

# ANALYSE AF BOSÆTNING OG DEMOGRAFI I GRØNLAND 2022

# INDHOLDSFORTEGNELSE

---

|          |                                                              |           |
|----------|--------------------------------------------------------------|-----------|
|          | <b>Forord</b>                                                | <b>4</b>  |
| <b>1</b> | <b>Analysens formål</b>                                      | <b>5</b>  |
| <b>2</b> | <b>Demografisk og socioøkonomisk analyse</b>                 | <b>6</b>  |
| 2.1      | Koncentration i byerne                                       | 6         |
| 2.2      | Demografi                                                    | 6         |
| 2.3      | Diversitet i arbejdsstyrken                                  | 6         |
| 2.4      | Arbejdsstyrken                                               | 7         |
| 2.5      | Indkomst                                                     | 8         |
| 2.6      | Uddannelse                                                   | 8         |
| 2.7      | Urbanisering                                                 | 9         |
| 2.8      | Hidtidig udviklings- og bosætningspolitik                    | 10        |
| 2.9      | Befolkningsudvikling                                         | 11        |
| 2.10     | Befolkningsudvikling i forhold til indkomst                  | 11        |
| 2.11     | demografisk udvikling og aldersfordeling                     | 12        |
| <b>3</b> | <b>Nøgletal</b>                                              | <b>14</b> |
| <b>4</b> | <b>Erhvervspotentialer i grønlandske bosteder</b>            | <b>15</b> |
| 4.1      | Grundlaget for den grønlandske økonomi                       | 15        |
| 4.2      | Fiskeriet                                                    | 15        |
| 4.3      | Turisme                                                      | 17        |
| 4.4      | Råstofudvinding og minesektoren                              | 17        |
| 4.5      | Fangsterhvervet                                              | 17        |
| 4.6      | Grundlaget for indtjening                                    | 18        |
| 4.7      | Sårbarheden i forholdet mellem bosætning og erhvervsgrundlag | 18        |
| <b>5</b> | <b>Samfundsøkonomiske effekter</b>                           | <b>19</b> |
| 5.1      | Faktorer for det faktiske og ideelle bosætningsmønster       | 19        |
| 5.1.1    | Privatøkonomiske leveomkostninger                            | 19        |
| 5.1.2    | Samfundsøkonomiske omkostninger                              | 20        |
| 5.2      | Samfundsøkonomiske omkostninger                              | 20        |

|          |                                                                                                          |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.3      | Incitament til ændret bosætning                                                                          | 20        |
| 5.4      | Afvejning af effekt ved ændret bosætning                                                                 | 21        |
| <b>6</b> | <b>Samfundsøkonomisk effekt af en fortsat urbanisering</b>                                               | <b>22</b> |
| 6.1      | Boligsektoren                                                                                            | 22        |
| 6.2      | Transportinfrastruktur                                                                                   | 22        |
| 6.3      | Persontransport, godstransport og vare forsyning                                                         | 22        |
| 6.4      | Elektricitet                                                                                             | 23        |
| 6.5      | Vandforsyning og kloakering                                                                              | 23        |
| 6.6      | Sundhedsvæsen                                                                                            | 23        |
| 6.7      | Skolevæsen                                                                                               | 24        |
| 6.8      | Telekommunikation og post                                                                                | 24        |
| 6.9      | Delkonklusion fortsat urbanisering                                                                       | 25        |
| <b>7</b> | <b>Samfundsøkonomiske gevinster ved en øget gradvis flytning fra mindre bosteder til større bosteder</b> | <b>26</b> |
| <b>8</b> | <b>Scenarier for fremtiden</b>                                                                           | <b>27</b> |
| 8.1      | Forudsætninger for udviklings- og bosætningspolitik                                                      | 27        |
|          | Scenarie 1:                                                                                              | 27        |
| 8.2      | en udviklingspolitik som hidtil                                                                          | 27        |
| 8.3      | Scenarie 2: koncentration i flere større byer                                                            | 28        |
| 8.4      | Scenarie 3: styrkelse af bosteder i forhold til deres erhvervspotentialer                                | 29        |
| 8.5      | Vurdering af scenarierne                                                                                 | 31        |
| 8.5.1    | Delkonklusion for scenarierne                                                                            | 31        |
| 8.5.2    | Øvrige betragtninger                                                                                     | 31        |
| 8.5.3    | Overvejelser ved scenarierne under økonomisk vækst                                                       | 31        |
| 8.5.4    | Overvejelser ved scenarierne om økonomisk stagnation/tilbagegang                                         | 31        |
| 8.6      | Fremskrivning af arbejdsstyrken                                                                          | 32        |
| <b>9</b> | <b>Konklusion og sammenfatning</b>                                                                       | <b>33</b> |
|          | <b>BILAG 1: Litteraturliste</b>                                                                          | <b>34</b> |
|          | <b>BILAG 2: Opdeling af bosteder</b>                                                                     | <b>35</b> |

## FORORD

---

I efteråret 2020 blev der fremsat et politisk ønske om, at vi i Grønland, skal kunne tale om og have en saglig dialog om den grønlandske bosætning. Ønsket mødte modstand, men taber ikke sin vigtighed af den grund. Nærværende dokument taler ikke for eller imod en given bosætning, men er et resultat af en analyse bestilt af Grønlands Erhverv som et bidrag til debatten.

Grønland er mere end hovedstaden, Nuuk. Faktisk bor  $\frac{2}{3}$  af landets befolkning ikke i hovedstaden. Faktum er dog, at der, i lighed med de fleste andre steder i verden, sker en urbanisering i Grønland og det medfører en fortsat koncentration af befolkningen i de større byer og primært Nuuk. Analysen konkluderer at dette bl.a. er et resultat af den erhvervs-, udviklings- og bosætningspolitik man i årtier har ført i Grønland.

Vi ved at værdien af bosætningen ikke alene kan gøres op i kroner og ører, men at velfærd og social bundlinje er vigtige faktorer, når man politisk fører en bosætningspolitik. Adgang til erhverv og job og den enkeltes mulighed for at forsørge sig selv og dermed skabe en god tilværelse, er vigtige parametre for vores politikere at navigere efter.

Med vores analyse har vi ønsket at bringe lidt mere dybde ind i debatten og medvirke til at tilvejebringe viden og input, som kan indgå i dialogen.

Scenarierne for bosætningen i fremtiden vil altid være påvirket af om landets økonomi oplever vækst, stagnation eller tilbagegang. Men vi kan medvirke til at påvirke forudsætningerne herfor ved at have en bosætningspolitik, der understøtter erhvervsudviklingen og dermed også den enkeltes muligheder for at ernære sig og være en del af udviklingen. Livsgrundlaget er en vigtig forudsætning for bosætning, og en forestilling om hvad der er bedst for den enkelte skal også kunne holdes op på målbare faktorer som velfærd, uddannelsesmuligheder, tidssvarende boliger, sundhedsydelser og andre af de elementer, der indgår i vurderingen af livsgrundlaget.

En styrkelse af bosteder med bæredygtige erhvervs- og beskæftigelsespotentialer og tiltrækning af bosætningen hertil vil give et positivt bidrag til samfundets økonomiske vækst og til en bosætning, der er i bedre balance med livsgrundlaget i forskellige dele af Grønland.

Med denne analyse har vi forbedret muligheden for at vurdere mulige scenarier for fremtiden.

God læselyst!

# 1 ANALYSENS FORMÅL

Nærværende analyse er udarbejdet af Rambøll Management for Grønlands Erhverv i 2021-22 for at skabe et oplyst grundlag at diskutere den grønlandske bosætning og demografiske udvikling på baggrund af. Analysens overordnede formål kan defineres som:

- 🌐 Beskrive udviklingen i bosætningen og urbaniseringen i Grønland.
- 🌐 Vurdere sammenhængen mellem demografi og erhvervsudvikling.
- 🌐 Undersøge og vurdere, hvordan sociale, kulturelle og erhvervsmæssige faktorer spiller sammen med bosætningsmønstret, erhvervsudviklingen og samfundsøkonomien.
- 🌐 Undersøge og illustrere sammenhænge mellem erhvervspotentiale og befolkningsudvikling.

Analysen er baseret på indsamling af tilgængelige data og skriftligt materiale (se bilag 1) samt oplysninger indhentet gennem samtaler og interviews.

Analysen har forholdt sig til forskellige emner relateret til samfundsstrukturen i Grønland, bl.a.:

- 🌐 Bolig- og forsyningssektoren
- 🌐 Sundhed
- 🌐 Undervisning
- 🌐 Transport og infrastruktur

Analysen forsøger at opstille forskellige scenarier for fremtiden og udviklingen, og undersøger hvad vi kan som samfund og hvad vi ikke kan under de givne scenarier, der bl.a. baserer sig på fremskrivninger.

## I analysen opdeles bostederne i tre kategorier:

- ⇒ **Højindkomstbosteder** med gennemsnitlige indkomster over landsgennemsnittet.
- ⇒ **Mellemindkomstbosteder** med gennemsnitlige indkomster på mellem 67% og 100% af landsgennemsnittet.
- ⇒ **Lavindkomstbosteder** med gennemsnitlige indkomster under 67% af landsgennemsnittet.

Bostedernes inddeling kan ses i bilag 2.

## 2 DEMOGRAFISK OG SOCIOØKONOMISK ANALYSE

---

### 2.1 KONCENTRATION I BYERNE

Grønlands samlede befolkning har over de sidste 30 år ligget stabilt mellem 56.000 og 57.000 indbyggere, men mens befolkningstallet har været nogenlunde konstant, er der sket en befolkningsmæssig koncentration i Nuuk, hvor indbyggertallet er gået fra at udgøre ca. 20% af landets befolkning i 1990 til at udgøre over 30% i 2020.

Stort set alle bygder og halvdelen af byerne er mindre i dag end i 1980, og de allerfleste byer har oplevet tilbagegang siden 1990. Ud over Nuuk er det kun byerne Sisimiut, Aasiaat og Ilulissat, der har oplevet vækst siden 2010. Det betyder også, at en markant større andel af befolkningen i dag lever i byer med relativt høje gennemsnitsindkomster og med et højt niveau af velfærdsservice mm.

I højindkomstbosteder har man i forhold til mellem og lavindkomstbosteder, bl.a.

- 🌐 Oplevet større befolkningsvækst.
- 🌐 Større arbejdsstyrke i forhold til befolkningen.
- 🌐 Væsentligt højere uddannelsesniveau.
- 🌐 Lavere ledighedsprocent.

Der er helt tilsvarende forskelle på mellem- og lavindkomstbostederne. Derimod er væksten i de gennemsnitlige indkomster lavere i højindkomstbyerne, hvilket vidner om en vis udligning.

### 2.2 DEMOGRAFI

Børnenes andel af befolkningen er overalt faldet markant siden 1980, og samtidig er der sket en forøgelse i andelen af ældre over 65 år. Nettoresultatet er, at andelen af befolkningen, der er i de produktive aldersgrupper, har været svagt stigende stort set overalt, men denne andel forventes fremover at falde med de stigende andele af ældre over 65 år.

Frem mod 2050 forventes et fald i arbejdsstyrken i Grønland, som der evt. delvist kan kompenseres for, med:

- 🌐 En øget arbejdsmarkedsdeltagelse.
- 🌐 Et øget uddannelsesniveau.
- 🌐 Forøget indvandring (mere tilkaldt arbejdskraft).

