

Kapitel 5

Regionaludvikling og migration

Strategisk miljøvurdering

SMV 2010 rapport

**Udarbejdet
i forbindelse med aluminiumprojektet
af Grønlands Selvstyres
SMV arbejdsgruppe**

**Grønlands Selvstyre
Nuuk, september 2010**

Indholdsfortegnelse

1.0 Indledning	3
1.1 Datagrundlag	3
1.2 Hvad er lokal og regional udvikling?	4
1.3 Den geografiske dimension	5
1.4 Regionale udviklingsstrategier	6
2.0 Aluminiumsmelteren og konsekvenser for den regionale udvikling	8
2.1 Mobilitet og migration	9
2.2 Sociale netværk og ressourcepersoner	11
2.3 Kultur og integration	12
2.4 Infrastrukturinvesteringer i forbindelse med ny bydel og konsekvenser for de offentlige investeringer?	13
3.0 anbefalinger	15
4.0 Referenceliste	17

1.0 Indledning

Dette kapitel af den strategiske miljøvurdering skal belyse de positive og negative konsekvenser for den regionale udvikling i Grønland ved mulig etablering af en aluminiumsmelter ved Maniitsoq.

Kapitlet vil redegøre for konsekvenserne for til- og fraflytningsområderne i forhold til migration af arbejdskraft til aluminiumsmelteren ved Maniitsoq. Herunder vurderes det, hvordan etableringen af en aluminiumsmelter kan påvirke den regionale udvikling i Grønland i relation til bosætningsmønstre og regionaludviklingsmæssige faktorer.

I beskrivelsen fokuseres der på de regional- og socioøkonomiske konsekvenserne på det lange sigte, og derfor er der i vurderingen rettet fokus på driftsfasen i aluminiumsmelteværket (og til dels vandkraftværkerne). Naturligvis vil anlægsfasen ved både vandkraftværker, aluminiumsmelter og infrastruktur i en kortere årrække voldsomt forstærke den regional- og socioøkonomiske udviklingstendens, der forventes i konsekvens af placeringen af smelteren.

Landsplanlægning og regionale udviklingsstrategier er helt centrale for den fremtidige udvikling – både økonomisk og socioøkonomisk. I den forbindelse spiller anlæggelsen af storindustri – eksempelvis en aluminiumsmelter – derfor også en rolle og bør indgå i en sådan debat.

Spørgsmålet om hvilken slags lokal og regional udvikling man ønsker i Grønland og for hvem, er ligeledes en central diskussion, som man politisk bør tage stilling til, før man kan vurdere, hvordan etableringen af en aluminiumsmelter bidrager til at opnå de politiske visioner for den regionale udvikling. Kapitlet vil derfor tage afsæt i en teoretisk ramme, hvor forskellige tilgange til lokal og regional udvikling diskuteres.

1.1 Datagrundlag

Der er i forbindelse med aluminiumprojektet blevet udarbejdet en række analyser, som kapitlet tager delvist afsæt i. Disse analyser omfatter:

Rapporterne fra den samlede Mobilitetsundersøgelse: "Mobilitet i Grønland.Sammenfattende analyse" (Nordregio, 2010).

To rapporter udarbejdet i opdrag af Greenland Development A/S og udført af Niras Greenland A/S med titlen "Økonomiske konsekvenser af etablering af aluminiumsindustri i Grønland" (Niras 2007) og "Aluminiumsprojektets økonomiske betydning" (Niras 2009).

Tre rapporter udarbejdet i forbindelse med den regionale konsekvensanalyse: "Effekt på kommunernes økonomi af aluminiumsprojektet" (Copenhagen Economics, 2010); "Regional konsekvensanalyse. Betydningen af etablering af en aluminiumsmelter i Maniitsoq på det grønlandske uddannelses- og kompetenceudviklingssystem" (Grønlands Selvstyre, 2010a) og "Regional social og samfundsmæssig konsekvensanalyse ved mulig etablering af aluminiumsmelter i Grønland" (Grønlands Selvstyre, 2010b). Herunder en rapport udarbejdet af forskere fra Akureyri University: "Social Impacts of an Aluminium Plant in East Iceland 2002 – 2008 Main Findings, Prepared for comparison with a proposed aluminium plant in Maniitsoq" RHA (Akureyri University, 2010).

