoq ikke stemmer overens med byens størrelse. De budgetterede udgifter til sundhedsvæsenet i 2010 er blot 17 procent lavere i Maniitsoq end i Sisimiut, på trods af at der bor hele 45 procent færre mennesker i Maniitsoq end i Sisimiut, jf. Tabel 3.8.

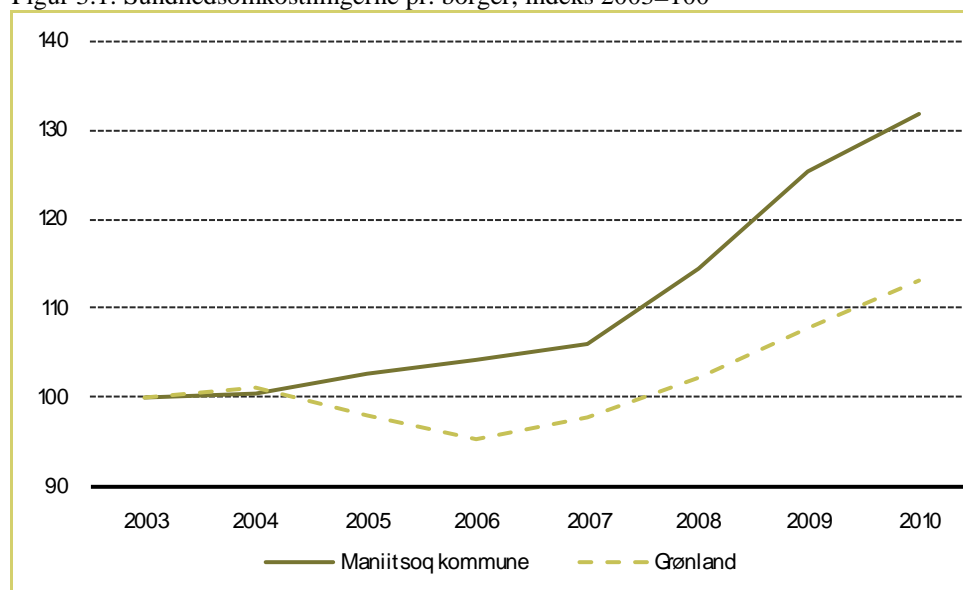
Tabel 3.8: Sundhedsomkostninger i Maniitsoq end i Sisimiut

| By | Budgetterede sundhedsudgifter (mio. kr.) | Befolkningstal (2009) |
|----------------|--|-----------------------|
| Sisimiut | 37,4 | 6.239 |
| Maniitsoq | 31,1 | 3.447 |
| Forskel | 6,3 | 2.792 |
| Forskel i pct. | 17% | 45% |

Kilde: Grønlands Finanslov 2010 samt befolkningsstatistikken ved Grønlands Statistik.

Den manglende mulighed for nedskalering af udgiftsniveauerne ses også af Figur 3.1, som viser, at sundhedsomkostningerne pr. borger i Maniitsoq er vokset mere end i Grønland under et. En mulig forklaring på denne stigning er, at omkostningerne ikke er nedskaleret i takt med de faldende befolkningstal, og derfor stiger omkostningerne pr. borger forholdsmæssigt mere end tilfældet er for Grønland under et.

Figur 3.1: Sundhedsomkostningerne pr. borger, indeks 2003=100



Kilde: Grønlands Finanslove 2003-2010 samt Grønlands Statistik.

Et andet element som det nuværende kommunale udligningssystem ikke tager direkte højde for er, at udgiftsniveauer i bygder typisk er højere end i byer. Det

betyder, at kommuner med en forholdsmæssig stor bosætning i bygder har et relativt større træk på de kommunale ressourcer. Skolevæsenet er ét område, hvor der er stor forskel på omkostningerne i byer og bygder.

En undersøgelse fra Eskimo Management vedrørende *skolevæsenet* viser, at timeforbruget pr. elev er ca. 4,2 timer i bygder på landsplan mod 3,3 timer i både Nuuk og i Grønland som helhed, jf. Tabel 3.9

Tabel 3.9: Timeforbrug på bygdeelever

| Timeforbrug pr. elev | Skoleåret 2002/2003 |
|----------------------|---------------------|
| Kapisillit | 7,3 |
| Bygder på landsplan | 4,2 |
| Nuuk | 3,3 |
| Grønland | 3,3 |

Kilde: *Eskimo Management, 'Skitser til en skoleregnskabsmodel. Det der bliver målt, bliver gjort', 2004.*

Det ekstra timeforbrug på bygdeelever svarer til omkring 127% af niveauet for byelever. Timeforbruget er markant højere i nogle bygder, hvor timeforbruget i Kapisillit svarer til 221% af niveauet for Grønland som helhed. Det høje timeforbrug i bygder bekræftes desuden af *'Folkeskolen i Grønland'* udgivet af Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke i 2007. Publikationen viser, at lærertimer pr. elev mange steder er dobbelt så højt i bygder som i byer.

Dyrere undervisning i bygder end i byer indikeres også af kommunernes aftale under det gamle udligningssystem, hvor bloktilskuddet pr. bygdelev var det dobbelte af bloktilskuddet til kommunerne pr. byelev, jf. Tabel 3.10

Tabel 3.10: Fordeling af bloktilskud under gammel udligningsmodel

| Bosted | Bloktilskud pr. borger i alderen 6 – 17 år |
|--------|--|
| By | 26.820 |
| Bygd | 53.453 |

Note: Tal fra 2006.

Kilde: *Copenhagen Economics på baggrund af data fra Kanukoka.*

Baseret på disse betragtninger, bruger vi i vores beregningsmodel, at skolevæsenet i bygder er ca. dobbelt så dyrt som i byer. Det viste vi i Tabel 3.7

Den afgørende faktor for omkostninger til *ældrepleje* er imidlertid de ældres sundhedstilstand. Ikke hvorvidt de bor i byer eller i bygder. Så selvom kommunernes faktiske regnskaber viser, at udgifterne til ældrepleje er større i byerne end i bygderne, så er forklaringen, at der ikke findes plejetilbud i bygderne, som kan tage vare på de svageste ældre. Det er derfor nødvendigt for en ældre borger med stort plejebæhov at flytte til en by for at komme på plejehjem eller være tæt på lægehjælp. Omvendt kan man sige, at de ældre som fortsat er bosat i bygder, i

større udstrækning er i stand til at klare sig selv, eventuelt i et ældrekollektiv eller med hjemmehjælp og hjælp fra familie.