### 2.3 DIVERSITET I ARBEJDSSTYRKEN

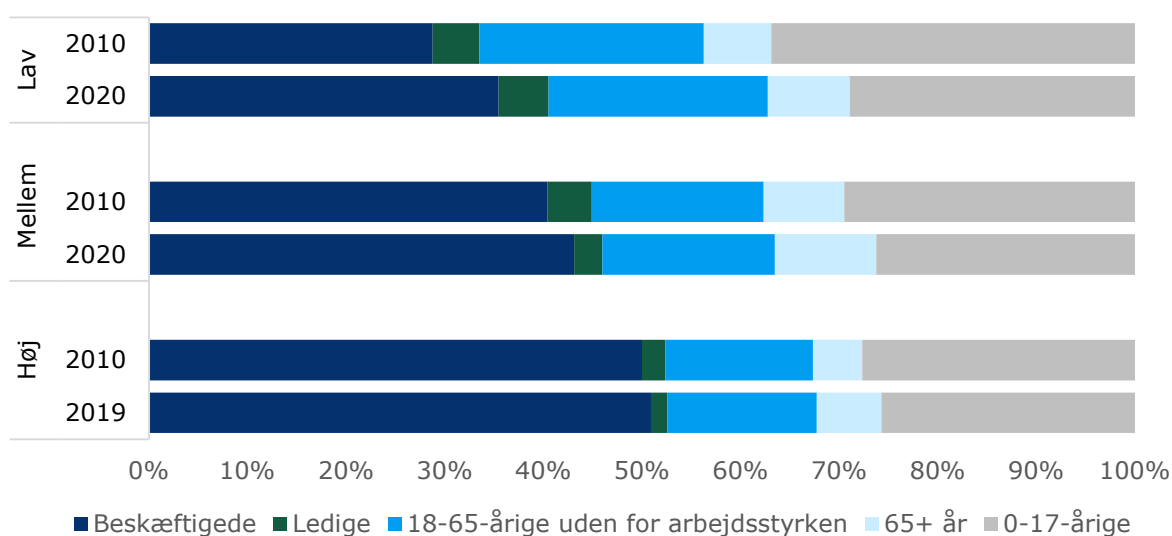
Der ligger et, ganske vist lille, potentiale i en forøgelse af kvinders deltagelse i arbejdsstyrken i bosteder med relativt lave indkomster. Generelt er kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet på niveau med mændenes i aldersklasserne over 30 år. Kun i lavindkomstbosteder (bosteder med gennemsnitlige indkomster på under

67% af landsgennemsnittet) er der markant færre kvinder på arbejdsmarkedet, men betydningen heraf begrænses dog af, at befolkningen i lavindkomstbosteder kun udgør i alt 6% af den samlede befolkning.

## 2.4 ARBEJDSSTYRKEN

Arbejdsstyrkens relative størrelse og beskæftigelsen varierer mærkbart mellem de grønlandske byer og bygder og er generelt væsentligt større i bosteder med høje gennemsnitlige indkomster.

Der er ikke pt. nogen entydig tendens til, at andelen af ledige er højere eller lavere i bygderne end i de byer, de ligger i nærheden af, men i lavindkomstbostederne er ledigheden generelt større end i bosteder med højere gennemsnitlige indkomster.



Figur 1: Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed på bosteder fordelt på indkomstniveau (kilde: Grønlands Statistik [BEDSTC], [INDPI302] og [ARDSTK1])<sup>1</sup>

Der er en klar tendens for både kvinder og mænd til højere deltagelse i arbejdsstyrken jo højere indkomstgruppe af bosteder, der ses på. Unge og ældre er generelt i større grad udenfor arbejdsstyrken end andre, og især kvinder i lavindkomstbygder har relativt lav arbejdsmarkedsdeltagelse. Dette antages at hænge sammen med uddannelsesaktiviteter og knapheden på pasningsmuligheder for børn.

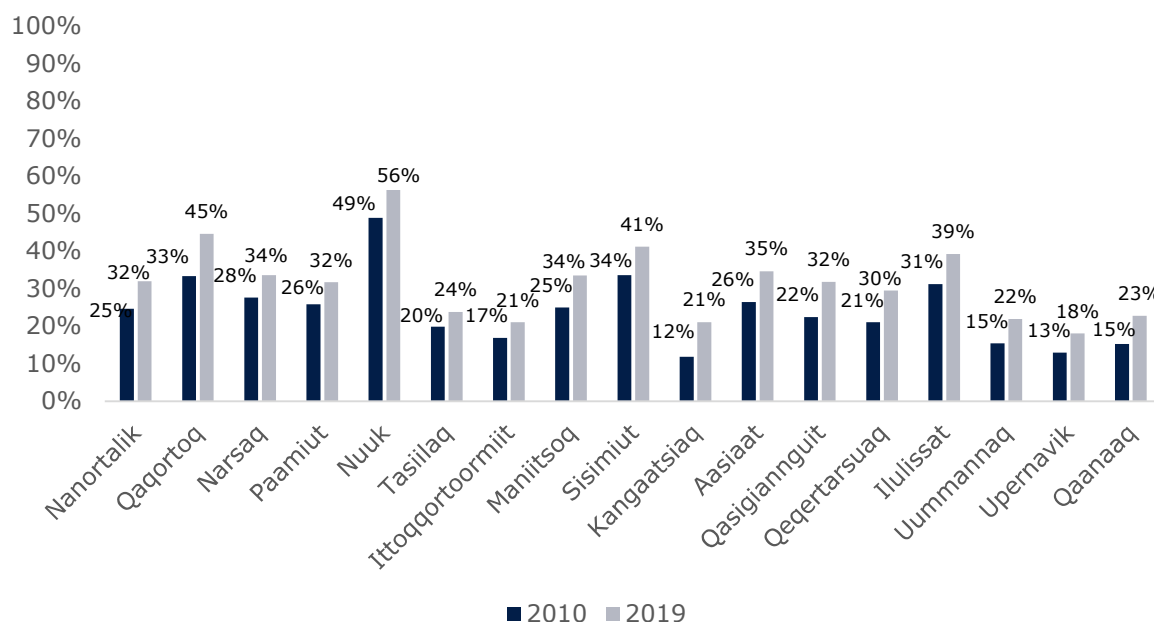
<sup>1</sup> Arbejdsmarkedsstatistikken opgøres for 18-65-årige, mens befolkningsstatistikken opgøres for 17-64-årige

## 2.5 INDKOMST

Gennemsnitsindkomsten i højindkomstbosteder (der huser 44% af befolkningen), er dobbelt så høj som i lavindkomstbygderne med 6% af befolkningen. Der er generelt store forskelle fra bosted til bosted. Der er dog sket en vis udjævning af gennemsnitsindkomsterne mellem bosteder med de laveste og de højeste indtægter over de seneste år.

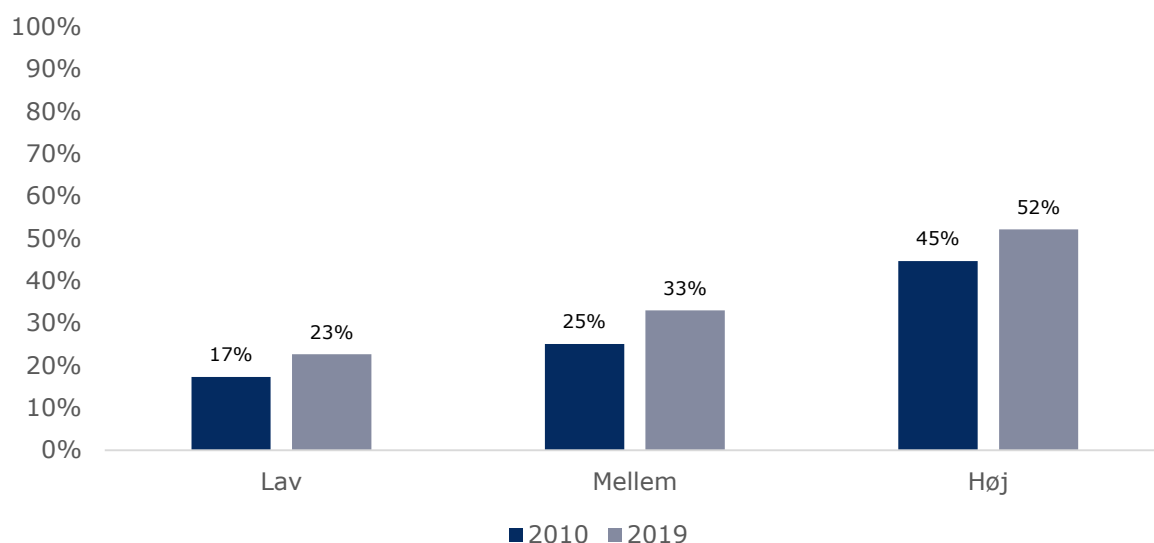
## 2.6 UDDANNELSE

Andelen af befolkningen med en uddannelse ud over 10. klasse har været stigende i alle bosteder, men varierer fortsat mellem 18 og 56% i 2019. Især Nuuk skiller sig som forventeligt ud med markant højere uddannelsesniveau end de øvrige byer. Det er positivt at udviklingen går i den rigtige retning, og at flere opnår en form for uddannelse udover folkeskolen. Heri indregnes dog også fx ungdomsuddannelser, der primært må anses for kompetencegivende i forhold til videre uddannelse/læring:



Figur 2: Andelen af befolkningen med en uddannelse udover 10. klasse (Kilde: Grønlands Statistik-bank [UDDISCPROG])

Der er en sammenhæng mellem gennemsnitligt indkomstniveau og uddannelsesniveau. Denne sammenhæng går forventeligt begge veje, så et højt uddannelsesniveau medfører højere indkomster og omvendt:



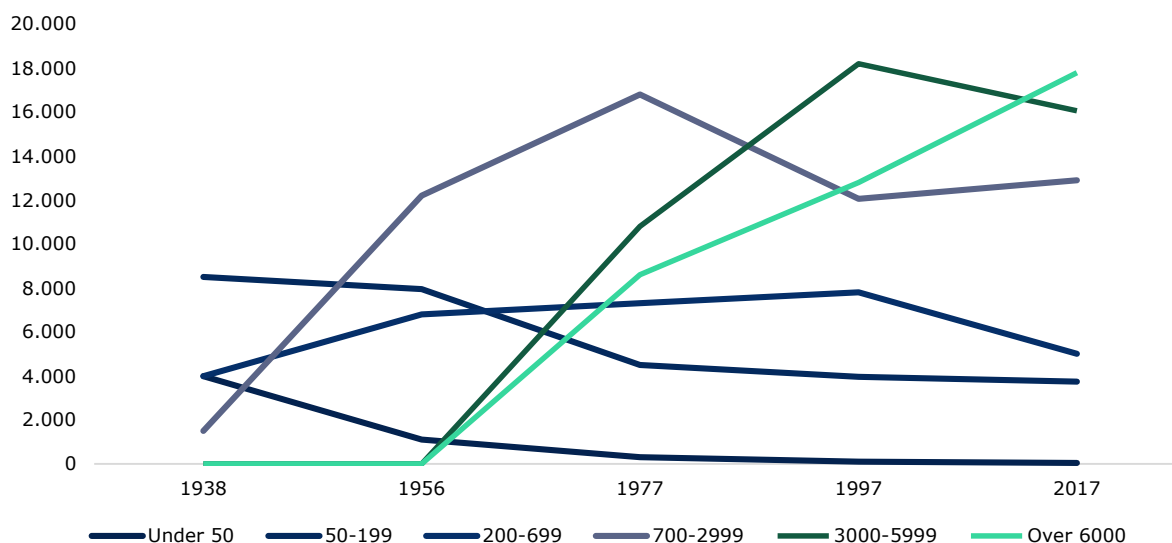
Figur 3: Uddannelsesniveau efter indkomstniveau 2010-2019 (kilde: Grønlands Statistik UDDI-SCPROG og INDPI302)

## 2.7 URBANISERING

Den urbanisering, som gør sig gældende i det meste af den vestlige verden, bl.a. som følge af at industrien og serviceerhvervene har udviklet sig i byerne, observeres også i Grønland. Befolkningen i mange mindre bosteder mindskes, bl.a. i takt med at fangst og kystfiskeriet har ændret karakter og potentiale, mens havfiskeriet har fået en stigende betydning. Denne udvikling er også blevet understøttet af nye job- og uddannelsesmuligheder mm. i de største byer. Nuuk har især tiltrukket sig en tiltagende andel af landets befolkning.

Der er dog nogle væsentlige forskelle på urbaniseringens karakter og dens betydning i Grønland og i de nordeuropæiske landbrugslande. Den væsentligste forskel er, at Grønland består af en række relativt isolerede øsamfund uden daglige forbindelser og pendlingsmuligheder mellem bygder og byer. Det gør det vanskeligere for et mindre bosted gradvist at mindskes og samtidigt opretholde sin attraktivitet og sit serviceniveau. Man kan ikke på samme måde blive boende og gradvist vende sig mod og gøre brug af beskæftigelsesmuligheder i nabobyer.

Der er over lang tid sket en koncentration af bosætningerne i Grønland, hvor bygder er blevet mindre og nogle steder har måttet lukke, og hvor der er sket en gradvis vækst i de større byer, herunder især i Nuuk. Mange små bygder er forsvundet i løbet af det tyvende århundrede, mens befolkningstallet i byer med over 3000 og 6000 indbyggere er steget støt gennem perioden.



Figur 4: Befolkningen i Grønland fordelt på bostedstørrelse 1938-2017 (kilde: Landsplanredegørelsen 2017)

Denne udvikling kan langt hen ad vejen forklares med den teknologiske udvikling og udviklingen henimod større enheder fra kajakker til joller med større rækkevidde og fra mindre til gradvist større fiskerbåde, som har gjort fiskerierhvervet langt mindre afhængigt af nærheden til bosteder. I nogle bygder kan årsagen også findes i et bortfald af det naturlige ressourcegrundlag i et område og dermed af det lokale erhvervsgrundlag i det hele taget.