Kapitlet tager desuden afsæt i oplæg og diskussioner fra et regionaludviklingsseminar afholdt af SMV i januar 2008, samt en studietur til Island, hvor der blandt andet indgik besøg på Alcoa smelteren i Østisland, besøg i kommunen og interviews med islandske forskere.

1.2 Hvad er lokal og regional udvikling?

Lokal og regional udvikling ligestilles ofte med økonomisk vækst, hvor faktorer som vækst i bruttonationalproduktet (BNP), indkomstgenerering og jobskabelse har været fremherskende indikatorer for regional udvikling. Men udvikling og vækst er ikke nødvendigvis det samme, og der bør derfor skelnes mellem disse to begreber. Vækst betyder at blive større, mens udvikling betyder at blive bedre – en forøgelse af kvalitet og diversitet (Local Government Commission, 2004).

Begrebet for lokal og regional udvikling har ændret sig over tid til at omfatte flere dimensioner end økonomisk udvikling. Særlig toneangivende for den bredere tilgang til lokal og regional udvikling, har været Brundtlandskommissionens definition af bæredygtig udvikling fra 1987:

"En bæredygtig udvikling er ... en udvikling som opfylder nuværende generationers behov uden at bringe fremtidige generationers mulighed for at opfylde deres behov i fare (...). I sidste ende er bæredygtig udvikling dog ikke nogen endegyldig tilstand af harmoni, men snarere en ændringsproces hvor udnyttelsen af ressourcerne, styringen af investeringerne, retningen for den teknologiske udvikling og institutionelle ændringer kommer i overensstemmelse med fremtidige såvel som nutidige behov" (Brundtlandskommissionen, 1987).

I bæredygtig udvikling tales der om tre gensidigt afhængige dimensioner: den økonomiske, den sociale og den økologiske. En af disse dimensioner må ikke undergrave vilkårene for udviklingen i de andre. Økonomisk vækst, god folkesundhed, sociale netværk, samt sikkert og levedygtigt miljø er alle grundlæggende forudsætninger for en bæredygtig udvikling (Nordisk Ministerråd, 2010).

Siden er der kommet flere aspekter med, og man kan derved tale om en holistisk tilgang til regional udvikling, som inkluderer en balanceret integration mellem de økonomiske, sociale, økologiske, politiske og kulturelle dimensioner. Især kultur og samfundsværdier er grundlæggende for den måde forandring og udvikling foregår på, og den kulturelle dimension er derfor helt central for bæredygtighedsbegrebet. Særligt i de tynd befolkede, perifere områder spiller kulturen ofte en særdeles stor rolle for befolkningens identitet og samfundsopfattelse og for den måde, bæredygtige forandringsprocesser kan foregå på.

I dette kapitel bruges den holistiske tilgang til konsekvenserne for den regionale udvikling i forbindelse med den mulige etablering af en aluminiumsmelter i Maniitsoq. Dog vil fokus være på de socioøkonomiske og regionaløkonomiske aspekter, da de sundhedsmæssige, kulturhistoriske, miljømæssige og naturmæssige aspekter behandles mere dybdegående i SMV'ens andre kapitler.

1.3 Den geografiske dimension

En vigtig faktor, når man taler om regional udvikling, er den geografiske dimension. For lige meget, hvordan man definerer lokal og regional udvikling, så er det et geografisk fænomen, som ikke foregår i et isoleret rumligt vakuum. Mange sociale, økonomiske, politiske, kulturelle og økologiske processer

foregår for eksempel ikke blot internt i regionen, men vil ofte foregå i både mindre og større skala på tværs af regioner og lokalsamfund.

De geografiske forhold i et område betinger, hvorfor og hvordan regionale udviklingsprocesser sker over tid og rum, og det er ofte lokale forhold, som viser sig at have afgørende betydning for om en region klarer sig godt eller dårligt (Pike et al., 2007). Disse forhold omfatter blandt andet:

- Politiske institutioner og deres performance.
- Regionalpolitiske tiltag.
- Infrastrukturforholdene.
- Udbud af kvalificeret arbejdskraft.
- Kompetencer.
- Sociale kvalifikationer.
- Befolkningstæthed.
- Ressourcegrundlag.
- Adgang til markeder, uddannelse, m.m.