Vi arbejder derfor med, at omkostningsniveauet for ældrepleje er lig landsgennemsnittet i både byer og bygder, jf. Tabel 3.11.

Tabel 3.11: Udgiftsniveau for ældre

| Bosted | Udgift pr. ældre |
|--------|------------------|
| By | 103.000 |
| Bygd | 103.000 |

Note: Tallene er baseret på kommunernes realiserede udgifter for 2009, men budgetterede udgifter for 2010 for Kommuneqarfik Sermersooq.

Kilde: Copenhagen Economics på basis af kommunernes regnskaber.

3.2. SCENARIUM 1: FOLK I JOBS FLYTTER TIL BEDRE JOBS I MANITSOQ
Udgangspunktet for scenarium 1 er den efterspørgsel efter arbejdskraft på 1.150 jobs, som vil opstå i forbindelse med aluminiumsprojektets driftsfase.

Vi undersøger først den økonomiske effekt af flytninger i scenarium 1A i forhold til efterspørgslen som vises i NIRAS (2010) og arbejdskraftudbuddet vist i mobilitetsundersøgelsen. Dette er vores grundscenarium. I scenarium 1B ser vi på den økonomiske konsekvens for kommunerne, hvis det ikke er muligt at nedskalere omkostningerne til skolevæsenet og ældrepleje proportionalt til flytningerne.

Scenarium 1A: Grundscenarium

Scenarium 1A er baseret på en arbejdskraftefterspørgsel på 1.150 personer som beskrevet i Tabel 3.1 samt flyttemønsteret vist i Tabel 3.3, hvor 600 personer flytter til Qeqqata Kommunia fra øvrige tre kommuner, og hvor der også ansættes 150 personer fra den lokale arbejdsstyrke i Qeqqata Kommunia i aluminiumsprojektet. Dertil kommer der 300 eksterne til Qeqqata Kommunia fra udlandet, samt skabelse af 100 jobs udenfor Qeqqata Kommunia med 50 jobs i Kommuneqarfik Sermersooq, og 25 job i både Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia. Øvrige forudsætninger fremgår af afsnit 3.1.

Beregningsmodellen viser, at kommunerne samlet set vil opleve øget indtægter i størrelsesordenen 44 mio. kr. årligt, jf. Tabel 3.12. Stigning skyldes primært højere skatteindtægter som følge af højere lønnede jobs samt skatteindtægter fra de 300 eksterne.⁷ Beregningsmodellen tager ikke højde for øgede selskabsskatter.

⁷ Udover de rent økonomiske konsekvenser af, at flere eksterne arbejder i Grønland, er der også nogle sociologiske konsekvenser for samfundet. Det sociologiske projekt, som løber parallelt med dette, ser nærmere på denne problemstilling.

Tabel 3.12: Økonomiske konsekvenser af scenarium 1A

| Ændrede indtægter (mio. kr.) | Skat | Udl. personskat | Udl. blok | Omk. børn | Omk. ældre | Omk. arbejdsløs | Samlet ændring |
|------------------------------|------|-----------------|-----------|-----------|------------|-----------------|----------------|
| Kommune Kujalleq | -10 | -2 | -6 | 7 | - | - | -11 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | -8 | 9 | -5 | 6 | - | - | 2 |
| Qeqqata Kommunia | 68 | - | 28 | -23 | -1 | - | 71 |
| Qaasuitsup Kommunia | -14 | -7 | -8 | 10 | 1 | - | -19 |
| Sum | 36 | - | 9 | -1 | - | - | 44 |

Note: Forklaring af kolonnerne: Skat = ændring i kommuneskatter, Udl. Personskat = ændring i udligning af personskat, Udl. blok = ændring i udligning af bloktilskud, selskabs- og udbytte-skat og den fælleskommunaleskat, Omk. Børn = ændrede kommunale omkostninger til børn og unge herunder skole og institutioner, Omk. Ældre = ændrede kommunale omkostninger til ældrepleje, Omk. Arbejdsløs = ændrede kommunale udgifter til offentlig hjælp til arbejdsløse, samlet ændring = samlede ændring i kommunernes økonomi sfa. flytninger.

Kilde: Copenhagen Economics.

Fordelingsmæssigt vil Qeqqata Kommunia få den største indtægtsstigning med ca. 71 mio. kr. Denne stigning kommer primært fra højere personskatteindtægter fra tilflyttere fra øvrige kommuner og udlandet (de eksterne).

Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia står til at miste henholdsvis 11 mio. kr. og 19 mio. kr. Disse indkomstreduktioner skyldes på den ene side lavere kommuneskatter på grund af fraflytning og mindre overførsler via det kommunale bloktilskud. På den anden side falder fraflytterkommunernes udgifter til kommunal service i forhold til børn og ældre i størrelsesordenen 6 til 10 mio. kr.

Kommuneqarfik Sermersooq oplever samlet set en lille positiv effekt. Det virker umiddelbart paradoksalt at effekterne ikke er de samme som i Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia. Det skyldes et positivt bidrag fra udligning af personskatter. Fordi stigningen i indtægter i Qeqqata Kommunia også vil betyde, at den gennemsnitlige indtægt i Grønland vil stige, skal Kommuneqarfik Sermersooq i mindre grad end tidligere overføre penge til de andre kommuner via udligning af personskatter.

I 2009 bidrog kun Kommuneqarfik Sermersooq til udligningssystemet, mens Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia var modtagere. Qeqqata Kommunia hverken bidrog eller modtog midler i 2009. Det stigende gennemsnitlige, men skævt fordelte velstandsniveau som aluminiumsprojektet vil medføre, betyder imidlertid, at Kommuneqarfik Sermersooq nu i mindre omfang end tidligere skal bidrage til udligning af personskatter. I scenarium 1A betyder dette, at Kommuneqarfik Sermersooqs bidrag reduceres med 9 mio. kr. årligt, hvilket betyder, at der er 9 mio. kr. mindre til fordeling mellem Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia, som derfor mister henholdsvis 2 og 7 mio. kr. Qeqqata

Kommunia fortsat hverken bidrager til eller modtager udligning til trods for de positive effekter af aluminiumsprojektet.