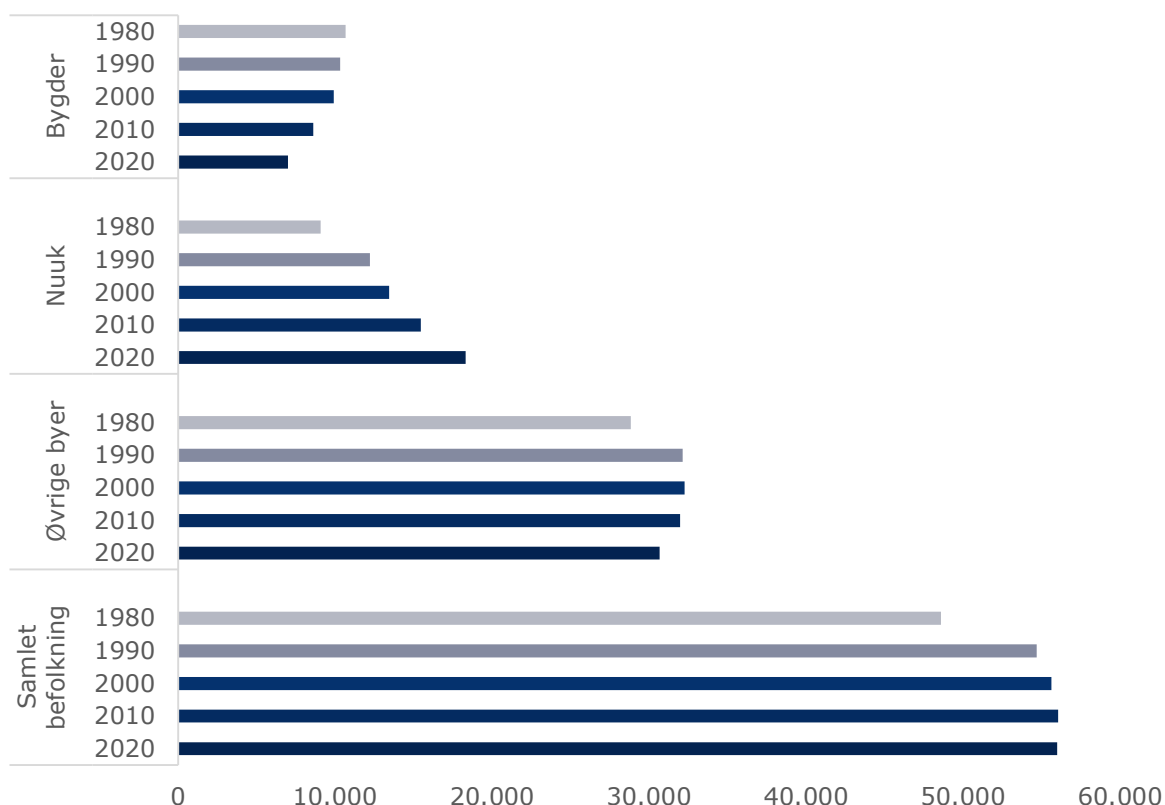
## 2.8 HIDTIDIG UDVIKLINGS- OG BOSÆTNINGSPOLITIK

Den hidtidige politik må karakteriseres som en pragmatisk tilgang, hvor udviklingen i de små bosteder er blevet beskyttet, måske for at undgå en for voldsom fraflytning men også for at undgå for store uligheder i livsbetingelserne mellem større og mindre bosteder. Det er sket gennem *ensprispolitikken* og andre tiltag, der har haft som mål at udjævne forskellene i livsvilkårene i små og store bosteder samt at udjævne de forskelle, de varierende afstande til større byer ellers ville medføre.

Det har på den ene side været en helt generel politik i form af *ensprispolitikken*, men på den anden side er der også løbende blevet taget beslutninger, der har haft en stor selvstændig betydning for enkeltbyer og -bygder. Det har været tilfældet, når administrative centre er udlagt eller flyttet, fx i forbindelse med kommunalreformer. Det har også været tilfældet, dér hvor der er foretaget større offentlige investeringer i forskellige geografiske dele af landet, hvad end det har været lokal eller national infrastruktur. I forbindelse hermed kan der være anvendt mange forskellige kriterier, og herunder sandsynligvis taget hensyn til samfundsøkonomisk rentabilitet, ligelig fordeling mellem forskellige dele af landet eller helt andre hensyn.

## 2.9 BEFOLKNINGSUDVIKLING

Den samlede befolkning i Grønland steg fra 1980 til 1990, men har ligget meget stabilt herefter. I hele perioden er der sket en yderligere koncentrationen af bosætningen i Nuuk, som har fordoblet sit indbyggertal de seneste 40 år. Bygderne har oplevet en tilbagegang i befolkningstallet, mens de øvrige byer samlet har oplevet et stabilt befolkningstal frem til 2010, hvorefter befolkningstallet også her har været faldende:



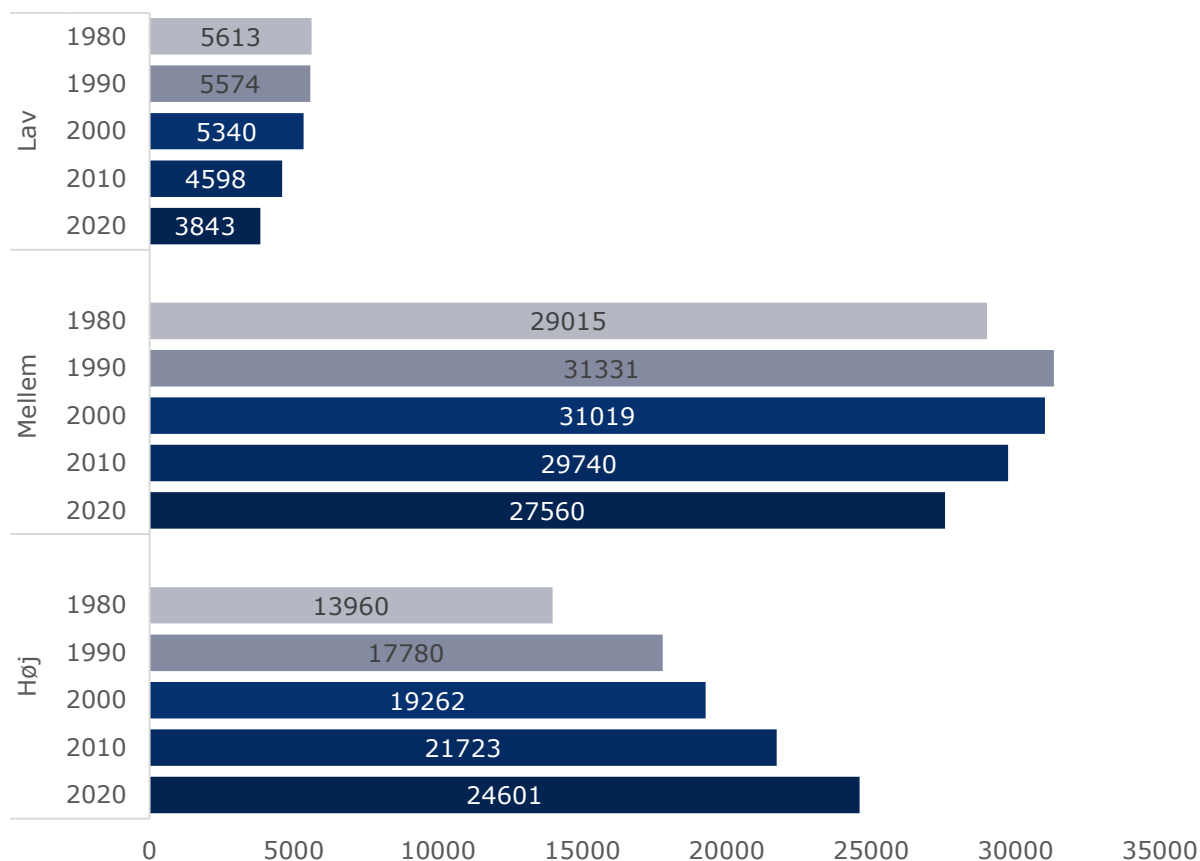
Figur 5: Befolkningsudvikling 1980-2020 (kilde: Grønlands Statistik (BEDSTC))

## 2.10 BEFOLKNINGSUDVIKLING I FORHOLD TIL INDKOMST

Som omtalt arbejder analysen med høj-, mellem- og lavindkomstbosteder<sup>2</sup>. I højindkomstbosteder indgår kun Nuuk, Sisimiut og bygderne omkring Sisimiut, i lavindkomstgruppen indgår kun bygder, og i mellemindkomstgruppen indgår de fleste byer og en række bygder. Se bilag 2.

Antallet af indbyggere i højindkomstbostederne har været markant stigende, mens antallet af indbyggere i såvel lav som mellemindkomstbostederne har været gradvist faldende:

<sup>2</sup> Indkomstniveauet angiver den gennemsnitlige personlige indkomst før skat for alle fuldt skattepligtige personer over 15 år ved årets afslutning



Figur 6: Befolkningsudviklingen i bosteder fordelt efter indkomstniveau 1980-2020 (kilde: Grønlands Statistik (BEDSTC og INDPI302))

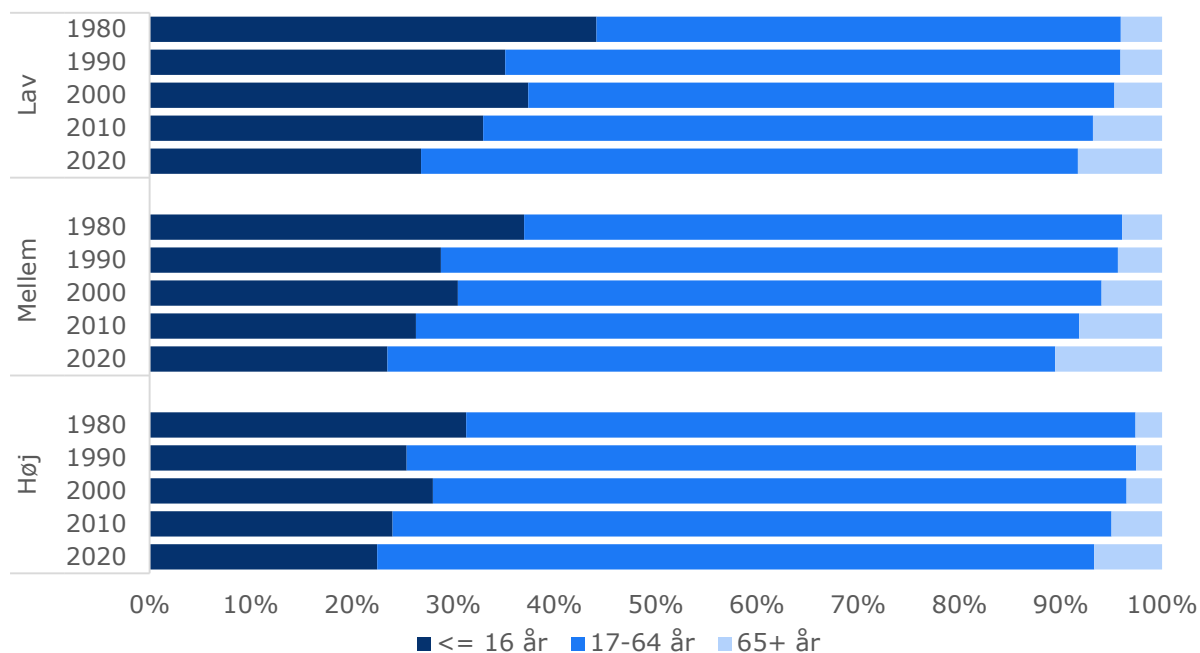
Befolkningstallet har været nogenlunde konstant i 30 år, men der er sket en koncentration af befolkningen i Nuuk. Den negative befolkningsudvikling i stort set alle andre byer og bygder med lavere indkomst udgør en udfordring for den fremtidige udvikling og vækst i Grønland.