De geografiske forskelligheder betyder, at der ikke findes nogen "blue print solution" til at skabe regional udvikling, og det, der virker et sted, virker ikke nødvendigvis, hvis man overfører det til et andet sted. Det er derfor nødvendigt at tage udgangspunkt i kontekstspecifikke strategier. Dette betyder dog ikke, at man ikke kan lære af erfaringer fra lignende områder og situationer, men at man altid skal tilpasse det til de gældende forhold. For at opnå bæredygtige udviklingstiltag er det ligeledes vigtigt at inddrage både lokale, regionale og nationale aktører i arbejdet og derved kunne udvikle velintegrerede og helhedsorienterede udviklingsstrategier.

1.4 Regionale udviklingsstrategier

Som nævnt i de to foregående afsnit er regional udvikling tværsektoriel og afhængig af den kontekst, som udviklingsprocessen foregår i. Men det vigtigste og helt basale at gøre sig klart er, hvad det er for en udvikling, man ønsker og for hvem? Er udviklingstiltaget for eksempel rettet mod en særlig målgruppe i befolkningen eller et særligt geografisk område, eller er det hensigten, at det skal forbedre levevilkårene for hele landet?

I en traditionel industriel udviklingstilgang opererer man med kerne- og periferiområder. Kerneområderne, hvor aktiviteter og institutioner er

koncentreret, ses som drivkraften for den regionale udvikling, mens periferiområderne bidrager med ressourcer, så som landbrugsvarer, råstoffer eller arbejdskraft.

En anden tilgang, hvor man søger at opnå en mere lige fordelt udvikling, er ved at placere offentlige institutioner og aktiviteter i yderområderne i stedet for kun at koncentrere aktiviteter i kerneområderne. Derved opnås en styrkelse af yderområderne og en mere spredt bosætning gøres mulig, da der vil være flere muligheder for beskæftigelse og uddannelse i flere områder.

Udover koncentreret eller spredning af aktiviteter, så er en central udviklingsstrategi enten at søge at fremme en regional specialisering eller en regional diversificering.

Ved regional specialisering satses der på den samme industri eller aktivitet i hele regionen, enten i form af mange små virksomheder eller institutioner eller en eller få store, som beskæftiger sig med det samme. På den måde opbygges ekspertise og erfaringer inden for ét felt, som kan gøre regionen særlig konkurrencedygtig på området. Der vil ligeledes være fordele i forhold til arbejdsmarkedet, hvor kompetenceudvikling og uddannelse kan tilpasses i forhold til behovet. I nyere tid satser man desuden i højere grad på det, man kalder R & D (research and development), hvor forskningsinstitutioner, der beskæftiger sig med forskning indenfor det område, som regionen er specialiseret inden for, placeres sammen med industrien for at fremme innovation på området. En af ulemperne ved regional specialisering er, at regionen vil være mere sårbar overfor shocks i form af markedsændringer og lignende.

Ved regional diversificering søger man at fremme forskellige former for aktiviteter i en enkelt region. På den måde skaber man et mere dynamisk samfund og selvåren lokalsamfund. Gennem diversificering skaber man et mere robust samfund, som vil være mindre sårbar overfor shocks, så som markeds fluktuationer, klimaforandringer, reformer, med mere.

Da Landstinget i 2008 besluttede, at hvis man skal etablere en aluminiumsmelter i Grønland, så skal den placeres i Maniitsoq, har man valgt at sprede de økonomiske aktiviteter og derved styrke udviklingen i den mindste af de tre byer, som har været på tale – Nuuk, Sisimiut og Maniitsoq. Ved at introducere aluminiumindustri i Grønland, kan man på nationalt niveau tale om en form for diversificering, men på lokalt og regionalt niveau, vil smelterens

størrelse betyde, at samfundet vil få karakter af at være et monoindustrielt samfund, hvor størstedelen af aktiviteter i lokalsamfundet vil blive mere eller mindre relateret til smelteren. På lokalt niveau er der derfor tale om regional specialisering.

2.0 Aluminiumsmelteren og konsekvenser for den regionale udvikling

Aluminiumprojektet kan deles op i to faser, anlægsfasen og driftsfasen. Fokus for dette kapitel er som tidligere nævnt, det lange sigte for den regionale udvikling, og vægten lægges derfor på driftsfasen.

Her skal blot nævnes, at på kortere sigt vil aktiviteter i anlægsfasen påvirke forholdene i Maniitsoq i de fire til fem år, konstruktionen af smelteren med mere står på. I anlægsfasen, hvor der skal bygges en smelter, to vandkraftværker og en ny bydel med omkring 700 boliger og en række offentlige institutioner, forventes det, at der vil være behov for mellem 2600 og 3300 arbejdere. Omkring 700 af konstruktionsarbejderne vil skulle bo og arbejde i Maniitsoq by, mens de resterende 2600 vil være placeret i arbejdslejligheder i nærheden af smelteren og vandkraftværkerne med begrænset adgang til Maniitsoq by. Langt størstedelen af disse konstruktionsarbejdere forventes at komme fra udlandet (Grønlands Selvstyre, 2010a+b).