En ændring i grænsen for hvornår kommunerne skal bidrage til udligningen vil kunne reducere de negative økonomiske konsekvenser for både Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia, således at kommunerne får mere lige del i de positive effekter, som aluminiumsprojektet kaster af sig. Set med landskassens øjne betyder flytningerne mod jobs i aluminiumsprojektet i Qeqqata Kommunia omkring 15 mio. kr. ekstra i landsskatter.

Scenarium 1B: Ringe mulighed for nedskalering

Her undersøger vi, hvor store økonomiske konsekvenser, det vil have for fraflytningskommunerne, hvis ikke det er muligt at nedskalere omkostningerne til skoler og ældrepleje i samme forhold, som fraflytningerne foregår. Det kommunale bloktilskud falder jo fordi forsørgerbyrden falder når børn og unge flytter.

Vi forudsætter i scenarium 1B, at fraflytningskommunerne kun kan realisere omkostningsreduktioner ved fraflytning på halvdelen af omkostningsniveauet pr. borger, jf. Tabel 3.13. Antagelser er i øvrigt som i scenarium 1A.

Tabel 3.13: Begrænset mulighed for nedskalering

| Omkostningsreduktion i kr. pr. år | Fuld nedskalering | Begrænset nedskalering |
|-----------------------------------|-------------------|------------------------|
| Børn i byer | 50.000 | 25.000 |
| Børn i bygder | 100.000 | 50.000 |
| Ældre | 103.000 | 51.500 |

Kilde: Copenhagen Economics baseret på kommunernes regnskaber

Vi konkluderer, at begrænset mulighed for nedskalering af omkostninger betyder, at fraflytningskommunerne stilles ringere økonomisk end i scenarium 1A, hvor der var fuld nedskalering af omkostninger. Konkret betyder det, at kommunerne nu kun kan spare mellem 3 og 5 mio. kr. årligt modsat besparelser på mellem 6 og 11 mio. kr. årligt, hvis fuld nedskalering er muligt, jf. Tabel 3.14.

Tabel 3.14: Økonomiske konsekvenser af begrænset mulighed for nedskalering

| Årlig ændring i omkostninger (mio. kr.) | Fuld nedskalering | Begrænset nedskalering | Forskel |
|--|-------------------|------------------------|---------|
| Kommune Kujalleq | 7 | 3 | -4 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | 6 | 3 | -3 |
| Qeqqata Kommunia | -24 | -24 | 0 |
| Qaasuitsup Kommunia | 11 | 5 | -6 |
| Sum | -1 | -14 | -13 |

Note: Tal i mio. kr. Pga. afrundinger summer tallene ikke nødvendigvis præcist i tabellen.

Kilde: Copenhagen Economics.

3.3. SCENARIUM 2: ØGET UDBUD AF ARBEJDSKRAFT

De største fordele for Grønland opstår, når det effektive udbud af arbejdskraft stiger. Dette kan grundlæggende ske på tre forskellige måder. *For det første* kan arbejdsløse gå fra ledighed til job. *For det andet* kan personer, der allerede er i beskæftigelse flytte fra jobs i lavproduktive erhverv til højproduktive erhverv, eller de kan øge deres produktivitet via opkvalificering. *For det tredje* kan flere eksterne flytte til Grønland.

Scenarium 2A: Flere ledige i job

Vi antager her, at forbedrede økonomiske incitamenter til at komme i arbejde samt nødvendige opkvalificeringsinitiativer betyder, at halvdelen af de 570 ufaglærte jobs, som blev udfyldt af hjemmehørende arbejdskraft i Qeqqata Kommunia i scenarium 1A, i stedet udfyldes af tidligere arbejdsløse.

Der betyder, at vi antager, at der kommer 285 arbejdsløse ind i ufaglærte jobs.⁸ Omvendt betyder det også, at 285 ufaglærte, som flyttede i scenarium 1A, forbliver i deres nuværende jobs og skaber værdi derigennem. Antallet af ufaglærte hjemmehørende, som får job i aluminiumsprojektet i Qeqqata Kommunia er derfor uændret på 570, jf. Tabel 3.15.

Tabel 3.15: Antagelser om arbejdskraftudbud

| Jobtyper | Scenarium 1A: Grundscenarium | Scenarium 2A: Flere i arbejde |
|-----------------------|------------------------------|-------------------------------|
| AC | 35 | 35 |
| Faglærte | 145 | 145 |
| Ufaglærte | 570 | 285 |
| Arbejdsløse | 0 | 285 |
| Eksterne | 300 | 300 |
| Job i øvrige kommuner | 100 | 100 |
| Sum | 1.150 | 1.150 |

Kilde: Copenhagen Economics baseret på mobilitetsundersøgelsen og NIRAS (2009).

⁸ I kapitel 4 ser vi lidt nærmere på opkvalificering. To sideløbende projekter i regi af Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked og Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke ser nærmere på mulighederne for opkvalificering i Grønland.

Beregningerne viser, at kommunernes indtægter stiger med 87 mio. kr. årligt. Hovedparten af indtægtsstigning i forhold til de 44 mio. kr. i scenarium 1A skyldes fald i udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse på ca. 31 mio. kr. Desuden kommer der en ekstra indtægt i kommuneskatter på ca. 10 mio. kr. fordi ledige, som før ikke betalte skat, nu betaler skat. Og stigningen i deres skatteindbetaling er større, end når en ufaglært flytter og får et bedre lønnet job som var udgangspunktet for scenarium 1A. Tabel 3.16 viser de økonomiske konsekvenser for kommunerne.

Tabel 3.16: Økonomiske konsekvenser af scenarium 2A

| Ændrede indtægter (mio. kr.) | Udl. | | | | | Omk. arbejdsløs | Samlet ændring |
|------------------------------|------|------------|-----------|-----------|------------|-----------------|----------------|
| | Skat | personskat | Udl. blok | Omk. børn | Omk. ældre | | |
| Kommune Kujalleq | -7 | -3 | -6 | 7 | - | 7 | -2 |
| Kommuneqarfiq Sermersooq | -6 | 11 | -4 | 6 | - | 6 | 13 |
| Qeqqata Kommunia | 69 | - | 29 | -23 | -1 | 6 | 80 |
| Qaasuitsup Kommunia | -10 | -8 | -8 | 10 | 1 | 12 | -4 |
| Sum | 46 | - | 11 | -1 | - | 31 | 87 |

Kilde: Copenhagen Economics.