**Udviklingen er lovende i den forstand, at en stigende andel af befolkning lever i de områder, hvor de gennemsnitlige indkomster er højest.**

## 2.11 DEMOGRAFISK UDVIKLING OG ALDERSFORDELING

Børnenes andel af befolkningen er faldet drastisk fra 1980, især i lavindkomstbygderne, hvor den var højest i udgangssituationen. Omvendt er andelen af over 65-årige steget overalt (og forventes fortsat at stige), men mindst i højindkomstbostederne. Det forventes<sup>3</sup>, at andelen af ældre fortsat vil stige, men at der vil ske en stabilisering i andelen af børn og unge i samfundet som helhed. Udviklingen i antallet af de 17-64-årige har været mere stabil, men med en stigende tendens. Der ses alene små variationer mellem de forskellige distrikter:

<sup>3</sup> Kilde: Grønlands Økonomiske Råd (2021)



Figur 7: Aldersfordeling i bostederne efter indkomstniveau 2020 (kilde: Grønlands Statistik BEDSTC og INDPI302)

**Andelen af befolkningen, der er i de produktive aldersgrupper, har været svagt stigende stort set overalt siden 1980, men denne andel forventes fremover at falde med de stigende andele af ældre over 65 år.**

### 3 NØGLETAL

|                                        | <b>Højindkomst<br/>bosteder</b><br>Over 100%<br>af landsgennemsnit | <b>Mellemindkomst<br/>bosteder</b><br>67-100%<br>af landsgennemsnit | <b>Lavindkomst<br/>bosteder</b><br>Under 67%<br>af landsgennemsnit |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Befolkning (andel af befolkningen)     | 44,0 %                                                             | 50,0 %                                                              | 6,0 %                                                              |
| Befolkningsvækst 2000 – 2010           | 12,8 %                                                             | -4,1 %                                                              | -13,9 %                                                            |
| Befolkningsvækst 2010 – 2020           | 13,2 %                                                             | -7,3 %                                                              | -16,4 %                                                            |
| Beskæftigede i % af befolkningen       | 50,0 %                                                             | 43,0 %                                                              | 35,0 %                                                             |
| Ledighed                               | 2,0 %                                                              | 3,0 %                                                               | 5,0 %                                                              |
| Andel med uddannelse udover 10. klasse | 52,0 %                                                             | 33,0 %                                                              | 23,0 %                                                             |
| Gennemsnitlig indkomst                 | 358.000 DKK                                                        | 220.000 DKK                                                         | 149.000 DKK                                                        |
| Vækst i indkomster 2000 – 2020         | 48,0 %                                                             | 52,0 %                                                              | 54,0 %                                                             |
| Vækst i indkomster 2010 - 2020         | 20,0 %                                                             | 30,0 %                                                              | 36,0 %                                                             |

Tabel 1: Nøgletal for status i de grønlandske bosteder

## 4 ERHVERVSPOTENTIALER I GRØNLANDSKE BOSTEDER

---

### 4.1 GRUNDLAGET FOR DEN GRØNLANDSKE ØKONOMI

Grønlands erhvervsudvikling og selvforsyning bygger overvejende på fire søjler:

- 🌐 Fiskeri
- 🌐 Fangst
- 🌐 Turisme
- 🌐 Råstoffer

Hertil kommer lidt landbrug i Sydgrønland og eksempler på få og små eksportende fremstillings- og servicevirksomheder, ligesom mange har beskæftigelse indenfor byggeri og anlæg.

Det er i helt overvejende grad fiskeriet, der udgør grundlaget for den grønlandske økonomi. Turismen, råstofferne, fangsterhvervet og øvrige erhverv bidrager kun i meget begrænset omfang, når der kigges på eksportindtægterne.

Erhvervspotentialet i bygder og byer er naturligvis afgørende for en vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser af en flytning fra bygd til by.

**Ved flytning fra et bosted med et svagt erhvervsgrundlag til et bosted med bedre beskæftigelsesmuligheder, vil det umiddelbare, samfundsøkonomiske resultat kunne måles som den forventede forøgelse af de samlede indkomster i landet.**

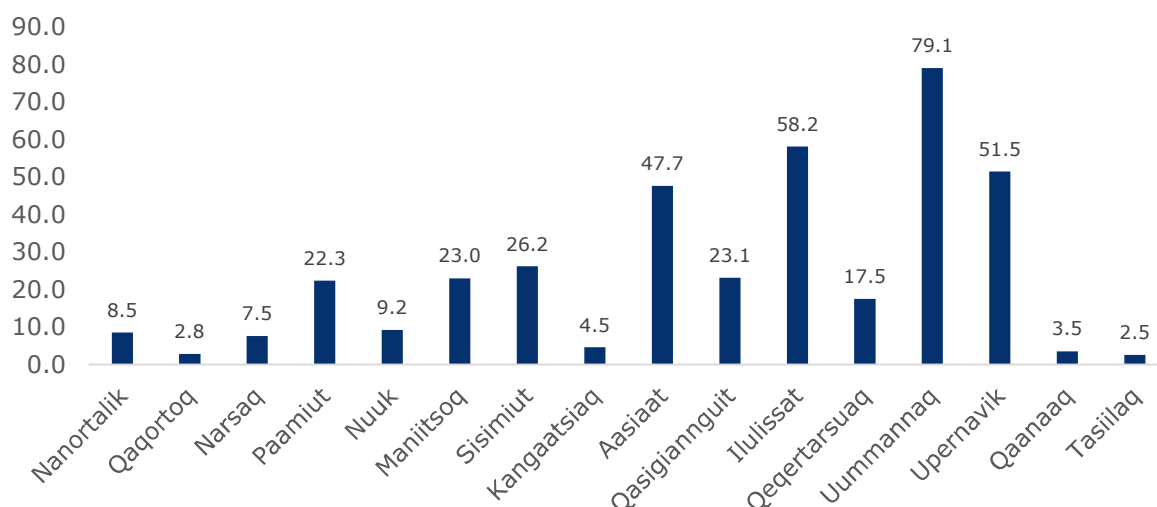
### 4.2 FISKERIET

Fiskeriet har udviklet sig positivt i en årrække, men den teknologiske udvikling i fiskerierhvervet har medført en centralisering, så fiskeriet i dag kan ske uafhængigt af de grønlandske bosteder.

**Bostederne er blevet afkoblet fra erhvervsgrundlaget, og mange bygder står i dag helt uden et naturligt, lokalt indkomstgrundlag.**

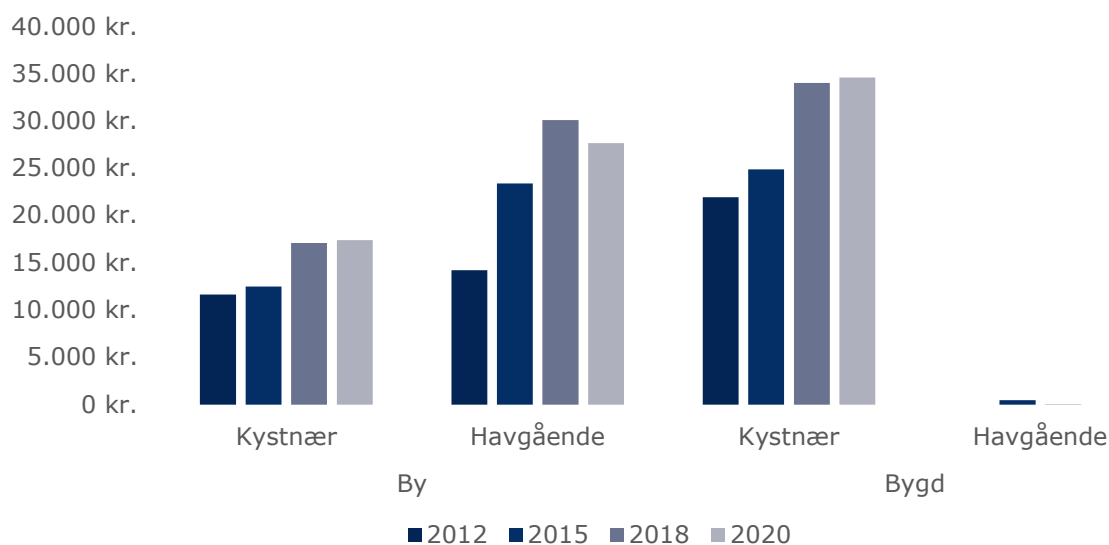
Med varierende forekomster af de forskellige fiskearter, varierende markedspriser og samtidigt en regulering af fiskekvoter for forskellige geografiske områder, der måske også vil variere over tid, kan det være vanskeligt at afgøre, hvilke områder og hvilke bosteder, der fremover vil have grundlag for et lønsomt fiskeri. Med fastlæggelsen af kvoter for en årrække vil man imidlertid kunne skabe et godt grundlag for en vurdering heraf.

Indhandlingen i bygderne, som sammen huser ca. 12,5% af befolkningen, udgør godt 20% af det kystnære fiskeri. Målt i kroner pr. indbygger er indhandlingen af fisk og skaldyr derfor størst i bygderne.



Figur 8: Indhandlingen af fisk og skaldyr pr. indbygger og distrikt (byer + omkringliggende bygder) (kilde: Grønlands Statistik FID012))

Det havgående fiskeri tager sit primære udgangspunkt fra byerne, hvorved bygdernes adkomst til fiskeriet er det kystnære fiskeri:



Figur 9: Indhandlingens fordeling på kystnært og havgående fiskeri i byer og bygder (kilde: Grønlands Statistik FID013))

### 4.3 TURISME

En bæredygtig turismeudvikling forudsætter, at antallet af bosteder med turisme som indsatsområde begrænses til nogle ganske få, hvor en indsats kan koncentrerer om et relevant potentiale. I hvilke områder og bosteder en bæredygtig udvikling af turismen vil kunne ske, afhænger af flere faktorer:

- 🌐 Potentielle attraktioner og oplevelser.
- 🌐 Transportinfrastrukturen.
- 🌐 Overnatningsmulighederne.
- 🌐 Adgang til de nødvendige kompetencer i arbejdsstyrken.

### 4.4 RÅSTOFUDVINDING OG MINESEKTOREN

Råstofindvinding vurderes at have et betydeligt potentiale. Råstofforekomsterne ligger spredt omkring i landet, og de ligger i mange tilfælde i lang afstand fra bosteder, hvilket vanskeliggør tiltrækningen af lokal arbejdskraft til de konkrete projekter.

Udfordringer for industrien, og dermed lokalsamfundenes gevinst heraf, kan bl.a. opsummeres til:

- 🌐 Miljømæssige hensyn.
- 🌐 Udfordringer med at bemande med lokal arbejdskraft.
- 🌐 Lang afstand til bosteder.
- 🌐 *Relativt* kortere årrække med økonomisk aktivitet.
- 🌐 Begrænses af de naturgivne forhold (ligesom fiskeriet).

Alt imens råstofindustrien er et potentiale for det grønlandske samfund, anses det at have en mindre rolle at spille direkte i forhold til bosætningen. Industrien kan bidrage til at udvikle kompetencer og opretholde en række af jobs og funktioner i bosteder uden stedlig tilknytning til en mineaktivitet (fx administrative funktioner), ligesom der kan være en positiv effekt af at dele af arbejdsstyrken kan opretholde deres livsgrundlag på et givent bosted uden at deres indtægt er stedligt bundet til samme, forudsat at man kan agere mobilt.

### 4.5 FANGSTERHVERVET

Der er kun begrænsede forventninger til fangsterhvervet, der ikke udgør noget reelt eller fuldt livsgrundlag for bygderne. Det må snarere betragtes som en mulig bi-indkomstmulighed, som kan supplere indtjeningen, hvor det fx ikke er muligt at opretholde en tilfredsstillende indkomst i fiskeriet (80 % af fiskerne i det indenskærs hellefiskeri kan ikke forsørge deres familier alene ved fiskeri). Fangsterhvervet har oplevet en reel tilbagegang. Fangst opleves dog at have en positiv effekt for den enkelte, og indgår derfor som en vigtig faktor i vurderingen af potentialet for et bosted.

## 4.6 GRUNDLAGET FOR INDTJENING

For samfundet som helhed er det vigtigt at have et godt og gerne stabilt grundlag for indtjening af valuta, men for det enkelte bosted er det antallet af jobs og indkomsten derfra, der er vigtigt, og det er ikke så afgørende, om der er tale om jobs i eksporterende eller i mere lokale erhverv. Beskæftigelsen i administrationen, byggeri eller andre lokale og afledte erhverv kan ofte være mere stabile og derfor attraktive for bostedet.

## 4.7 SÅRBARHEDEN I FORHOLDET MELLEM BOSÆTNING OG ERHVERVS-GRUNDLAG

Som øsamfund bestående af en række bosteder uden indbyrdes daglige pendlingsmuligheder, er man i byer og bygder i Grønland langt mere end i andre samfund afhængige af *de naturgivne forhold* som fx de lokale fiskemuligheder, muligheder for at tiltrække turister, og af *politiske og andre eksterne forhold*, som fx beslutninger om etablering af havne, indhandlingsmuligheder og infrastruktur samt placering af offentlige arbejdspladser mm. Det betyder også, at bosteder med et snævert defineret erhvervsgrundlag, hvor man fx er helt afhængige af fiskeriet, er meget sårbare overfor ændringer heri.