Ved etablering af en aluminiumsmelter i Maniitsoq forventes det, at der i driftsfasen vil skabes mellem 1100 og 1200 nye permanente arbejdspladser i Grønland. De 600 stillinger vil være direkte på smelteren, der vil være 50 ansatte på de to vandkraftværker, 100 stillinger i servicejobs tilknyttet til smelteren i form af catering, havnearbejdere og diverse servicefunktioner, og så regner man med 350-450 stillinger i afledte erhverv (Niras, 2010). Størstedelen af de afledte erhverv, som i høj grad vil være at finde inden for det offentlige, vil være stillinger, som kommer til at ligge i Maniitsoq, men også andre grønlandske byer vil ganske sandsynligt mærke en øget efterspørgsel efter serviceydelser på grund af smelteren. Af de 1100 – 1200 nye jobs, forventes det, at omkring de 1050 vil opstå på smelteren og i Maniitsoq, mens resten vil være i andre dele af landet. Ifølge Nirasrapporten fra 2010 er det estimeret, at omkring 100 af disse stillinger vil blive besat af personer, som allerede bor i Maniitsoq. Resten, hvilket vil sige omkring 950 personer vil således skulle komme fra enten resten af Grønland eller udlandet (Grønlands Selvstyre, 2010a+b og Niras, 2010). Med medfølgende ægtefælder og børn forventes det, at op mod 2000 vil flytte til Maniitsoq.

En så stor virksomhed med så mange arbejdspladser er aldrig før set i Grønlands historie og i grønlandsk sammenhæng er der tale om et megaprojekt, som forventeligt vil påvirke økonomiske, sociale, politiske, og kulturelle forhold i Maniitsoq og andre dele af Grønland.

2.1 Mobilitet og migration i Grønland og aluminiumsmelterens indflydelse

Den regionale planlægning er stærkt afhængig af at kunne forholde sig til de demografiske ændringer, der foregår, fordi de påvirker en lang række forhold, som har indvirkning på planlægningens mulighed for at give et fornuftigt bud på de fremtidige regionale betingelser og derved også et bud på eventuelle fremtidige konsekvenser for de offentlige investeringer. Eksempelvis er betingelser for bolig- og byplanlægning, hvor viden om henholdsvis befolkningsvækst og -reduktion, samt befolkningens sammensætning afgørende for at kunne fremskrive behov for boliger, skoler, børne- og ældreinstitutioner med mere.

I et arbejdsmarkedsperspektiv er det tilsvarende vigtigt at have kendskab til uddannelses- og kompetencekarakteristik for at kunne give et bud på arbejdskraftressourcen i en vækstsammenhæng og konsekvenser af arbejdsløshed i nedgangstider.

Ved etableringen af en aluminiumsmelter i Maniitsoq, hvor størstedelen af arbejdskraften forventes at komme fra andre dele af landet eller udlandet, vil mobiliteten af arbejdskraft i Grønland påvirkes markant og derved også de demografiske forhold. Ud over at der åbnes op for nye jobmuligheder, så forventes lønningerne at ligge ca. 25 % højere end det nuværende niveau for lignende arbejde i Grønland (Niras 2010 og Copenhagen Economics 2010). Ud fra en økonomisk betragtning vil det derfor være ret attraktivt at søge arbejde på smelteren. Dette bakkes op af mobilitetsundersøgelsen, hvor 49 % mener, at lønforholdene er den vigtigste parameter i valget af at flytte. Ifølge mobilitetsundersøgelsen peger 67 % af de adspurgte desuden på arbejde som den afgørende årsag til at flytte (Nordregio, 2010). Erfaringer fra byplanlægningen i Fjardal Kommune i Østisland viste, at der blev bygget for mange boliger og byggemodnet for mange områder i kommunen i forhold til det reelle behov. Dette skyldtes især, at der opstod en intern konkurrence mellem byerne i kommunen om at få tilflytterne til at bosætte sig i deres by samt, at

mange af de enlige tilflyttere valgte at leje huse sammen i stedet for at leje hver deres bolig. Den førstnævnte problemstilling vil ikke være gældende for Grønland, da der kun vil være mulighed for at bosætte sig i Maniitsoq.

