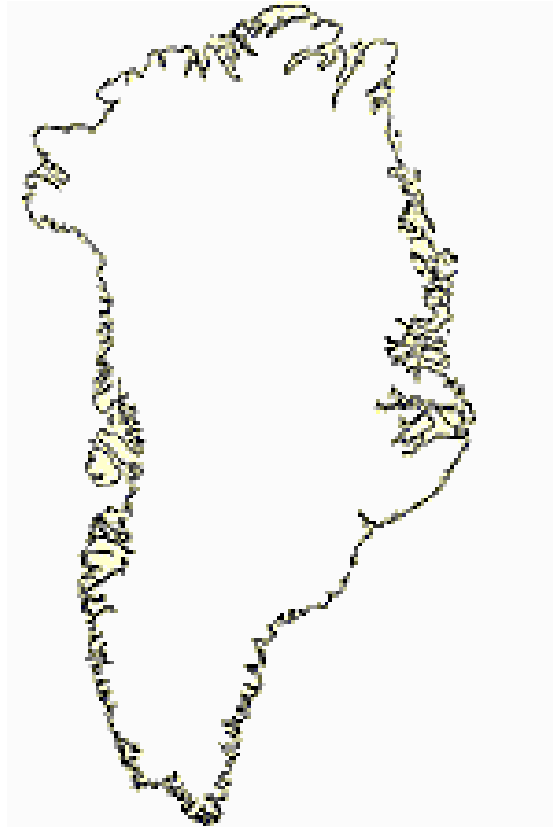


DEN ØKONOMISKE UDVIKLING I GRØNLAND



- Strukturpolitiske pro-
blemstillinger
- **Uddannelse**
- **Fiskeriet**
- **Den generelle økonomiske situation**

Februar 2000

Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi blev nedsat af statsministeren i august 1988. Udvalget har til opgave at følge den økonomiske udvikling i Grønland og afgive beretninger herom til statsministeren og Grønlands Hjemmestyre. Statens myndigheder skal holde det rådgivende udvalg underrettet om alle foranstaltninger af betydning for de økonomiske forhold i Grønland, og udvalgets udtalelse skal indhentes, inden der foretages væsentlige ændringer i de retningslinier, som ligger til grund for ydelse af statstilskud, samt ved andre statslige dispositioner, der har en væsentlig betydning for Grønlands økonomi.

Udvalget kan efter anmodning fra de grønlandske myndigheder rådgive om tilrettelæggelsen af den generelle økonomiske politik i Grønland og om væsentlige økonomiske spørgsmål i øvrigt.

Det forudsættes, at udvalget etablerer et nært samarbejde med de grønlandske myndigheder omkring fremskaffelse af det fornødne økonomiske og statistiske dokumentationsmateriale.

Udvalget består af en formand og 6 medlemmer, hvoraf Statsministeriet udpeger formanden og 3 medlemmer. De øvrige medlemmer udpeges af Finansministeriet, Danmarks Statistik og Grønlands Hjemmestyre. Udvalget har følgende sammensætning:

Formand: Professor Christen Sørensen

Medlemmer: Direktør Peter Beck
Kontorchef Søren Brodersen
Underdirektør Anders Møller Christensen
Kontorchef Henrik Hjortdal
Kontorchef Jens Pagter Kristensen
Kontorchef Vøgg Løwe Nielsen

Sekretariat: Specialkonsulent Henrik Thomasen, Statsministeriet
Kontorchef Susanne Gruno, Undervisningsministeriet
Fuldmægtig Søren Frandsen, Undervisningsministeriet
Fuldmægtig John Vestergaard, Finansministeriet
Afdelingsleder Karen Langner, Statsministeriet

UDVALGETS ADRESSE:

Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi
Statsministeriet
Prins Jørgens Gård 11
1218 København K