Det enkelte bosteds placering i forhold til erhvervsmulighederne for fiskeri, fangst, turisme og råstofudvinding er derfor en afgørende faktor for udviklingen af erhverv og bosætning i bostedet. Erhvervsmulighederne kan imidlertid ændres over tid, og sammen med den teknologiske udvikling indenfor de respektive områder kan der opstå en dynamik i samfundets regionale og geografiske udvikling.

**Mange bosteder har et snævert erhvervsgrundlag med stor afhængighed af et enkelt erhverv, som de dermed er sårbare overfor ændringer i.**

## 5 Samfundsøkonomiske effekter

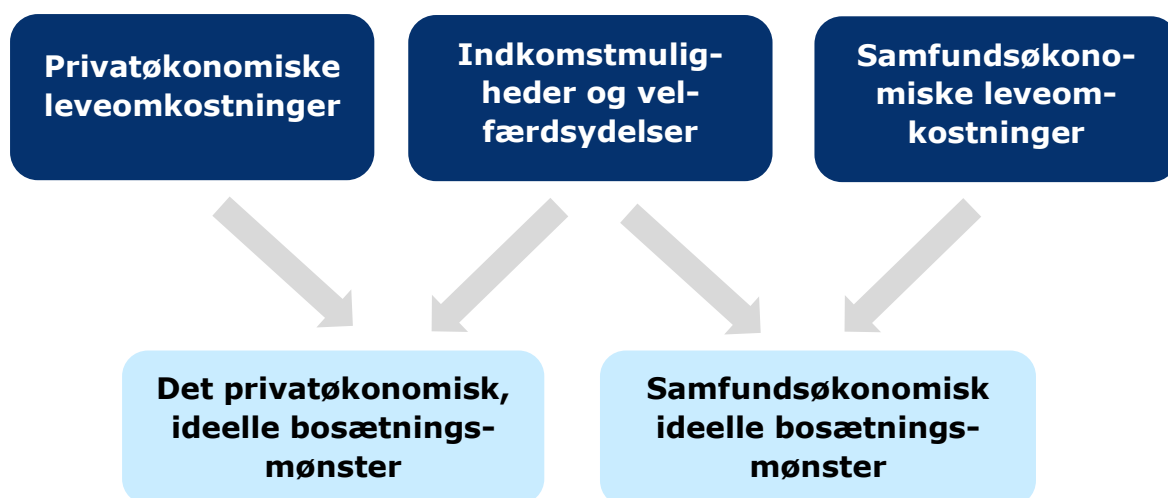
### 5.1 FAKTORER FOR DET FAKTISKE OG IDEELLE BOSÆTNINGSMØNSTER

Når en evt. gevinst for samfundet ved en ændret bosætning skal vurderes, skal både indkomsteffekter og øvrige samfundsøkonomiske påvirkninger tages i betragtning:

**Ved ændringer i bosætningsmønstret forventes forøgelse i indtjeningsgrundlaget for den enkelte.**

**Derudover kan der også være samfundsøkonomiske omkostninger eller besparelser gennem ændrede leveomkostninger ved flytning fra et mindre bosted til et større bosted.**

Flere faktorer spiller altså sammen, når det ideelle bosætningsmønster skal vurderes og det er vigtigt at holde for øje, at der både kan være et privatøkonomisk såvel som et samfundsøkonomisk ideelt bosætningsmønster. Der skelnes mellem de privatøkonomiske og de samfundsøkonomiske leveomkostninger:



Figur 10: Faktorer for det faktiske og det ideelle bosætningsmønster

#### 5.1.1 Privatøkonomiske leveomkostninger

De omkostninger, borgerne oplever, påvirker incitamentet til at bosætte sig og er derfor afgørende for det resulterende bosætningsmønster. Det er de privatøkonomiske leveomkostninger, sammen med den opfattede værdi af velfærdsydelser i et bosted og de lokale indtjeningsmuligheder, der er afgørende for et bosteds tiltrækningskraft i forhold til borgerne og dermed borgernes vurdering af det ideelle bosætningsmønster.

### 5.1.2 Samfundsøkonomiske omkostninger

Med samfundsøkonomiske omkostninger menes de samlede omkostninger for alle parter i samfundet, dvs. for såvel Selvstyre, kommuner, Staten, virksomheder som borgerne, samt eventuelle negative kvalitative effekter. De omfatter dermed også de lokale indbyggers leveomkostninger.

Det er de samfundsøkonomiske omkostninger og indtjeningsmuligheder, der sammen med værdien af velfærdsydelse er afgørende for, hvilket bosætningsmønster, der kan betragtes som samfundsøkonomisk fordelagtigt

## 5.2 SAMFUNDSØKONOMISKE OMKOSTNINGER

**Leveomkostningerne** i et bosted kan opgøres som de faktiske leveomkostninger, der bæres af den enkelte borger, eller som samfundsøkonomiske omkostninger, dvs. de samlede omkostninger for Selvstyre, kommuner, borgere og virksomheder ved at opretholde en given bosætning.

Det er de **samfundsøkonomiske omkostninger**, der må indgå i en overordnet, vurdering af bosætningsmønstret.

Forskellen på samfundsøkonomiske og faktiske, totale leveomkostninger er de subsidier (offentlige tilskud) og evt. afgifter, der pålægges forbrug af varer og tjenester. Ensprissystemet er et eksempel herpå, hvor nogle borgere subsidieres i deres forbrug mens andre pålægges en skat eller en merpris gennem krydssubsidiering. Både faktiske og samfundsøkonomiske leveomkostninger skal forstås bredt som alle kvantitative og kvalitative omkostninger og fordele, som skyldes den givne bosætning.

## 5.3 INCITAMENT TIL ÆNDRET BOSÆTNING

Mens de faktiske leveomkostninger sammen med indtjeningsmulighederne påvirker borgernes incitament til at bosætte sig og dermed er af betydning for det faktiske bosætningsmønster, er det de samfundsøkonomiske leveomkostninger og indtjeningsmuligheder, der er afgørende for, hvilket bosætningsmønster, der er samfundsøkonomisk, ideelt for samfundet.

Afhængigt af forholdene i de berørte bosteder kan valget af bosted medføre betydelige positive eller negative samfundsøkonomiske effekter vedrørende:

- 🌐 Bolig
- 🌐 Transport
- 🌐 Forsyningsvirksomhed
- 🌐 Sundhedsfaciliteter
- 🌐 Undervisningsforhold

Bosteder, der er karakteriseret af høje leveomkostninger og en lav velfærd i form af skoler og sundhed *må forventes* at have sværere ved at tiltrække og holde på indbyggerne end bosteder med lavere leveomkostninger og et bedre udbud af velfærdsydelser.

## 5.4 AFVEJNING AF EFFEKT VED ÆNDRET BOSÆTNING

De største direkte omkostninger ved en gradvis flytning fra bygderne er tabet af de værdier, der ligger i boliger og bygninger her.

De direkte økonomiske effekter af en gradvis fraflytning har *derudover* et begrænset omfang, både for samfundet og for den enkelte borger. Netto-effekten er, når der ses bort fra de subjektive velfærdseffekter, klart negativ. De subjektive velfærdsgevinster i form af forbedret sundhed, undervisning, vareudbud og transportmuligheder vurderes dog at have en betydelig positiv samfundsøkonomisk værdi, og sammen med indkomsteffekten kan der således i mange tilfælde forventes en positiv samfundsøkonomisk gevinst ved en mere koncentreret bosætning i de større byer.

Andelen af befolkningen, der er på arbejdsmarkedet, samt beskæftigelsesraten og lønniveauet i fraflytningsbostedet og i tilflytningsbostedet er således alle af betydning for, om indkomsteffekten ved flytninger fra bostedet kan forventes at være positiv. Det er dog de langsigtede erhvervsmuligheder de to steder der er afgørende for de forventelige beskæftigelses- og indkomstmuligheder.

Det er lagt til grund at erhvervspotentialet og et bosteds potentielle indkomstmuligheder forventes at påvirke bosætningen gennem de beskæftigelses- og indkomstmuligheder, de åbner op for. Gode beskæftigelses- og indkomstmuligheder bidrager således til et bosteds attraktivitet, men også andre forhold spiller ind herpå, fx leveomkostninger. I det omfang dette er korrekt, vil borgerne over tid fortsat søge mod bosteder med lave leveomkostninger, gode velfærdsydelser, stærke indkomstmuligheder m.v.

Set fra et samfundsøkonomisk perspektiv er resultatet af en sådan adfærd dog ikke nødvendigvis ønskelig:

**Der kan være forskel på de privatøkonomiske leveomkostninger, borgerne oplever og de samlede samfundsøkonomiske omkostninger, fx hvis der er en høj grad af krydssubsidiering eller tilskud.**

Hvis de lavere leveomkostninger skyldes offentlige tilskud eller krydssubsidiering mellem grupper af borgere, kan resultatet af det resulterende bosætningsmønster være forøgede samfundsøkonomiske omkostninger. Det sker fx hvor energipriserne gennem krydssubsidiering holdes på et niveau, der i nogle bosteder er langt under omkostningerne ved at frembringe energien, mens der andre steder opkræves priser, der langt overskrider de faktiske omkostninger.

## 6 SAMFUNDSØKONOMISK EFFEKT AF EN FORTSAT UR- BANISERING

---

Med en fortsat urbanisering vil der ske en gradvis fraflytning fra mindre bosteder, mens større bosteder oplever vækst i antal indbyggere.

I det bosted, der flyttes fra, kan der typisk være sparede variable omkostninger til fx energiforbrug, hvilket helt eller delvist kan blive modsvaret af øgede omkostninger i tilflytningsbyen. Mange faste kapacitetsomkostninger vil derimod forblive uændrede i fraflytningsbostedet og vil måske kun på meget langt sigt kunne spares, hvis bostedet evt. helt affolkes. En sådan besparelse står dog overfor de øgede kapacitetsomkostninger, der må afholdes i modtagerbyen, umiddelbart eller på længere sigt, afhængig af den eksisterende kapacitetsudnyttelsesgrad.

### 6.1 BOLIGSEKTOREN

De samfundsøkonomiske omkostninger på boligområdet der er forbundet med flytning fra mindre bosteder til større bosteder, kan opgøres til:

- 🌐 Omkostningerne ved rydning af bygninger
- 🌐 Værdiforringelse af såvel fraflyttede bygninger som nabobygninger, der påvirkes heraf
- 🌐 Omkostninger til kompenserende nybyggeri i tilflytningsbostedet

De samfundsøkonomiske omkostninger ved flytning fra et mindre bosted til et større bosted kan derfor som minimum opgøres som udgifterne til opførelse af en ny bolig pr. familie, der flytter.

### 6.2 TRANSPORTINFRASTRUKTUR

En fraflytning fra et bosted medfører ikke umiddelbart omkostninger eller besparelser vedrørende transportinfrastruktur i bostedet (fx havn, mole, helikopterflyveplads m.v.), men teoretisk set vil det på sigt medføre et behov for en udvidelse af den tilsvarende infrastruktur i det bosted, der flyttes til.

Hvis et bosted helt affolkes, vil det imidlertid direkte medføre offentlige udgifter, nemlig på den ene side til nedlæggelse af havne anlæg og anden overflødiggjort infrastruktur, men på den anden side vil det også føre til driftsbesparelser.

### 6.3 PERSONTRANSPORT, GODSTRANSPORT OG VARE FORSYNING

I store dele af Grønland er gods- og persontransporten subsidieret, dvs. fragtkunden/passageren betaler kun en %-del af hvad en transport på skib, fly eller helikopter rent faktisk koster, mens resten dækkes af tilskud eller krydssubsidiering.

En reduktion af befolkningen i et mindre bosted må antages at reducere omfanget af transport til og fra bygden, men hvis antallet af afgang med båd, fly eller

helikopter på trods af den mindre belægning forbliver uændret, vil de samfundsøkonomiske omkostninger eller CO<sub>2</sub> udledningerne fra transport være begrænsede, og måske endda negative, fordi der forsvinder indtægter som følge af mindre efterspørgsel. Derudover kan der måske i nogle tilfælde være en modsat effekt i det bosted, der flyttes til, som følge af øgede subsidier til at opretholde transporten.

Hvis et bosted helt fraflyttes, vil en justering af hele transportmønstret på stedet ofte kunne medføre besparelser, hvilket dog i sidst ende vil afhænge af hvilke kapitalomkostninger, der er bundet op på serviceringen af det samlede distrikt (fx servicerer en båd/helikopter alle bygder i distriktet). Det enkelte bosteds nedlukning vil derfor isoleret set ikke nødvendigvis medføre besparelser.