Ifølge Copenhagen Economics beregninger i samråd med Greenland Development på baggrund af blandt andet mobilitetsundersøgelsen, antages det, at 600 mennesker i den arbejdsduelige alder vil flytte fra Kommune Kujalleq, Qaasuitsup Kommunia og Kommuneqarfiik Sermersooq til Qeqqata Kommunia samt, at der vil være behov for at hente ca. 300 eksterne i opstartsfasen. De eksterne vil særligt være AC'ere og faglærte (Copenhagen Economics, 2010). Jævnfør Tabel 1 nedenfor.

Tabel 1: Hvor kommer arbejdskraften fra?

Fraflytningskommune	AC	Faglært	Ufaglært	Total
Kommune Kujalleq	6	45	131	182
Kommuneqarfiik 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, 'Aluminiumprojektets økonomiske betydning', januar 2010.

Udover selve arbejdskraften som tabellen viser, så vil flytningerne fra de forskellige kommuner også omfatte medfølgende ægtefælder og børn.

Mobilitetsanalysen viser, at der er store regionale forskelle i den måde, folk flytter på, og hvor de flytter til. Hovedparten af flytningerne foregår til de nærmest liggende byer og bygder, men der er også et billede af, at den permanente fraflytning især foregår fra de mindre byer i kommunerne (Nordregio, 2010). Med etableringen af en smelter vil den tendens forventes at blive forstærket. Ud fra tabellen ovenfor, kan man se, at alle kommunerne forventes at blive berørt af fraflytninger og, at det særligt vil være Qaasuitsup Kommunia og Kommune Kujalleq, som bliver berørt af fraflytningen.

En anden tendens er, at blandt personer med indkomster fra indhandling, altså i overvejende grad erhvervsfangere og fiskere, er mobiliteten generelt lavere end for andre erhvervsgrupper. Især er den permanente flytningsfrekvens særdeles begrænset (Nordregio, 2010). Denne gruppe er interessant i forhold til ønsket om at få flyttet folk fra fisker-fanger erhvervet over i de nye væksterhverv, som smelteren hører under. Ud fra mobilitetsundersøgelsens resultater, ser det ud til at kræve en særlig indsats, hvis man skal have fat i denne gruppe.

2.2 Bosætning, sociale netværk og ressourcepersoner

Grønland er karakteriseret ved at have en meget spredt bosætning, hvor de godt 56.700 indbyggere (2007-tal) er fordelt på omkring 80 bosteder. Bosætningsmønsteret kan ydermere karakteriseres som en ø-struktur, da bostederne ikke er forbundet med vej. Bostederne er derfor relativt isolerede og man kan derfor forvente, at de sociale netværk og sociale relationer spiller en stor rolle i forhold til lokalsamfundsudviklingen.

I mobilitetsundersøgelsen er der blevet set på faktorer så som tilknytningsforhold og betydningen af familierelationer og sociale netværk i forhold til at ville blive boende eller flytte til et nyt sted. Det har ikke været analysens målsætning at gå ind på de enkeltes bosteders karakteristik, men derimod at få nogle mere nuancerede holdninger i forhold til hvor afgørende tilknytning til et bosted og de sociale forhold er for hvad man vælger (Nordregio, 2010).

Generelt viser mobilitetsundersøgelsen, at der er en tendens til at betydningen af sociale netværk og relationer til familien er størst for de små steder, mens betydningen bliver mindre i de større byer. Det fremhæves blandt andet i undersøgelsen, at de lokale netværk i bygderne er en særdeles vigtig faktor i forhold til ønsket om at flytte. Dette har især givet sig udslag i større grad af midlertidige flytninger, som gør det muligt at opretholde netværket i hjembygden, samtidig med, at man har mulighed for at skaffe supplerende indtægter udenfor bygden (Nordregio, 2010).