Telefon: 45 33 92 33 00
Telefax: 45 33 11 16 65
e-mail: stm@stm.dk

Kort på forsiden bragt med tilladelse fra Arctic Information

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning

Udviklingen på kort sigt.....	7
Udviklingen på længere sigt.....	8
Nødvendigt med strukturpolitiske tiltag	9
Erhvervspolitik	9
Fiskeriet	13
De hjemmestyreejede selskaber	14
Boligpolitikken	14
Uddannelse	15
Kapitel 1. Strukturpolitiske problemstillinger	
1.1 Udfordringerne i de kommende år	29
1.2 Strukturpolitik – mange områder og muligheder	32
1.3 Erhvervspolitik.....	33
1.3.1 Omfanget af erhvervssubsidier og infrastrukturtilskud.....	34
1.3.2 Konkurrencenævn og –lovgivning	37
1.3.3 Privatisering af udvalgte hjemmestyreejede selskaber	38
1.3.4 Udlicitering af anlægsopgaver	40
1.3.5 Ensprissystemet.....	40
1.3.6 Trafikområdet.....	43
1.3.7 Fremme af iværksætterkulturen	44
1.4 Den offentlige sektor og de hjemmestyreejede selskaber	45
1.5 Boligpolitikken er helt central.....	49
Kapitel 2. Uddannelse i Grønland	
Uddannelse i Grønland	51
2.1 Uddannelsessystemets struktur og organisering	52
2.1.1 Folkeskolen	52
2.1.2 De gymnasiale uddannelser.....	55
2.1.3 De faglige uddannelser.....	55
2.1.4 Mellemuddannelser	57
2.1.5 Videregående uddannelser	58
2.1.6 Voksen- og efteruddannelse	58
2.1.7 Ansøgere og optagne på uddannelser.....	59
2.2 Uddannelsesfrekvens og elevstrømme.....	60
2.2.1 Uddannelsesniveauet generelt.....	60
2.2.2 Sammenligning med Norden.....	64
2.2.3 Sprog og uddannelse	65
2.2.4 Uddannelses- og erhvervsvejledning	67
2.3 Uddannelsessystemets volumen, omkostninger og effektivitet	68
2.3.1 Udvikling i elevtal.....	68
2.3.2 Grønlandske studerende i Danmark 1987-1998.....	71
2.3.3 Antal fuldførte forløb	74
2.3.4 Uddannelsesstøtten i Grønland – samt sammenligninger med SU-systemer i Norden	75
2.3.5 Udgifter til uddannelsessektoren.....	78
2.3.6 Ressourceforbruget på de enkelte uddannelsesområder	80

2.3.7 Udgifter pr. færdiguddannet.....	88
2.3.8 Udgifter til uddannelse i forhold til disponibel BNI.....	89
2.4 Kvalitetsindikatorer	90
2.4.1 Gennemførelsesprocent.....	90
2.4.2 Indikatorer for faglig indhold.....	91
2.4.3 Lærerkvalifikationer.....	96
2.4.4 Lærerkorpsets sammensætning	97
2.4.5 Lære- og praktikpladssituationen på erhvervsuddannelserne	99
2.5 Målsætninger i uddannelsespolitikken.....	99
2.5.1 Den demografiske udvikling	100
2.5.2 Indholdsreformen i folkeskolen	100
2.5.3 Vejledningsredegørelse	102
2.5.4 Højere teknisk eksamen (htx).....	103
2.5.5 Universitetsparken i Nuuk.....	103
2.5.6 Ingeniøruddannelse	105
Litteraturliste	106
Kapitel 3. Fiskeriet	
3.1 Fiskerierhvervets betydning.....	107
3.2 Udviklingen i fiskeriet.....	108
3.3 Fangstkvoter	114
3.4 Fiskeriaftaler	116
3.5 Fiskeripolitiske overvejelser.....	118
Kapitel 4. Den generelle økonomiske situation	
4.1 Konjunkturudviklingen i hovedtræk	121
4.2 Konjunkturbestemmende forhold	124
4.3 Konjunkturudviklingen.....	129
4.4 Vurdering af den økonomiske politik.....	134
Appendiks: Offentlige finanser	
A. Hjemmestyrets økonomi – hovedtræk	137
B. Hjemmestyrets indtægter, 1998	139
C. Hjemmestyrets udgifter, 1998	141
D. Hjemmestyrets udlån (netto), 1998.....	143
E. Finansåret 1999	144
F. Finansloven for 2000	145
G. Kommunernes økonomi.....	146
H. Den danske stats udgifter til Grønland	152