Qeqqata Kommunia står fortsat til at få den største fordel af aluminiumsprojektet i omegnen af 80 mio. kr. Reduktion i udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse betyder, at Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia nu kun mister hhv. 2 og 4 mio. kr. til forskel fra 11 og 19 mio. kr. i scenarium 1A, på trods af faldende kommuneskatter ved fraflytning.

Fra landskassens synspunkt betyder flere mennesker i arbejde omkring 19 mio. kr. ekstra i skatteindtægter. Dertil kommer reducerede udgifter til overførsler herunder boligsikring.

Hvis opkvalificeringsinitiativer for at få ledige i job er mindre succesfulde end forudsat i dette scenarium, eller de økonomiske incitamentet til at komme i job ikke forbedres tilstrækkeligt, kan det være, at færre arbejdsløse kommer i job.

Forudsættes det, at kun 25% af de ufaglærte jobs, som udfyldes af hjemmehørende i Qeqqata Kommunia, besættes af tidligere arbejdsløse, og man derfor i højere grad tiltrækker ufaglærte arbejdere, som kommer fra andet job, da vil den økonomiske fordel som helhed falde fra 87 mio. kr. til 65 mio. kr. Faldet skyldes primært, at kommunale udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse ikke reduceres i samme omfang (forskul ca. 15 mio. kr.) samt en mindre effekt af, at arbejdsløse får bedre lønnede jobs og dermed betaler mere i skat (ca. 5 mio. kr.).

Ser man på den fordelingsmæssige effekt har det ikke nogen betydning om den ledige får arbejde i fraflytningskommunen eller i tilflytningskommunen, så længe arbejdskraftudbuddet i kommunen ikke ændres. Når efterspørgslen fra Aluminiumsprojektet er givet til 1.150 personer, har det med andre ord ikke nogen betydning om en:

- Opkvalificeret arbejdsløs kommer i ufaglært job i hjemkommunen, og en ufaglært får nyt job i tilflytningskommunen. Eller om...
- Opkvalificeret arbejdsløs flytter og får job i tilflytningskommunen, og en ufaglært forbliver i job i hjemkommunen.

Vores konklusion illustreres i Tabel 3.17, hvor antallet af flytninger er det samme i begge situationer.

Tabel 3.17: Regnestykke for placering opkvalificering

| Ændrede indtægter i kommunen | Ledig får job hjemme + Ufaglært flytter | Ledig flytter + Ufaglært bliver hjemme |
|--|---|--|
| Reduceret udgift til offentlig hjælp | 110.000 | 110.000 |
| Ekstra skat ved ledig kommer i ufaglært job | 50.000 | 0 |
| Tabt skat ved at ufaglært som allerede i job flytter | -50.000 | 0 |
| Sum | 110.000 | 110.000 |

Note: Tallene er afrundede.

Kilde: Copenhagen Economics.

Scenarium 2B: Fra lavproduktive til højproduktive erhverv

Vi prøver nu at modellere effekten af, at personer, som tidligere var beskæftiget i lavproduktive erhverv med lille indtjening, får job i højproduktive erhverv på fx aluminiumsværket med større indtjening.

Vi modellerer det ved at antage lavere skalaindkomster i nuværende stilling, end vi ellers har brugt.

Konkret tager vi udgangspunkt i de skalaindkomster som Skatte- og Velfærdskommissionen (2010) præsenterer. Og som er baseret på mindstelønnen for ufaglærte og basislønnen for faglærte. Disse niveauer svarer til omkring 60% af de skalaindkomster, som vi ellers har taget udgangspunkt i. Tilsvarende arbejder vi med en løn for AC'ere, som er 60% af niveauet i vores tidligere forudsætninger.⁹ Vores antagelser om lønniveau fremgår af Tabel 3.18.

⁹ Skatte- og Velfærdskommissionen (2010) viser skalaindkomsten som resulterer fra basislønnen for en kontorfuldmægtig. Dette lønniveau blev dog vurderet som værende meget for lavt af Greenland Development.

Tabel 3.18: Antagelse om skala-indkomst i scenarium 2B

| Skala-indkomster | Scenarie 1A | Scenarium 2B | Løn i aluminiumsværk (fælles for begge scenaria) |
|------------------|-------------------|-------------------|---|
| | Løn i hjemkommune | Løn i hjemkommune | |
| Faglært | 250.000 | 146.000 | 312.500 |
| Ufaglært | 180.000 | 110.000 | 225.000 |
| AC | 400.000 | 240.000 | 500.000 |
| Ekstern | - | - | 345.000 |
| Arbejdsløs | 51.200 | 51.200 | 51.200 |

Kilde: Copenhagen Economics og Skatte- og Velfærdscommissionen, 'Hvordan sikres vækst og velfærd i Grønland? Baggrundsrapport', maj 2010.

Generel stigning i produktiviteten medfører en samlet stigning i kommunale indtægter fra 44 mio. kr. (scenarium 1A) til 66 mio. kr., jf. Tabel 3.19.

Tabel 3.19: Økonomiske konsekvenser af scenarium 2B

| Ændrede indtægter (mio. kr.) | Udl. per- | | | | | Omk. ar- bejdsløs | Samlet ændring |
|---------------------------------|-----------|---------|-----------|-----------|------------|----------------------|-------------------|
| | Skat | sonskat | Udl. blok | Omk. børn | Omk. ældre | | |
| Kommune Kujalleq | -5 | -4 | -5 | 7 | - | - | -7 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | -3 | 11 | -4 | 6 | - | - | 10 |
| Qeqqata Kommunia | 70 | - | 29 | -23 | -1 | - | 75 |
| Qaasuitsup Kommunia | -8 | -7 | -7 | 10 | 1 | - | -12 |
| Sum | 54 | - | 13 | -1 | - | - | 66 |

Kilde: Copenhagen Economics.

Stigningen skyldes højere indtægter fra kommuneskatter på grund af stigning i indkomstniveauer, som kommer alle kommunerne til gavn. Qeqqata Kommunia er fortsat den store vinder. Kommunen oplever en samlet indkomststigning på 75 mio. kr., ca. 4 mio. kr. mere end i scenarium 1A. De samlede økonomiske effekter hos Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia forbedres fra indtægtsreduktioner på hhv. 11 mio. kr. og 19 mio. kr. i scenarium 1A til indtægtsreduktioner på hhv. 5 mio. kr. og 7 mio. kr. Denne fremgang skyldes, at kommunerne mister forholdsmæssigt mindre skatteindtægter i forbindelse med flytninger, fordi det antages, at personerne der flytter arbejder i lavproduktive erhverv med lille løn-indkomst til følge.