Ved at indgå i sociale relationer baseret på netværk, normer og tillid, får individer adgang til nogle ressourcer, der så at sige udspringer af denne mellem menneskelighed. Disse ressourcer kaldes samlet for social kapital og er et udtryk for en gruppe eller et lokalsamfunds sammenhængskraft. De sociale netværk har derved stor betydning for hvor godt eller dårligt at lokalsamfund

klarer sig i forhold til forandringsprocesser, som for eksempel øget fraflytning som konsekvens af etablering af et aluminiumsmelteværk. Lokalsamfund hvor drivkraften og engagementet i de sociale netværk er afhængige af få personer, vil især være sårbare overfor fraflytning af sådanne ressourcestærke personer. I mobilitetsundersøgelsen fremhæves blandt andet:

I anden sammenhæng er det påvist, at netop "sense of place" og de sociale relationer udgør en fælles ramme for et lokalsamfund, som i sidste ende kan være afgørende for, om det er levedygtigt eller ej – om det formår at omstille sig med ændrede krav, og være innovative i forhold til nye udfordringer eller om lokalsamfundets sammenhængskraft og evne til at reagere er begrænsede. I det omfang det er muligt at identificere disse sammenhænge gives også mulighed for at agere i forhold til forandringerne, og dermed inddrage dem i en planlægningsmæssig sammenhæng, blandt andet ved at fremskrive de mulige forandringer i en langsigtet overordnet sammenhæng, (Nordregio, 2010).

Som det er ligeledes er fremhævet i den sociale og samfundsmæssige konsekvensanalyse, vil familiemønstre og de sociale netværk komme under yderligere pres, når flere folk vil forlade mindre byer for eventuelt at flytte til Maniitsoq (Grønlands Selvstyre, 2010b). Ifølge mobilitetsundersøgelsen er det især kvinderne, som typisk flytter permanent, mens mænd har en tendens til i højere grad at vende tilbage. Flere bygder har således de seneste 10 år oplevet en nedgang i antallet af kvinder på over 50 %. Dette betyder på sigt, at de mindre steder får et stort overskud af enlige mænd (Nordregio, 2010). Presset på de sociale netværk vil formentlig især ramme de små byer i Nord- og Sydgrønland, som ifølge mobilitetsundersøgelsen vil opleve den største permanente fraflytningen.

2.3 Kultur og integration

Problemstillingerne omkring kultur og integration har ikke været undersøgt særskilt under SMV'en. Der findes ikke mange egentlige undersøgelser af nyere dato om Grønland som et flerkulturelt samfund. På grund af grønlands fortid som dansk koloni har det forskningsmæssige fokus primært været på forholdet mellem grønlændere og danskere og dermed på Grønland som et bikulturelt samfund.

Med den industrialisering, som Grønland vil stå over for de kommende år, vil det kendte bikulturelle samfund hurtigt blive til et egentligt flerkulturelt samfund. Denne problemstilling har endnu ikke været gjort til genstand for nærmere undersøgelser.

Det må dog forventes, at der som i andre samfund, der overgår til en flerkulturel dagligdag, vil ske en politisk polarisering med partier, der viser åbenhed for denne udvikling, og partier, der viser større eller mindre forbehold for denne udvikling. Denne problemstilling er muligvis en særsilt udfordring for et postkolonialt samfund som det grønlandske.

Det vil under alle omstændigheder være af væsentlig betydning, at problemstillingen tages op på det politiske niveau, så Grønland kan forberede sig såvel folkeligt som politisk og lovgivningsmæssigt på den kommende udvikling mod et multikulturelt samfund.

2.4 Infrastrukturinvesteringer i forbindelse med ny bydel og konsekvenser for de offentlige investeringer?

I forbindelse med den mulige etablering af en aluminiumsmelter skal Qeqqata Kommunia og Grønlands Selvstyre bygge omkring 700 nye boliger og offentlige institutioner, såsom skoler, børnehaver og ældrepleje. Dertil kommer investeringer i infrastruktur og forsyning af området. De samlede investeringer anslås til at ligge på omkring 2.1 mia. DKK. Ifølge mobilitetsundersøgelsen, mener 76 % af de adspurgte, at boligforhold har nogen eller afgørende betydning for, om man vil gennemføre en flytning (Nordregio, 2010). Det vil sige, at de boliger, man bygger, har en hvis betydning for, om man kan tiltrække arbejdskraft til smelteren, og planlægningen af den nye bydel er derfor vigtig.