## **6.4 ELEKTRICITET**

Ved en reduktion af befolkningen i mindre bosteder spares de variable omkostninger til elforsyningen, hvilket dog bliver modvejet af øgede variable omkostninger i tilflytningsbostedet. På kort sigt spares derfor samfundsøkonomiske omkostninger, når en borger flytter fra et bosted med oliebaseret elektricitetsforsyning til et bosted med vandkraft baseret el, og samtidigt reduceres CO<sub>2</sub>-udledningerne.

På længere sigt påvirkes de samfundsøkonomiske effekter også af kapacitetsomkostningerne. Kapacitetsomkostningerne kan være betydeligt større ved vandkraftværker end ved oliebaseerede kraftværker, mens der kan være ganske betydelige stordriftsfordele ved større værker, hvad end det drejer sig om vandkraft eller oliebaseerede værker.

Kapacitetsomkostningerne kommer typisk i form af investeringer i store spring, og vil således ikke nødvendigvis straks påvirkes af selv en betydelig til- eller fraflytning.

## **6.5 VANDFORSYNING OG KLOAKERING**

Ved flytning fra et mindre bosted til et større bosted vil vandforsyningsomkostningerne således typisk mindskes, men det vil også kunne indebære en flytning fra en bolig uden indlagt vand til en bolig med vandforsyning. Det vil i givet fald medføre et større vandforbrug hvilket kan begrænse omkostningsdifferencen en smule samt en positiv velfærdsgevinst for borgerne.

Da der ikke er nogen rørlagt kloakering i mange bygder, vil der kunne ske en mindre omkostningsforøgelse for såvel borgeren, der flytter til en by med et bedre serviceniveau, som for det offentlige i tilflytningsbyen. Samtidigt vil der ske en serviceforbedring for den familie, der flytter til en større by, hvilket også udgør en positiv samfundsøkonomisk effekt.

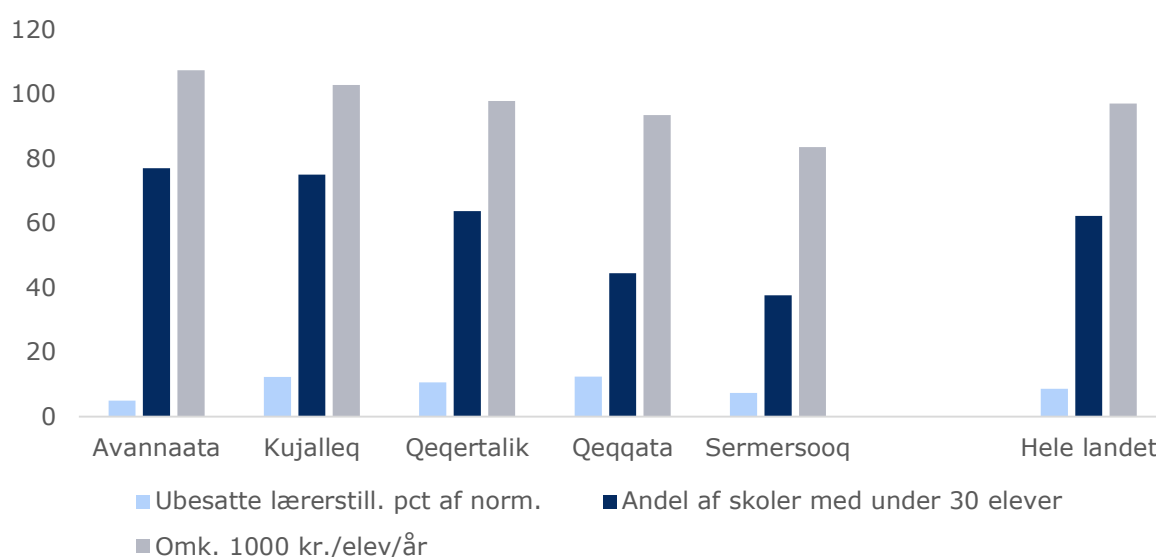
## **6.6 SUNDHEDSVÆSEN**

Det kan ikke afgøres, om størrelsen af omkostningerne ved sundhedsydelser pr. indbygger i bygderne er større eller mindre end omkostningerne pr. indbygger i

de større byer. Det kan dog konkluderes, at der er en væsentlig velfærdsgevinst ved en øget befolkningskoncentration, som kan opgøres som værdien af den øgede service, der opleves af borgere, når de flytter fra lavt til højere serviceniveau. Den forøgede service omfatter bl.a. en lettere adgang til sundhedssystemet og til dettes specialistviden og ekspertise.

## 6.7 SKOLEVÆSEN

Serviceniveauet i skolevæsenet antages generelt at være en del lavere i de små bosteder end andre steder, hvilket skyldes de væsentligt mindre enheder (klasskvotienten i byerne er 14,0, mens den i bygder er 6,4) og problemerne med at tiltrække uddannede undervisere til de små bosteder.



Figur 11: Folkeskolens omkostninger fordelt pr. kommune (kilde: Departementet for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke (2020))

Ved fraflytning af børnefamilier fra mindre bosteder til større bosteder flyttes elever måske fra skoler med relativt høje omkostninger til en skole, som typisk er billigere pr. elev. Dette medfører dog ikke nødvendigvis lavere samlede udgifter. Skolen i fraflytningsbostedet vil normalt fortsætte med lidt færre børn pr. klasse, hvorved dens omkostninger vil forblive stort set uændrede, mens skolen i tilflytningsbostedet, i hvert fald i nogle tilfælde, må forøge antallet af klasser som følge af tilflytningen. Nettoresultatet må derfor forventes at være uændrede eller måske let forøgede skoleudgifter.

## 6.8 TELEKOMMUNIKATION OG POST

Effekten på telekommunikation og post er kun i begrænset omfang vurderet. I takt med en fraflytning vil der være et mindre forbrug af telekommunikation og kun i de tilfælde, hvor kapacitetsomkostninger for et område kan spares, vil der være en positiv effekt.

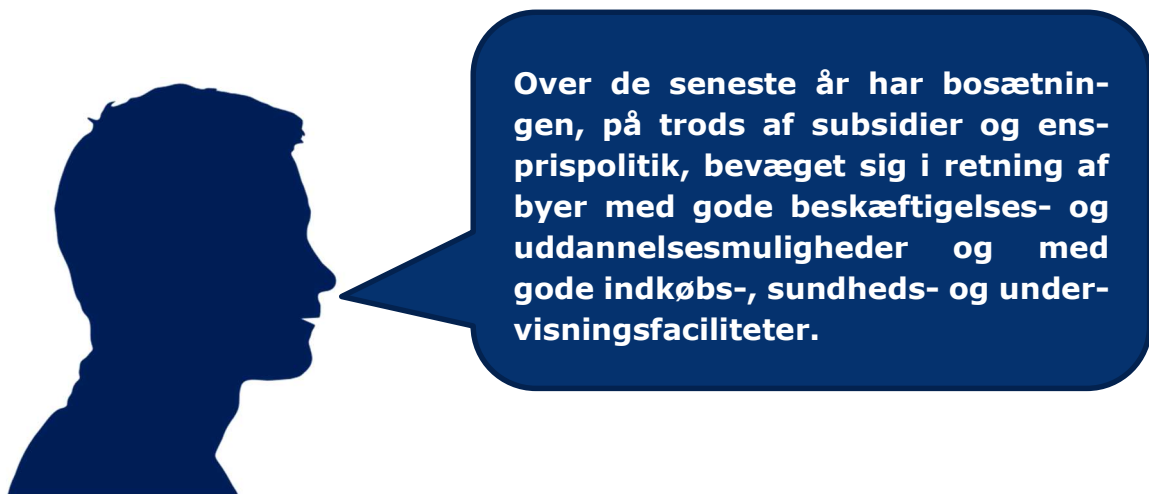
For den enkelte må det formodes at flytning fra et bosted med lav internethastighed til et bosted med højere hastighed vil være at anse som en positiv effekt.

## **6.9 DELKONKLUSION FORTSAT URBANISERING**

Det er kombinationen af indkomst- og omkostningseffekterne, der er afgørende for, om det er samfundsøkonomisk fordelagtigt at øge befolkningskoncentrationen i de større byer.

Det kan konkluderes, at de direkte økonomiske effekter for samfundet og for den enkelte borger af en øget befolkningskoncentration har et begrænset omfang, som nok i mange tilfælde er negativt.

De subjektive velfærdsgevinster i form af forbedret sundhed, undervisning, vareudbud og transportmuligheder vurderes dog i nogle tilfælde at kunne have en betydelig positiv samfundsøkonomisk værdi, hvorved den samlede samfundsøkonomiske nettoeffekt af en gradvis udflytning fra mindre bosteder kan antages at være positiv. Dertil kommer, at forbedringer i velfærd og levestandard ved en flytning til et bosted med bedre muligheder er at anse som positivt for den enkelte.



## 7 SAMFUNDSØKONOMISKE GEVINSTER VED EN ØGET GRADVIS FLYTNING FRA MIN-DRE BOSTEDER TIL STØRRE BOSTEDER

| Sektorområde            | Samfundsøkonomiske effekter ved:<br>Gradvis fraflytning |               |                  | Yderligere samfundsøkonomiske effekter ved:<br>Nedlukning |               |                  |
|-------------------------|---------------------------------------------------------|---------------|------------------|-----------------------------------------------------------|---------------|------------------|
|                         | Forsyning og of-fentlig økonomi                         | Privatøkonomi | Velfærdseffekter | Forsyning og of-fentlig økonomi                           | Privatøkonomi | Velfærdseffekter |
| Bolig og bygninger      |                                                         |               |                  |                                                           |               |                  |
| Transportinfrastruktur  |                                                         |               |                  |                                                           |               |                  |
| Person og godstransport |                                                         |               |                  |                                                           |               |                  |
| Vare forsyning          |                                                         |               |                  |                                                           |               |                  |
| Elektricitet            |                                                         |               |                  |                                                           |               |                  |
| Vand og kloak           |                                                         |               |                  |                                                           |               |                  |
| Telefoni/post           |                                                         |               |                  |                                                           |               |                  |
| Sundhed                 |                                                         |               |                  |                                                           |               |                  |
| Skolevæsen              |                                                         |               |                  |                                                           |               |                  |

Figur 12: Samfundsøkonomiske effekter ved en gradvis fraflytning fra mindre bosteder til større bosteder samt på sigt nedlukning af bosteder

■ Klare positive effekter  
 ■ Begrænsede eller ingen effekter  
 ■ Forskellige effekter  
 ■ Klare negative effekter

## 8 SCENARIER FOR FREMTIDEN

### 8.1 FORUDSÆTNINGER FOR UDVIKLINGS- OG BOSÆTNINGSPOLITIK

Tre scenarier for fremtidens udvikling og bosætning er beskrevet i analysen:

1. En udviklingspolitik som hidtil (status quo)
2. Koncentration i større byer
3. Styrkelse af bosteder i forhold til deres erhvervspotentialer

De tre scenarier er vurderet under forskellige økonomiske scenarier for Grønland, som udviklings- og bosætningspolitikkerne skal agere indenfor rammerne af:

#### A. Fortsat økonomisk fremgang med vækst

#### B. Lav vækst eller tilbagegang med stagnation

### 8.2 SCENARIO 1: EN UDVIKLINGSPOLITIK SOM HIDTIL

Den eksisterende udviklingspolitik kan i punktform defineres som:

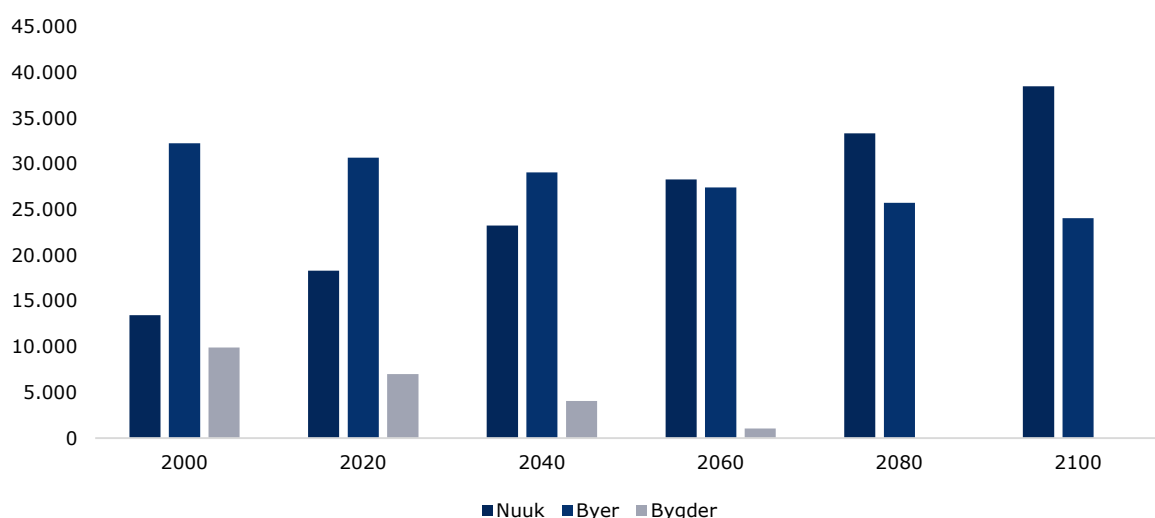
- 📍 Spredte investeringer efter behov og ligelighed (solidarisk tilgang)
- 📍 Fortsat økonomisk og befolkningsmæssig koncentration i Nuuk
- 📍 Uændrede incitamentsstrukturer (subsider og ensprispolitik)
- 📍 Ingen geografisk satsning baseret på udvikling i udvalgte byer/regioner

Et resultat vil bl.a. være at en stigende andel af Grønlands befolkning efterhånden vil bo i Nuuk, og at bosætningen udenfor hovedstaden fortsat vil være afhængig af økonomiske tilskud i form af bl.a. krydssubsidieringer og tilskud. I Nuuk vil der være et fortsat behov for investering i renovering og nybyggeri af boligmassen.

| A. Fortsat økonomisk fremgang                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | B. Lav vækst og stagnation                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. En begrænsning af de økonomiske vækstmuligheder til skade for landets økonomi, dvs. med fortsat moderat vækst.</li><li>2. Samfundsøkonomiske tab pga. en ikke-optimal allokering af offentlige investeringer.</li><li>3. Arbejdsmarkedets ubalancer vil blive forstærket.</li><li>4. Indkomstuligheden i samfundet vil som hidtil have en aftagende tendens.</li><li>5. Bosætningsmønstret må forventes at udvikle sig som hidtil med en øget koncentration i Nuuk.</li><li>6. Mange bygder står i risiko for at blive affolket.</li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. En væsentlig begrænsning af de økonomiske muligheder til skade for landets økonomi og vækst.</li><li>2. Samfundsøkonomiske tab pga. en ikke-optimal allokering af de begrænsede offentlige investeringer.</li><li>3. Arbejdsmarkedets ubalancer vil blive forstærket.</li><li>4. Indkomstuligheden i samfundet forøges.</li><li>5. Bosætningsmønstret vil udvikle sig som hidtil men med tendens til fastfrysning.</li><li>6. Mange bygder står i risiko for at blive affolket.</li></ol> |

Tabel 2: Scenarie 1 - status quo - under henholdsvis økonomisk vækst og lavvækst/stagnation

Analysen har fremskrevet<sup>4</sup> befolkningsudviklingen i Grønland ved en uændret bosætningspolitik, hvor der har manglet en målrettet erhvervspolitik, der har kunnet skabe arbejdspladser, der hvor man har ønsket bosætning:



Figur 13: Mulig befolkningsudvikling ved en uændret bosætningspolitik (baseret på Grønlands Statistik BEDSTC)

Hvis målet er en fastholdelse af den nuværende bosætningsstruktur, vil det kræve en langt større erhvervspolitisk indsats med den hensigt at skabe jobs i landets forskellige bosteder, svarende til den befolkning, der allerede bor der. Det vil være en dyr løsning, da det dels vil være dyrt at tiltrække private investeringer eller etablere offentlige arbejdspladser og dels indebære store samfundsøkonomiske omkostninger at skabe en erhvervsstruktur uafhængigt af bostedernes styrker og svagheder. Hertil kommer, at det sandsynligvis også vil være nødvendigt at tilbyde et højere serviceniveau vedr. sundhed, uddannelse og forsyning hvis man vil fastholde den eksisterende befolkningsstruktur.

### 8.3 SCENARIO 2: KONCENTRATION I FLERE STØRRE BYER

I scenarie 2 føres en politik, der forsøger at begrænse koncentrationen af befolkningen i Nuuk og skabe flere stærke byer andre steder i landet. Dette kan fremmes igennem en aktiv erhvervspolitik, der arbejder for at øge beskæftigelsen i de større byer evt. suppleret af økonomiske incitamenter. Udviklingen vil kræve en mere spredt allokering af offentlige investeringer i boliger og infrastruktur i en periode med vækst i de større byer, og den vil samtidig lede frem til en situation, hvor der i højere grad vil kunne høstes stordriftsfordele i mange sektorer og samfundsfunktioner.

<sup>4</sup> Fremskrivningen skal ikke læses som en prognose, men alene som et beregningseksempel

- 🌐 Befolkningen er "fordelt" i landet og indsatsen målrettes byer med over 1.000 indbyggere
- 🌐 Begrænser den primære koncentration i Nuuk
- 🌐 Identificerer lokale offentlige infrastruktur- og boliginvesteringer i de valgte byer
- 🌐 Aktiv erhvervspolitik
- 🌐 Justering af de nuværende incitamentsstrukturer, så der fortsat er incitament til at bo decentralt, men samtidig sker en delvis udligning af ensprissystemet.
- 🌐 Udvikling baseret på bostedernes reelle vækstpotentialer
- 🌐 Mulig investering i boliger og infrastruktur i områder, hvor en øget bosætning ikke giver gunstig samfundsøkonomisk effekt

En satsning på udvikling i de største byer uden hensyntagen til deres reelle vækstpotentialer og relative styrker i forhold til mindre byer kan være en risikabel offentlig strategi, bl.a. som følge af behovet for offentlige investeringer uden at der nødvendigvis er en optimal samfundsøkonomisk effekt, ligesom der ikke nødvendigvis er en naturlig kobling til et erhvervspotentiale (fx naturressourcer) i de større byer, der indgår i scenariet.

| A. Fortsat økonomisk fremgang                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | B. Lav vækst og stagnation                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De gode økonomiske vækstmuligheder vil fremme den økonomiske vækst.</li> <li>2. Samfundsøkonomiske gevinster pga. en mere-optimal allokering af offentlige investeringer.</li> <li>3. Arbejdsmarkedets ubalancer kan blive begrænset i det omfang, det lykkes at få et match i udviklingen af bosætning og beskæftigelsesmuligheder i de udvalgte byer.</li> <li>4. I givet fald vil også indkomstmuligheden i samfundet mindskes.</li> <li>5. Bosætningsmønstret påvirkes med et øget befolkningstal i flere af de større byer.</li> <li>6. Mange bygder står i forøget risiko for at blive affolket.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De forringede vækstmuligheder vil begrænse den økonomiske vækst.</li> <li>2. Med en mere optimal allokering af de begrænsede offentlige investeringer kan der til gengæld forventes en samfundsøkonomisk gevinst, om end af begrænset størrelse.</li> <li>3. Fortsat ubalancer på arbejdsmarkedet, hvis ikke der er kræfter til at fremme erhvervsudviklingen mærkbart i de udvalgte byer.</li> <li>4. Indkomstmuligheden i samfundet må i bedste fald forventes at være uændrede.</li> <li>5. Bosætningsmønstret vil have tendens til fastfrysning, men befolkningstallet forøges måske marginalt i flere af de større byer.</li> <li>6. Mange bygder står i uændret risiko for at blive affolket.</li> </ol> |

Tabel 3: Scenarie 2 - udvikling af flere bosteder med over 1.000 indbyggere

## 8.4 SCENARIO 3: STYRKELSE AF BOSTEDER I FORHOLD TIL DERES ERHVERVSPOTENTIALER

Scenarie 3 arbejder for at udvikle bosteder, hvor der er basis for det i form af bæredygtige erhvervsmuligheder, som kan sikre beskæftigelse og levegrundlag for en voksende befolkning. Erhvervspotentialet kan ligge inden for fiskeri, turisme, udvinding af råstoffer eller energi. Denne tilgang vil kræve udvikling af og en bred opbakning til overordnede og koordinerede udviklingsplaner for de enkelte erhverv, som udpeger vækstmuligheder og samtidigt fastlægger de reguleringsmæssige og øvrige rammer herfor.

- 🌐 Fokus på bosteder med reelt erhvervspotentiale – enten naturgivet eller etableret igennem planlægning og politiske tiltag.
  - 🌐 Identificerer potentialer gennem analyse og planlægning.
  - 🌐 Baserer sig på bæredygtighed, særligt social, økonomisk og biologisk.
  - 🌐 Knytter sig til en flerstreget erhvervspolitik; fiskeri, turisme, råstoffer, energi m.v.
  - 🌐 De erhvervsstærke bosteder tiltrækker folk og koncentrerer bosætningen, men baseret på et erhvervspotentiale.
  - 🌐 En tilpasning af incitamentsstrukturen vil være en nødvendighed.
  - 🌐 Skaber balance i livsgrundlaget i forskellige dele af landet.
- Bidrager positivt til landets økonomiske vækst.

| A. Fortsat økonomisk fremgang                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | B. Lav vækst og stagnation                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De gode økonomiske vækstmuligheder og den målrettede erhvervspolitik vil fremme den økonomiske vækst.</li> <li>2. Der opnås samfundsøkonomiske gevinster som følge af en langt mere-optimal allokering af offentlige investeringer.</li> <li>3. Arbejdsmarkedets ubalancer begrænses.</li> <li>4. Indkomstuligheden i samfundet mindskes.</li> <li>5. Bosætningsmønstret påvirkes i retning af flere bosiddende i områder, hvor der vurderes at være et livsgrundlag.</li> <li>6. Mange bygder står fortsat i risiko for at blive affolket, men bygder kan også udpeges som vækstområder og dermed se frem til en positiv udvikling.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De forringede vækstmuligheder vil begrænse den økonomiske vækst, som dog på den anden side fremmes af satsningen på bosteder med vækstpotentialer.</li> <li>2. Med en mere optimal allokering af de begrænsede offentlige investeringer kan der forventes en samfundsøkonomisk gevinst, om end af begrænset størrelse.</li> <li>3. Fortsat ubalancer på arbejdsmarkedet, hvis ikke der er kræfter til at fremme erhvervsudviklingen mærkbart i de udvalgte byer.</li> <li>4. Indkomstuligheden i samfundet må forventes at være uændrede.</li> <li>5. Bosætningsmønstret påvirkes kun marginalt i retning af flere bosiddende i områder, hvor der vurderes at være et livsgrundlag.</li> <li>6. Mange bygder står i uændret risiko for at blive affolket, mens andre evt. kan få mulighed for at vækste.</li> </ol> |

Tabel 4: Scenarie 3 - styrkelse af bosteder med vækstpotentiale indenfor flere industrier

Prioriteringen af udviklingsbostederne skal også inddrage en vurdering af de samfundsøkonomiske omkostninger vedr. transport og infrastruktur, energiforsyning og anden forsyningsvirksomhed, hvilket kan have betydning for konkurrenceevne, leveomkostninger og CO<sub>2</sub> udledningen.

#### Succes med scenariet vil bl.a. kræve:

- 🌐 Klare rammer for fiskeriet over en årrække baseret på den eksisterende viden om ressourcegrundlaget.
- 🌐 En bindende planlægning af udbygningssteder indenfor turisme.
- 🌐 En prognose for råstofudvindingen på grundlag af de kendte muligheder og investorers interesse herfor.

## 8.5 VURDERING AF SCENARIERNE

### 8.5.1 Delkonklusion for scenarierne

Analysen har ikke haft til formål at konkludere endeligt på, hvilken politik, der er bedst for Grønland. Ud fra en samfundsøkonomisk vurdering er der dog meget, der taler for at fremme udviklingen i de områder, hvor følgende faktorer gør sig gældende:

- 🌐 De største erhvervspotentialer identificeres.
- 🌐 Hvor de samfundsøkonomiske omkostninger ved forsyning og transport m.m. er lavest.

### 8.5.2 Øvrige betragtninger

Andre betragtninger, end de rent samfundsøkonomiske, bør gøres når det politisk vurderes, hvilken udviklings- og bosætningspolitik, der skal følges. En optimal udvikling vil *også* afhænge af, hvilket bosætningsmønster, og hvilken grad af befolkningsskoncentration, man af andre grunde måtte ønske:

- 🌐 De udefrakommende økonomiske scenarier (høj/lav vækst, stagnation eller tilbagegang)
- 🌐 Befolkningens adfærd i relation til bosætning
- 🌐 Befolkningens reaktion på beskæftigelses- og bosætningsmulighederne og på de tilbudte subsidieringer.