Scenarium 2C: Flere eksterne i job i Grønland

Hvis eksterne flytter til Grønland for at arbejde i forbindelse med aluminiums-projektet stiger antallet af mennesker i arbejde. Dermed stiger de samlede skattebetalinger også.

For at kunne give en indikation af hvilken effekt det vil have på kommunernes økonomi, vil vi nu antage at samme antal hjemmehørende AC'ere, faglærte og

ufaglærte får job som i scenarium 2A, men i modsætning til scenarium 2A, hvor der kommer 285 arbejdsløse i ufglærte jobs, vil disse i jobs i stedet udfyldes af 285 eksterne. De ændrede antagelser kan ses i Tabel 3.20.

Tabel 3.20: Forudsætning i scenarium 2C

| | Scenarium 2A: Ledige i job | Scenarium 2C: Flere eksterne i job |
|--------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|
| AC | 30 | 30 |
| Faglært | 115 | 115 |
| Ufglært | 227 | 227 |
| Arbejdsløse i job | 285 | 0 |
| Eksterne | 300 | 585 |

Kilde: Copenhagen Economics.

Vores resultater i Tabel 3.21 viser, at den samlede stigning i kommunale indtægter er lig 51 mio. kr., hvilket er en stigning på 7 mio. kr. i forhold til scenarium 1A, hvor der kun var 300 eksterne i job.

Tabel 3.21: Økonomiske konsekvenser af scenarium 2C

| Ændrede indtægter (mio. kr.) | Udl. per- | | | | | Omk. ar- bejdsløs | Samlet ændring |
|---------------------------------|-----------|---------|-----------|-----------|------------|----------------------|-------------------|
| | Skat | sonskat | Udl. blok | Omk. børn | Omk. ældre | | |
| Kommune | | | | | | | |
| Kujalleq | -7 | -2 | -4 | 4 | - | - | -9 |
| Kommuneqarfik | | | | | | | |
| Sermersooq | -5 | 10 | -5 | 4 | - | - | 4 |
| Qeqqata | | | | | | | |
| Kommunia | 70 | - | 28 | -24 | -1 | - | 73 |
| Qaasuitsup | | | | | | | |
| Kommunia | -9 | -7 | -7 | 6 | 0 | - | -17 |
| Sum | 49 | - | 12 | -10 | - | - | 51 |

Kilde: Copenhagen Economics.

Tabellen illustrerer dog også, at selvom eksterne giver et positivt bidrag til den grønlandske økonomi, vil de største fordele komme, hvis ledige hjemmehørende går fra ledighed og ind på arbejdsmarkedet som i scenarium 2A, hvor den samlede indtægtsstigning var 87 mio. kr.

3.4. SCENARIUM 3: FØLSOMHEDSBEREGNINGER

I scenarium 3 undersøger vi følsomheden af modellens resultater på følgende områder

1. Følsomhedsanalyse af ændret flyttemønster
2. Følsomhedsanalyse af lønpræmie
3. Værdiskabelse i anlægsfasen
4. Værdi af opkvalificering

Scenarium 3: Følsomhedsanalyse af ændret flyttemønster

Indtil nu har vi baseret flyttemønsteret blandt de 600 hjemmehørende, som flytter til Qeqqata Kommunia fra de øvrige tre kommuner, på mobilitetsundersøgelsen. I scenarium 3 baseres flyttemønsteret i stedet på befolkningsstatistikken fra Grønlands Statistik. Der arbejdes her med en hypotese om, at kommuner med mange borgere også vil opleve stor fraflytning. Det antages desuden, at fraflytterne fra hver enkelt kommune har samme fordeling på tværs af jobtyper. Ved at gøre dette, undersøger vi hvor robuste beregningsmodellens resultater er overfor ændrede forudsætninger.

Vi konkluderer, at en ændret antagelse om flyttemønster har stor effekt på, hvor i Grønland arbejdskraften kommer fra: Stor *reduktion* i fraflyttere fra Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia og stor *stigning* i fraflyttere fra Kommuneqarfik Sermersooq, jf. Tabel 3.22.

Tabel 3.22: Ændringer i flyttemønster

| Ændring i antal fraflyttere | AC | Faglært | Ufaglært |
|-----------------------------|----|---------|----------|
| Kommune Kujalleq | 0 | -26 | -58 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | 3 | 18 | 97 |
| Qaasuitsup Kommunia | -3 | 8 | -39 |
| Nettoeffekt | 0 | 0 | 0 |

Note: Negative tal betyder reduktion i antal fraflyttere, dvs. flere borgere forbliver i kommunen. Omvendt betyder positive tal, at kommunen oplever øget fraflytning.

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af data fra mobilitetsundersøgelsen og Grønlands Statistik.

Selv ved store afvigelser i flyttemønster er der, samlet set, ingen større økonomisk effekt af ændret flyttemønster mellem kommunerne, jf. Tabel 3.23.¹⁰

Tabel 3.23: Økonomisk effekt af ændret flyttemønster

| Effekt af flytninger, mio. kr. | Scenarie 1A | Nyt flyttemønster | Forskel |
|--------------------------------|-------------|-------------------|---------|
| Kommune Kujalleq | -10,6 | -7,3 | 3,3 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | 2,4 | -2,4 | -4,8 |
| Qeqqata Kommunia | 71,0 | 71,0 | 0 |
| Qaasuitsup Kommunia | -19,0 | -17,1 | 1,9 |
| Sum | 43,7 | 44,2 | 0,5 |

Kilde: Copenhagen Economics.

Den mindre fraflytning fra Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia vil betyde, at nedgangen i kommuneskatter reduceres. Omvendt oplever Kommuneqarfik Sermersooq højere fald i kommuneskatter. De forholdsmæssigt små ændringer i kommunale indtægter indikerer, at analysens resultater er robuste i forhold til afvigelser i flyttemønster i forhold til vores antagelser herom.

¹⁰ Forskellen kan skyldes at kommunerne har forskellige udskrivningsprocenter.