Ifølge Naalakkersuisuts boligplan, så satser man på at kunne bygge omkring 300 nye boliger om året i de næste ti år i de tre til fire største byer. Langt størstedelen af disse boliger skal bygges i Nuuk. Maniitsoq indgår på nuværende tidspunkt ikke i denne strategi, hvilket dog kan ændre sig, såfremt der bygges en smelter. Den nye bydel forventes at kunne blive opført på fire til fem år, hvilket vil kræve investeringer for mellem 420 og 525 mio. DKK årligt, hvis omkostningerne kan holdes på det anslåede beløb. På finansloven er der til sammenligning afsat 330 mio. DKK til boligopførelse årligt. Selv om Qeqqata Kommunia og private investorer vil medfinansiere opførelsen af den nye bydel, betyder det at Selvstyret enten skal låne eksterne midler eller finde midlerne

internt i budgettet til opførelse af den nye bydel. Dette vil formentligt føre til en reducere af de offentlige investeringer i de andre kommuner i en længere årrække.

Ud over en formodet reducere i de offentlige investeringer i de andre kommuner, så vil de forventede fraflytningerne, som følge af etableringen af en smelter i Maniitsoq, også betyde ændrede økonomiske forhold for kommunerne.

Ifølge Copenhagen Economics beregninger vil kommunerne samlet komme til at opleve en stigning på 44 mio. DKK årligt, som følge af, at personer, som allerede er i arbejde, flytter til arbejde i Maniitsoq, på aluminiumsmelteren, vandkraftværkerne eller i afledte erhverv. Som årsager til den samlede stigning, anføres højere skatteindtægter som følge af højere lønnede jobs til de hjemmehørende samt skatteindtægter fra eksterne (Copenhagen Economics, 2010). I Tabel 2 nedenfor ses, at indtægterne ikke er jævnt fordelt og, at det for Qaasuitsup Kommunua og Kommune Kujalleq vil betyde reducerede indtægter på henholdsvis 19 og 11 mio. DKK årligt.

Tabel 2: Økonomiske konsekvenser af flytninger

Ændrede indtægter (mio. kr.)	Skat	Udl. Person-skat	Udl. Blok-tilskud	Omk. børn	Omk. ældre	Omk. Arbejds-løse	Samlet ændring
Kommune Kujalleq	-10	-2	-6	7	-	-	-11
Kommuneqarfik Sermersooq	-8	9	-5	6	-	-	2
Qaasuitsup Kommunua	-14	-7	-8	10	1	-	-19
Qeqqata Kommunua	68	-	28	-23	-1	-	71
Sum	36	-	9	-1	-	-	44

Note: Forklaring af kolonnerne: Skat = ændring i kommuneskatter; Udl. Personskat = ændring i udligning af personskat; Udl. Bloktilskud = ændring i udligning af bloktilskud, selskabs- og udbytteskat 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 ændringer i kommunens økonomi som følge af flytninger. I beregningen indgår ikke øgede selskabsskatter. Kilde: Copenhagen Economics, 2010.

De regionaløkonomiske konsekvenser ved etablering af en smelter, vil variere meget og få stor betydning for kommunernes serviceniveau og evne til at investere i kommunen. Qeqqata Kommunua vil opnå den største stigning i både

offentlige investeringer og øgede indtægter som følge af tilflytninger til smelteren på omkring 71 mio. DKK. Kommuneqarfik Sermersooq, forventes at få en mindre positiv økonomisk fremgang, mens både Qaasuitsup Kommunua og Kommune Kujalleq forventes at opleve en nedgang i kommunens indtægter som følge af fraflytningerne. Ved reducere af Selvstyrets offentlige investeringer kunne man ligeledes forvente, at netop byer og bygder i disse kommuner vil stå hårdest for på grund af allerede eksisterende tendenser med fraflytning.

3.0 Anbefalinger

SMV-gruppen igangsætter et grundigt base-line studie, der kan danne udgangspunkt for et løbende og langvarigt monitoringsprogram af de regionale udviklingstendenser i fraflytningsområder og tilflytningsområder. Ved implementering af eventuelle afbødende eller fremmende tiltag bør effekterne af disse ligeledes monitoreres. Mobilitetsundersøgelsen bør ligeledes følges op af løbende monitoring af befolkningens flytnings- og bosætningsmønstre over en længere årrække på 10-15-20 år eller mere med udgangspunkt i mobilitetsundersøgelsen som base-line studie.

Således opnås et datagrundlag, der kan anvendes til såvel afbødende som proaktive foranstaltninger af eventuelle ikke ønskede socioøkonomiske og regionaløkonomiske konsekvenser i fremtiden. Et grundigt analysearbejde kan samtidig anvendes i forbindelse andre store industriprojekter i eksempelvis mineindustrien samt bidrage til at forstå den kumulative påvirkning af flere store industriprojekter på samme tid i fremtiden.