Sammenfatning

Udviklingen på kort sigt

Efter pæn økonomisk vækst i 1998 og i de foregående par år vurderer udvalget, at den økonomiske aktivitet også steg i 1999. Atter i 2000 ventes positiv, om end beskeden, vækst. Gennem hele perioden har inflationen endvidere været lav. Hertil kommer, at ledigheden faldt forholdsvis kraftigt i løbet af 1999 efter at have været nogenlunde konstant gennem flere år.

Der er imidlertid grund til at fremhæve, at der er en række elementer i den nuværende økonomiske situation, der nøje bør følges:

1. Stigende skatteindtægter i kølvandet på den stigende økonomiske aktivitet har ikke kunnet forhindre underskud i landskassen i 1998 og et budgetteret underskud i 1999, mens der i 2000 budgetteres med et meget begrænset overskud. Især driftsudgifterne er steget kraftigt. I forbindelse med finansloven for 2000 vedtog Landstinget blandt andet på denne baggrund en ny budgetlov. Denne kan bidrage til en bedre styring af de offentlige udgifter, men kan ikke i sig selv forhindre tendensen til opdrift i udgifterne.

At det ikke har været muligt at opnå overskud i de seneste år, hvor der har været fremgang i økonomien, vækker bekymring. Den skal ikke mindst ses på baggrund af økonomiens enstrengede struktur omkring fiskesektoren. Dette burde særligt tilsige, at der i gode tider opnås overskud, så der er noget at trække på i dårlige tider.

2. Den fortsatte vækst gennem flere år har bidraget til, at ledigheden er faldet, og at presset på arbejdsmarkedet er øget væsentligt. Selvom de nominelle lønstigninger fortsat er lave, afspejler de seneste overenskomster, at der er ved at opstå lønpres i dele af den offentlige sektor og flaskehalse i anlægssektoren. Det indebærer risiko for, at det kan smitte af på resten af økonomien. I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at jo større pres der er på arbejdsmarkedet, desto mere skærpes behovet for en stram finanspolitik – især hvis arbejdsudbuddet ikke samtidig kan øges.
3. Væksten finder hovedsageligt sted i de større byer. Dette er ikke problematisk i sig selv, da fx den kommunale udligning sikrer, at kommuner med svag vækst også får fordel af

den positive udvikling i andre kommuner. Der er imidlertid risiko for, at overophedning i nogle af vækstområderne fører til generelle omkostningsstigninger i hele landet. De regionale forskelle stiller således store krav til tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Det kan derfor være hensigtsmæssigt med en målrettet tilpasning af hjemmestyrets aktiviteter, herunder nybyggeri og renoveringsprojekter, under hensyntagen til den lokale økonomiske situation. I denne sammenhæng skal det også fremhæves, at en ændret boligpolitik som nedenfor beskrevet giver muligheder for at føre en regionalt afstemt konjunkturpolitik.

Udviklingen på længere sigt

Produktionsfaldet i 1990-93 blev afløst af positive vækstrater hvert år siden 1994. Selv om det således er gået fremad de seneste år, er de langsigtede udsigter for udviklingen af Grønlands økonomi ikke særligt opløftende. Set samlet over den seneste 10-årige periode er økonomien ikke vokset, og med de eksisterende økonomiske strukturer er der ikke udsigt til, at den grundlæggende udviklingstendens vil blive væsentlig mere positiv fremover. Især den store afhængighed af rejefiskeriet kombineret med utilstrækkelig udvikling af kommercielt bæredygtige erhvervsaktiviteter også på andre områder vækker bekymring. I et lidt længere perspektiv er det endvidere nedslående, at en mindre andel af de unge i de senere år er begyndt på en uddannelse efter folkeskolen.