Scenarium 3: Følsomhedsanalyse af lønpræmie

I vores økonomiske konsekvensvurderinger indgår en lønpræmie på 25% ved job i aluminiumsprojektet.¹¹ Hvis det viser sig, at det er svært at tiltrække tilstrækkelig med arbejdskraft til Qeqqata Kommunia, kan det blive nødvendigt at tilbyde højere løn og dermed en højere lønpræmie. Vi undersøger i dette scenarium i hvor høj grad lønpræmien påvirker modellens resultater. Specielt ser vi på modellens resultater ved lønpræmier på 12,5%, 25%, 37,5% og 50% og sammenligner resultaterne. Skalaindkomsterne som er forbundet med disse lønpræmier, er vist i Tabel 3.24.

Tabel 3.24: Skalaindkomster i aluminiumsprojektet ved forskellige lønpræmier

| Jobtype | Nuværende skalaindkomst | Lønpræmie 12,5% | Lønpræmie 25% | Lønpræmie 37,5% | Lønpræmie 50% |
|----------|-------------------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|
| Faglært | 250.000 | 281.250 | 312.500 | 343.750 | 375.000 |
| Ufaglært | 180.000 | 202.500 | 225.000 | 247.500 | 270.000 |
| AC | 400.000 | 450.000 | 500.000 | 550.000 | 600.000 |

Kilde: Copenhagen Economics.

Vores resultater viser, at højere lønpræmie fører til højere kommuneskatter i Qeqqata Kommunia, hvor hovedparten af lønningerne tjenes. Dette giver sig udslag i, at samlede kommunale indtægter stiger med lønpræmien. Konkret stiger samlede kommunale indtægter med ca. 10 mio. kr. når lønpræmien stiger med 12,5 procent point, jf. Tabel 3.25.

Tabel 3.25: Samlede ændringer i kommunale indtægter ved forskellige lønpræmier

| Lønpræmie | 12,5% | 25% | 37,5% | 50% |
|--------------------------|-------|-----|-------|-----|
| Kommune Kujalleq | -10 | -11 | -11 | -11 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | -1 | 2 | 6 | 9 |
| Qeqqata Kommunia | 63 | 71 | 78 | 85 |
| Qaasuitsup Kommunia | -18 | -19 | -19 | -20 |
| Sum | 34 | 44 | 54 | 64 |

Kilde: Copenhagen Economics.

Stigende lønpræmie medfører, at det gennemsnitlige velstandsniveau i grønland stiger. Det betyder, at Kommuneqarfik Sermersooqs betaling til udligningssystemet af personskatter falder. Denne besparelse stiger i forhold til lønpræmiens størrelse. Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia er begge modtagere af midler igennem udligning af personskatter, men da Kommuneqarfik Sermersooqs betalinger til udligning falder, da reduceres deres indtægter tilsvarende.

Omvendt betyder højere lønpræmie lidt højere skatteindtægter for disse kommuner samt øget udligning via fælleskommunaleskat. Samlede økonomiske ef-

¹¹ Lønpræmien baseres på niveauet af skalaindkomster.

fekt på Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia af ændret lønpræmie er meget lille.

Det skal understreges, at meget høje lønningsniveauer kan medføre inflation i Qeqqata Kommunia og i Grønland som helhed, hvordan det vil påvirke efterspørgslen efter arbejdskraft eller virksomhedernes incitament til at substituere arbejdskraft for kapital. Ligeledes kan de høje lønningsniveauer i aluminiums-projektet betyde, at lokale virksomheder kan få svært ved at fastholde den bedste arbejdskraft, og derved stå dårligt i konkurrencen med virksomheder i andre byer. Samtidig vil der være risiko for øget social ulighed i samfundet, da nogle mennesker vil have høje indkomster, mens andre i sammenlignelige jobs vil tjene forholdsmæssigt mindre.

Scenarium 3: Værdiskabelse i anlægsfasen

I anlægsfasen vil der årligt ligge omkring 2.700 årsværk i Qeqqata Kommunia over en periode på mindst 5 år (NIRAS 2010). NIRAS (2010) viser, at der gennemsnitligt vil være 1.800 beskæftigede pr. år i anlægsfasen. Da arbejdstiden er antaget at være 60 timer/uge, svarer dette til 2.700 årsværk. NIRAS (2010) forventer, at 10% af jobbene vil udfyldes af hjemmehørende, menes de resterende 2.430 årsværk udfyldes af eksterne, jf. Tabel 3.26.

Tabel 3.26: Fordeling af jobs i anlægsfasen

| | Antal jobs |
|-----------------------|-------------|
| Samlede antal årsværk | 2.700* |
| Hjemmehørende | 270 (10%) |
| Eksterne | 2.430 (90%) |

Kilde: Copenhagen Economics og NIRAS (2010)

Vi ser på to mulige situationer for at få ledige involveret i anlægsfasen. 1. Ingen ledige kommer i job. 2. 100 arbejdsløse får ufaglært job i anlægsfasen.

Kommer ingen ledige i job er den samlede indtægtsstigning for kommunerne lig 270 mio.kr. årligt. Største indtægter ligger naturligvis i Qeqqata Kommunia (165 mio. kr.), men de andre kommuner drager også fordel af anlægsfasen igennem udligningssystemet, og oplever indtægtsstigninger på mellem 9 og 71 mio. kr. jf. tabellen nedenfor.

Tabel 3.27: Økonomiske effekter i scenarium 3 – ingen ledige i job

| Ændrede indtægter (mio. kr.) | Udl. per- | | | | | Omk. ar-bejdsløs | Samlet ændring |
|------------------------------|-----------|---------|-----------|-----------|------------|------------------|----------------|
| | Skat | sonskat | Udl. blok | Omk. børn | Omk. ældre | | |
| Kommune | | | | | | | |
| Kujalleq | -4 | 2 | 8 | 2 | - | - | 9 |
| Kommuneqarfik | | | | | | | |
| Sermersooq | -3 | 50 | 22 | 2 | - | - | 71 |
| Qeqqata | | | | | | | |
| Kommunia | 229 | -55 | -3 | -5 | - | - | 165 |
| Qaasuitsup | | | | | | | |
| Kommunia | -5 | 4 | 24 | 3 | - | - | 26 |
| Sum | 217 | - | 51 | 2 | - | - | 270 |

Kilde: Copenhagen Economics.

Kommer der 100 arbejdsløse i ufaglærte jobs i anlægsfasen forbedres samlede kommunale indtægter fra 270 mio. kr. til 285 mio. kr. jf. Tabel 3.28. Forskellen skyldes primært reducerede omkostninger til arbejdsløshedsunderstøttelse, samt at arbejdsløse flytter op i værdikæden. Dette understreger endnu engang, at opkvalificering af ledige er nøglen til at få så meget ud af aluminiumsprojektet som muligt for Grønland som helhed.