Et monitoringsprogram og base-line studie anbefales ligeledes i høringssvarene til SMV-rapporten fra 2008. Universitetet i Akureiry i Island foretager løbende lignende programmer i forbindelse med aluminiumsindustriens regionale og socioøkonomiske påvirkninger på samfundet.

I SMV regi blev der med henblik på at indhente yderligere relevant faglig viden på området, afholdt et seminar i sidste halvdel af januar 2008. Dette seminar bestod af oplæg fra forskere og planlæggere fra blandt andet Canada, Island og Sverige. Seminaret fokuserede på emner som vækstcentre, specialiserede eller diversificerede regionale økonomier, omstillingsevne i samfund og befolkning m.m. På seminaret blev det ligeledes anbefalet, at der foretages grundige

moniteringsprogrammer, fordi projektet forventes at ville påvirke det grønlandske samfund meget dramatisk.

For at drage mest mulig nytte for lokalsamfundsudviklingen i Maniitsoq anbefaler SMV, at udarbejde en Industrial Benefit Plan (IBP), hvor en hvis procentdel af overskuddet fra smelteren kanaliseres over i en fond for andre projekter. Det kan være projekter i forhold til at styrke små og mellemstore virksomheders kompetencer til at kunne blive leverandør af service med mere for smelteren, kulturprojekter, opstart af turismevirksomheder eller noget helt andet. IBP skal desuden være med til at sikre, at samfundet bliver mindre sårbar overfor en eventuel lukning ved at sprede aktiviteterne i samfundet og ved at opbygge kompetencer, som kan anvendes i anden sammenhæng.

En anden mulighed i tråd med en IBP er etablering af en regional udviklingsfond, som kan søges af alle kommunerne. Derved kan de kommuner, som vil være hårdest ramt af fraflytninger og følgende nedgang i deres økonomiske grundlag, kunne drage fordel af de økonomiske gavnlige effekter ved etablering af en aluminiumsmelter.

Det anbefales desuden, at man i forbindelse med arbejdet med den regionale udviklingsstrategi (RUS) udarbejder en helhedsorienteret vision for det grønlandske samfund og får diskuteret, hvordan storskalaindustri, så som en aluminiumsmelter kan bidrage til at opnå de politiske samfundsvisioner. En debat af landsplanlægning koblet til både regionale udviklingsstrategier og megaprojekters rolle anbefales ligeledes i denne sammenhæng.

En aluminiumsmelter som den, man ønsker at etablere i Maniitsoq, har en levetid på mellem 50 og 100 år. Selv om det ligger langt ude i fremtiden anbefales det, at der allerede nu udarbejdes en exitplan. Exitplanen skal tage stilling til udfasningen af smelteren og eventuel anden anvendelse af vandkraftværkerne på den lange bane, men også på den korte bane, såfremt smelteren lukker ned før tid. Exitplanen kan ses som et værktøj til at være mere omstillingsparat og undgå et eventuelt kollaps af lokalsamfundet både, hvis der sker en uventet nedlukning og, når den 'naturlige' nedlukning måtte indtræffe.

4.0 Referenceliste

Akureyri University (2010): "Social Impacts of an Aluminium Plant in East Iceland 2002 – 2008 Main Findings, Prepared for comparison with a proposed aluminium plant in Maniitsoq" RHA.

Brundtlandkommissionen (1987): "Our Common Future".

Grønlands Selvstyre (2010a): Regional konsekvensanalyse. Betydningen af etablering af en aluminiumsmelter i Maniitsoq på det grønlandske uddannelses- og kompetenceudviklingssystem".

Grønlands Selvstyre (2010b): "Regional social og samfundsmæssig konsekvensanalyse ved mulig etablering af aluminiumsmelter i Grønland".

Local Government Commission (2004): "'Local Economies'. Smart Growth: Economic development for the 21st century" (tilgængelig på: <http://lgc.org/economic/localecon.html>).

Niras Greenland (2007): "Økonomiske konsekvenser af etablering af aluminiumindustri i Grønland".

Niras Greenland (2010): " Aluminiumprojektets økonomiske betydning".

Nordisk Ministerråd (2010): "Hållbar udvikling – En ny kurs for Norden 2009 – 2012".

Nordregio (2010): "Mobilitet i Grønland. Sammenfattende analyse".

Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose and John Tomnay (2007): "What kind of Local and Regional Development and for Whom?".

www.aluminum.gl

www.smv.gl