### 8.5.3 Overvejelser ved scenarierne under økonomisk vækst

Under økonomisk vækst scenarierne vil en uændret politik føre til fortsat vækst i Nuuk, hvilket må antages at kræve store investeringer i infrastruktur og boliger for at begrænse større struktur ubalancer på arbejdsmarkedet. En satsning på de største byer kan også blive en dyr løsning, medmindre det lykkes at identificere tilhørende bæredygtige vækstpotentialer i disse byer.

En styrkelse af bosteder, der vurderes at have de bedste bæredygtige erhvervs- og beskæftigelsespotentialer, og tiltrækning af bosætningen hertil med attraktive bolig-, uddannelses- og sundhedsforhold vil i højere grad end de andre politikker kunne give et betydeligt, positivt bidrag til samfundets økonomiske vækst. Det vil samtidigt bidrage til en bosætning, der er i bedre balance med livsgrundlaget i forskellige dele af Grønland. Det vil være i god harmoni med den tradition, der i tidligere generationer har været, hvor man bosætter sig der, hvor der er fangstmuligheder. Det forudsætter dog, at man er i stand til at forudse, hvor de langsigtede, bæredygtige erhvervsmuligheder ligger.

### 8.5.4 Overvejelser ved scenarierne om økonomisk stagnation/tilbagegang

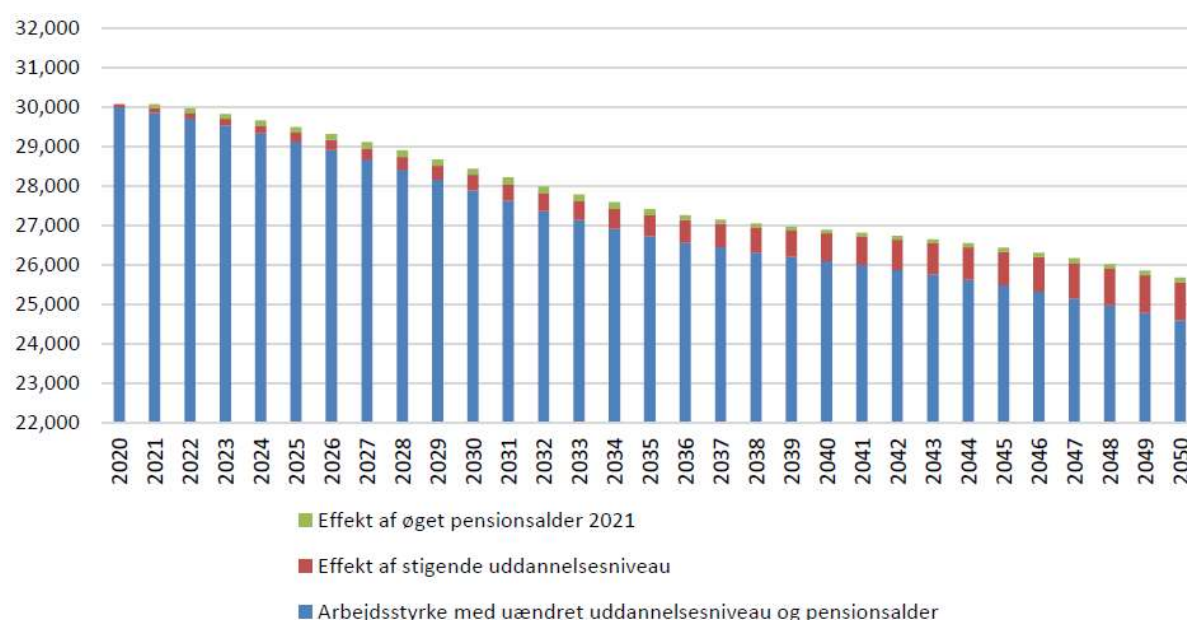
Under tilbagegangsscenarierne er forskellene mellem de tre politikker mere begrænset, fordi der her ikke vil være et økonomisk råderum til at gøre den nødvendige indsats for den valgte udviklingsretning. Ved uændret politik og ved koncentration i større byer forudses en fastlåsnings af bosætningsmønstret, da der ikke

er jobs at flytte efter og ikke ressourcer til en tilstrækkelig indsats for at fremme erhvervsudvikling og bosætning.

Situationen vil også her, fra et samfundsøkonomisk perspektiv, være bedre under den tredje bosætningspolitik, hvor der satses på at bygge på lokale erhvervspotentialer. Dette kræver ikke nødvendigvis store erhvervspolitiske investeringer, men kan i nogle byer være godt hjulpet på vej af de offentlige investeringer.

## 8.6 FREMSKRIVNING AF ARBEJDSSTYRKEN

Frem mod 2050 kan der med en stabilisering af børnenes andel af befolkningen og en forøget andel af ældre forventes et fald i arbejdsstyrken i Grønland. Arbejdsstyrkens relative størrelse og beskæftigelsen er generelt væsentligt højere i bosteder med høje gennemsnitlige indkomster. Der ligger bl.a. fortsat et potentiale i en forøgelse af kvinders deltagelse i arbejdsstyrken i lav- og mellemindkomstbosteder:



Figur 14: Fremskrivning af arbejdsstyrken (kilde: Økonomisk Råd (2021))

## 9 KONKLUSION OG SAMMENFATNING

---

44 % af Grønlands befolkning bor i såkaldte højindkomstbosteder, mens 50 % bor i mellemindkomstbosteder og 6 % bor i lavindkomstbosteder, der alle er bygder. 12,5 % af landets befolkning bor i bygder. Bygderne har historisk været afhængige af adgangen til naturressourcer, og jobs har været bundet op på fiskeriets stedlige tilknytning til landanlæg. Men den teknologiske udvikling har, i lighed med udviklingen i resten af verden, gjort landets primære erhverv uafhængigt af bostederne. Dermed er erhvervsgrundlaget i flere grønlandske bosteder forsvundet.

Som følge af en manglende aktiv erhvervspolitik og af en incitamentsstruktur, der opretholder mange mindre bosteder (hvilket også delvist er historisk begrundet), har der ikke været en målrettet udviklings- og bosætningspolitik. Dette har, sammen med den øgede effektivitet i fiskeindustrien, medvirket til en tiltagende urbanisering, der bl.a. har medført at en tredjedel af landets befolkning i dag bor i Nuuk. En fremskrivning af den nuværende politik kan medføre at der i 2100 vil bo to tredjedele af landets befolkning i hovedstaden.

Uddannelsesniveaue er generelt højere i højindkomstbostederne, mens ledigheden er højest i lavindkomstbosteder og i mellemindkomstbosteder, men der er ikke overalt nogen entydig tendens til, at *andelen* af ledige er højere eller lavere i bygder end i de byer, de ligger i nærheden af.

Både privatøkonomiske og samfundsøkonomiske effekter, såvel som leveforhold og sociale forhold skal tages i betragtning, når der vælges en bosætningspolitik. Men, man skal være opmærksom på, at der kan være forskel på de privatøkonomiske leveomkostninger, borgerne oplever og de samlede samfundsøkonomiske omkostninger, som følge af en høj grad af krydssubsidiering og tilskud. Dermed kan en given bosætning for den enkelte fremstå mere attraktiv, men vil i praksis være mindre økonomisk bæredygtig, fordi den er afhængig af offentlig økonomisk udligning eller direkte tilskud. Der kan være velfærdsgevinster for den enkelte ved at ændre bosætning, og denne kan være svær at kapitalisere, men effekten af bedre uddannelsesmuligheder, bedre sundhedsydelser, gode jobtilbud m.v. er faktorer, som vægter for den enkelte. Samme niveau af velfærdsydelser kan i dag ikke opretholdes på tværs af alle bosteder i landet.

Analysen giver ikke en endelig konklusion på den optimale bosætning, men argumenterer for vigtigheden af at der føres en politik, der i tiltagende grad arbejder med prioritering af samfundets ressourcer og investeringer, baseret på erhvervspotentiale, og et fokus på hvor omkostningerne til at opretholde en værdifuld bosætning af lavest, fx omkostningerne til sundhedsvæsen, transport m.v.

## BILAG 1: LITTERATURLISTE

---

- Avannaata Kommunia (2018). *Kommuneplan 2018-30*.
- Copenhagen Economics (2012) Råstoffer og bæredygtig økonomisk vækst
- Departement for Erhverv og Arbejdsmarked: Beskæftigelsesstrategi 2020-23
- Departement for Erhverv: Grønlands Nationale Turismestrategi 2021-23
- Department for Finanser (2020) Politisk Økonomisk Beretning 2020
- Departementet for Sundhed (2015). Katalog over sundhedsfaglige ydelser i Regionerne.  
Departement for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke (2020). Besvarelse af § 37 spørgsmål nr. 059/2020 – vedrørende folkeskolen.
- Department for Finanser (2020) Politisk Økonomisk Beretning 2020
- Finansdepartementet (2016). Den nødvendige prioritering. Landsplanredegørelse 2016. Grønlands Selvstyre, Finansdepartementet, Afdelingen for Landsplanlægning
- Fiskerikommissionen (2021). Fiskerikommissionens Betænkning – Juli 2021. Grønlands Selvstyre, Departementet for Fiskeri og Fangst
- GA: Diverse undersøgelser af manglen på arbejdskraft
- GA: Fiskeriets økonomiske fodaftryk
- Grønlands Mineralstrategi 2020-24
- Grønlands Økonomiske Råd (2021). Grønlands Økonomi Efterår 2021.
- Hendriksen, K. (2013). Grønlands bygder: økonomi og udviklingsdynamik.
- Hendriksen, K., & Hoffmann, B. (2018). Bæredygtigt fiskeri og ræklingsproduktion i Qeqertat – analyse af investeringer i et helhedsorienteret perspektiv: Sammenfatning og anbefalinger.
- Institut for fremtidsforskning (2013) Fremtidsscenarier for Grønland
- Kommune Qeqertalik (2017). Planstrategi 2017.
- Kommuneqarfik Sermersooq (2018). Planstrategien P18.
- Kommune Kujalleq (2017). Kommuneplan 2017-2028.
- KNI A/S (2020). Årsrapport KNI A/S 2019-2020.
- Miljøministeriet (DK 2002): Det moderne Grønland – bolig, energi og sundhed
- Mobilitetsstyregruppen (2010): Mobilitet i Grønland
- Naalakkersuisut: Grønlands Mineralstrategi 2020-2024
- Naalakkersuisut: Grønlands olie- og mineralstrategi 2014-2018
- Naalakkersuisut, Uddannelse, Kultur og Kirke: Besvarelse af § 37 spørgsmål nr. 059/2020 – vedrørende folkeskolen
- NIRAS (2010): Økonomisk Selvstændighed
- Qeqqata Kommunia (2018). Planstrategi 2018-2022.
- Rambøll, 2014: Hvor kan udviklingen komme fra? Potentialer og faldgruber i de grønlandske erhvervssektorer frem mod 2025.
- Uddannelsesstrategi, 2018 +2020
- Udvalget for samfundsgavnlig udnyttelse af Grønlands naturressourcer (2014) Til gavn for Grønland
- Vive 2019: Evaluering af Majoriaq centrene arbejdsmarkedsindsats

## BILAG 2: OPDELING AF BOSTEDER

### Høj-indkomst bosteder

(gennemsnitlige indkomster over landsgennemsnittet)

- 🌐 Nuuk
- 🌐 Sisimiut og bygderne heromkring

### Mellem-indkomst bosteder

(gennemsnitlige indkomster mellem 67 og 100% af landsgennemsnittet)

- 🌐 Nanortalik
- 🌐 Qaqortoq
- 🌐 Paamiut og bygderne heromkring
- 🌐 Maniitsoq og bygderne heromkring
- 🌐 Kangaatsiaq
- 🌐 Aasiaat og bygderne heromkring
- 🌐 Qasigiannuguit og bygderne heromkring
- 🌐 Ilulissat og bygderne heromkring
- 🌐 Qeqertarsuaq og bygderne heromkring
- 🌐 Uummannaq og bygderne heromkring
- 🌐 Upernavik
- 🌐 Qaanaaq
- 🌐 Tasiilaq
- 🌐 Ittoqqortoormiit
- 🌐 Bygderne omkring Narsaq og Nuuk

### Lavindkomst bosteder

(gennemsnitlige indkomster under 67% af landsgennemsnittet)

- 🌐 Bygderne omkring Nanortalik
- 🌐 Bygderne omkring Qaqortoq
- 🌐 Bygderne omkring Kangaatsiaq
- 🌐 Bygderne omkring Upernavik
- 🌐 Bygderne omkring Qaanaaq
- 🌐 Bygderne omkring Tasiilaq