Tabel 3.28: Økonomiske effekter i scenarium 3 – 100 ledige i job

| Ændrede indtægter (mio. kr.) | Udl. per- | | | | | Omk. ar-bejdsløs | Samlet ændring |
|------------------------------|-----------|---------|-----------|-----------|------------|------------------|----------------|
| | Skat | sonskat | Udl. blok | Omk. børn | Omk. ældre | | |
| Kommune | | | | | | | |
| Kujalleq | -3 | 2 | 8 | 2 | - | 2 | 12 |
| Kommuneqarfik | | | | | | | |
| Sermersooq | -3 | 50 | 22 | 2 | - | 2 | 74 |
| Qeqqata | | | | | | | |
| Kommunia | 229 | -55 | -3 | -5 | - | 3 | 168 |
| Qaasuitsup | | | | | | | |
| Kommunia | -4 | 3 | 24 | 3 | - | 4 | 31 |
| Sum | 220 | - | 52 | 2 | - | 11 | 285 |

Kilde: Copenhagen Economics.

Scenarium 3: Værdi af ledige i job

At få arbejdsløse i job er den vigtigste driver for økonomisk fremgang i Grønland. Mislykkes det, kan det blive nødvendigt med en højere andel af ekstern arbejdskraft. Vi undersøger derfor de økonomiske konsekvenser, hvis eksterne tager jobs som arbejdsløse ellers kunne have taget. Konkret sammenlignes værdiskabelsen i kommunerne i en situation hvor en arbejdsløs hjemmehørende opkvalificeres til ufaglært job, med en situation hvor borgeren forbliver i ledighed, mens en ekstern i stedet må hentes til for at udfylde jobbet.

Beregningerne viser, at de offentlige finanser forbedres med 203.200 kr. for hver arbejdsløs, som kommer i ufaglært job. Udfyldes jobbet i stedet af en ekstern er værdien lig 92.800 kr. Forskellen er på 110.400 kr. pr. person, jf. Tabel 3.29.

Tabel 3.29: Regneeksempel på værdi af at få en ledig i job

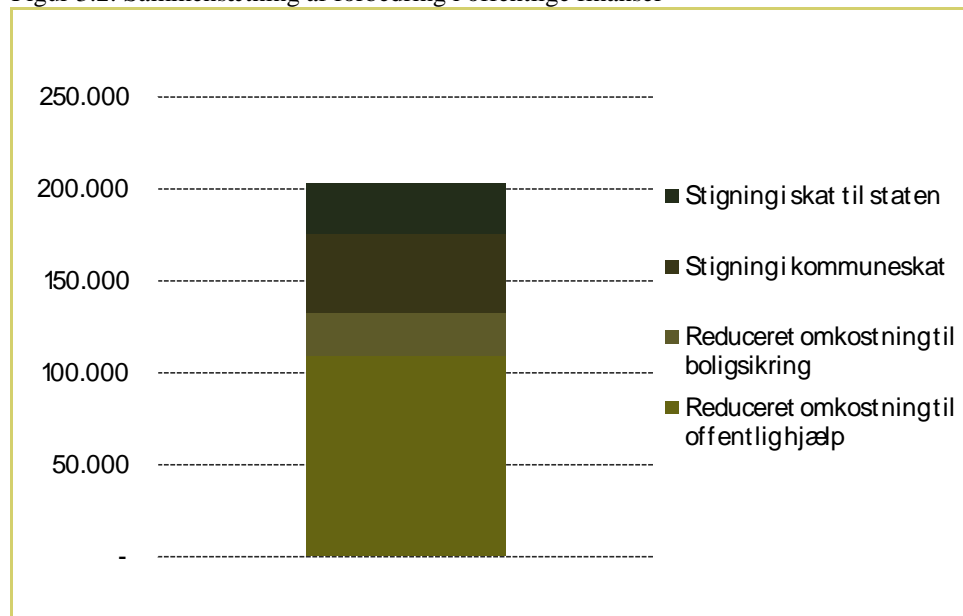
| | Arbejdsløs i ufaglært job | Ekstern i ufaglært job | Forskel |
|--------------------------------------|---------------------------|------------------------|---------|
| Reduceret udgift til offentlig hjælp | 109.200 | - | 109.200 |
| Reduceret udgift til boligsikring | 23.500 | - | 23.500 |
| Højere kommuneskat | 43.500 | 57.300 | -13.800 |
| Højere skat til landskassen | 27.000 | 35.500 | -8.500 |
| Sum | 203.200 | 92.800 | 110.400 |

Note: Ændringerne i skattebetalingerne fra eksterne er højere end for hjemmehørende, fordi stigning i skattebetaling for den hjemmehørende i nye job reduceres med hans skattebetaling under ledighed. For eksterne er der ingen modregning af tidligere skattebetaling.

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af data fra Skatte- og Velfærdskommissionen, 'Hvordan sikres vækst og velfærd i Grønland? Baggrundsrapport', maj 2010.

Forbedringen på de offentlige finanser på omkring 203.200 kr. sker igennem reduktion af offentlige overførsler på 109.200 kr. til offentlig hjælp og 23.500 til boligsikring. Samtidig stiger skattebetalingen til både kommuner og landskasse med henholdsvis 43.500 kr. og 27.000 kr. Figur 3.2 illustrerer sammensætningen af denne værdistigning.

Figur 3.2: Sammensætning af forbedring i offentlige finanser



Kilde: Copenhagen Economics.

Til sammenligning skriver Skatte- og Velfærdskommissionen *'Hvordan sikres vækst og velfærd i Grønland. Diskussionsoplæg' (side 8)*, at de offentlige finanser forbedres med 220.000 kr. ved, at en arbejdsløs går fra ledighed til job. Vores beregninger baseres konkret på aluminiumsprojektet, mens Skatte- og Velfærdskommissionen baserer deres beregning på en generel beskrivelse af den grønlandske økonomi.

Kapitel 4 KOMPETENCER

Kapitel 3 viste, at der er store gevinster for Grønland og de enkelte kommuner ved at hjemmehørende ledige går fra ledighed ind i beskæftigelse.

I kapitel 2 viste vi imidlertid, at de nuværende regler for offentlig hjælp kunne føre til manglende økonomisk tilskyndelse til at komme i arbejde som ledig.

Men det er formentlig ikke nok at forbedre de økonomiske incitamenter. Der kan også være udfordringer med manglende kompetencer hos de ledige, der skal i arbejde. Besidder de, de rette faglige kvalifikation som sprog og it-kundskaber? Er de arbejdsparate?

I dette kapitel ser vi overordnet på disse to spørgsmål. Et sideløbende projekt i regi af Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked og Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke behandler disse spørgsmål mere detaljeret.

4.1. KVALIFIKATIONER

En del af de personer, som får job i forbindelse med aluminiumsprojektet, er i arbejde allerede. Når disse mennesker skifter job til aluminiumsprojektet, efterlader de derfor 'huller' i arbejdsmarkedet. For at kunne udfylde de huller, er der behov for at opkvalificere de arbejdsløse, som allerede bor i fraflytterbyerne/bygderne.¹²

Der findes lidt viden over hvilke kvalifikationer de enkelte ledige mangler for at kunne bestride et ufaglært job.

Alcoa kræver fx til en lang række ufaglærte jobs færdigheder svarende til afsluttet folkeskoleeksamen. Mange voksne i Grønland lever imidlertid ikke op til dette krav. At alt for mange unge går ud af folkeskolen uden afgangseksamen, og er dermed ikke grundlæggende kvalificeret til en faglig eller studieforberedende uddannelse. Den enorme efterspørgsel efter Piareersarfiit-forløb understøtter den vurdering.

Greenland Contractors, der er ansvarlige for driften af Thule Air Base, har få hjemmehørende selvom mange af jobbene er ufaglærte og godt lønnede. Lige nu har Greenland Contractors blot 80 hjemmehørende ud af 425 personer.

Det er svært at sige, hvorfor ikke flere hjemmehørende søger disse job. Det kan skyldes krav om sprog- og it-kundskaber, jf. Figur 4.1.

¹² Det er også vigtigt at sikre høj mobilitet på tværs af landet for at fylde hullerne ud. Således kan en person fra Sydgrønland godt udfylde et job i Nordgrønland.

Figur 4.1: Krav for ansættelse i Greenland Contractors



Kilde: Greenland Contractors' hjemmeside

Hvis en stor del af jobbene i aluminiumsværket også forudsætter engelsk- og it-kundskaber, kan det være yderligere begrænsende i forhold til at få hjemmehørende – og særligt personer uden arbejde – i arbejde på værket.

Mange hjemmehørende fravælger formentlig også job ved Greenland Contractors på grund af familiære årsager. Det er nemlig sådan, at kun folk, der arbejder på stedet, kan opholde sig på basen, hvilket betyder, at man ikke kan medbringe børn og ægtefælle. Det er således kun muligt at være sammen med familien i ferier og ved den etablerede besøgsordning.

Derudover ligger Thule Air Base isoleret ved kysten i den nordvestlige del af Grønland. Man kan kun komme dertil med fly, der en gang om måneden afgår fra København og ca. to gange om måneden afgår fra Kangerlussuaq. Der er således ingen mulighed for pendling til og fra basen.

Greenland Contractors oplyser dog, at de modtager mange elever. Eftersom der er behov for elev-pladser, er det en attraktiv stilling. Derfor er det også positivt i opkvalificerings- og uddannelsesøjemed, at Alcoa formentlig vil oprette en del elevpladser¹³.

¹³ Niras (2010) skriver på side 43: Aluminiumsværket forventes at stå for en betydelig indsats for at oplære og efteruddanne de ansatte, så de kan beskæftiges på aluminiumsværket.

4.2. ARBEJDSPARATHED

En anden form for kompetence er den arbejdsparathed som ledige kan mangle. Især hvis de har været ledige i mange år.

Specielt kan arbejdet i et aluminiumsværk, og i industriproduktion generelt, forudsætte krav om arbejdsparathed. Eksempelvis skal man kunne læse og forstå procedurer og lære at følge dem konsekvent. Der er også tale om punktlighed i forhold til fast arbejdstider. Erfaringer viser, at manglende arbejdsparathed kan være en årsag til ikke at kunne besætte jobs i industrien.

LITTERATURLISTE

Danmarks Statistik, Indkomststatistik.

Departementet for Finanser [økonomidirektoratet..check], *'Familietypermodel-
len. Dokumentation.'*, 2007.

Departementet for Finanser, Regnearksmodel kommunal udligning.

Eskimo Management, *'Skitser til en skoleregnskabsmodel. Det der bliver målt,
bliver gjort'*, 2004.

Greenland Contractors, www.greenlandcontractors.dk

Grønlands Selvstyre, *'Finanslov for 2003'*, 2002.

Grønlands Selvstyre, *'Finanslov for 2004'*, 2003.

Grønlands Selvstyre, *'Finanslov for 2005'*, 2004.

Grønlands Selvstyre, *'Finanslov for 2006'*, 2006.

Grønlands Selvstyre, *'Finanslov for 2007'*, 2006.

Grønlands Selvstyre, *'Finanslov for 2008'*, 2007.

Grønlands Selvstyre, *'Finanslov for 2009'*, 2008.

Grønlands Selvstyre, *'Finanslov for 2010'*, 2009.

Grønlands Statistik, Befolkningsstatistik for år 2009.

Grønlands Statistik, Indkomststatistik.

Kanukoka, Kommunernes regnskaber for 2009

Kanukoka, *'Rapport om det kommunale bloktilskud og skatteudligning efter
Strukturreformen'*, 2008.

NIRAS, *'Aluminiumsprojektets økonomiske betydning'*, 2010.

Nordregio, *'Mobilitet i Grønland. Sammenfattende analyse'*, 2010.

Realkreditrådet, *'Ejendomspriser 1. kvartal 2010'*, 2010.

Skatte- og Velfærdskommissionen, *'Hvordan sikres vækst og velfærd i Grønland? Baggrundsrapport'*, 2010.

Skatte- og Velfærdskommissionen, *'Hvordan sikres vækst og velfærd i Grønland? Diskussionsoplæg'*, 2010.

Copenhagen Economics har afholdt interviews med følgende:

- Agerskov Consulting
- Boligselskabet Ini
- Ejendomskontoret Igdlø
- Departementer for Finanser
- Greenland Contractors
- Iserit
- Kanukoka
- Royal Greenland