Hertil kommer, at samfundet står over for betydelige udfordringer som følge af den demografiske udvikling, hvor den andel af befolkningen, der er i den arbejdsdygtige alder, vil falde, mens andelen af især ældre borgere vil stige kraftigt. Denne udvikling vil give sig udslag i et betydeligt underliggende pres på de offentlige finanser. Et større arbejdsudbud fremover vil kunne mindske forsørgerbyrden. Det kan ske både ved at få befolkningen tidligere ud på arbejdsmarkedet (jf. nedenfor om uddannelse) og ved at få den til at blive længere på arbejdsmarkedet. I forbindelse med vedtagelsen af finansloven for 1999 blev pensionsalderen hævet fra 60 til 63 år fra 2000. Dermed vil antallet af personer i den erhvervsaktive alder blive øget og antallet af pensionister reduceret. Dette initiativ vil lette, men ikke forhindre, presset på de offentlige finanser.

Et særligt problem er væksten i antallet af førtidspensionister. En mere restriktiv praksis for tildeling af førtidspension vil kunne bidrage til højere arbejdsudbud, og det kan i den forbin-

delse overvejes, om kommunerne fremover skal bære en større del af omkostningerne ved førtidspension. Specielt i en situation med faldende arbejdsløshed og flaskehalse på arbejdsmarkedet bør såvel hjemmestyret som kommunerne i højere grad satse på beskæftigelse og revalidering i stedet for passiv forsørgelse.

Nødvendigt med strukturpolitiske tiltag

Større arbejdsudbud er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at sikre højere beskæftigelse. Indsatsen bør understøttes af strukturreformer på en række forskellige områder for at skabe et bredere erhvervsgrundlag og vækst i økonomien via en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne. Dette vil samtidig forbedre de offentlige finanser.

Udover den offentlige sektor omfatter de nødvendige reformer en lang række områder som fx:

- erhvervs politik,
- fiskeriet,
- de hjemmestyreejede selskaber,
- boligpolitikken,
- og uddannelse.

Nogle initiativer er taget og andre overvejes, men da reformerne hænger sammen og virker gensidigt forstærkende, er det ikke tilstrækkeligt kun at gennemføre dem på udvalgte områder. De bør gennemføres over en bred front for at skabe de bedst mulige forudsætninger for en positiv økonomisk udvikling.

Erhvervs politik

Ved at fremme konkurrencen inden for *alle* erhverv vil samfundets ressourcer kunne blive udnyttet bedre. Som led heri vil mulighederne for eksport af såvel eksisterende som nye produkter blive forbedret, og potentialet for skabelse af nye virksomheder vil blive øget. Et bredere erhvervsgrundlag er i øvrigt den afgørende forudsætning for, at Grønlands økonomi bliver mindre sårbar.

Større åbenhed over for udlandet er en simpel og effektiv måde til at øge effektivitetskravene til grønlandsk produktion. Som led heri vil prisniveauet i højere grad blive påvirket af verdensmarkedspriserne, hvilket vil reducere problemerne med de uundgåelige lokale monopoler.

ler, da det bliver nødvendigt for erhvervslivet at tilpasse omkostningerne i lyset af det udenlandske prisniveau.

Denne mekanisme kan ligeledes udnyttes, i det omfang hjemmestyret ønsker, at virksomhederne leverer bestemte ydelser. Disse bør præciseres i servicekontrakter (som også kan indeholde krav om anvendelse af lokal arbejdskraft), der sendes i offentlig licitation. Såvel virksomheder i Grønland som i omverdenen bør som udgangspunkt have mulighed for at deltage i disse licitationer. Det kan medvirke til, at ydelserne leveres til bedst mulige priser.

Subsidier

Subsidier er med til at fastholde samfundets ressourcer i de støttede sektorer og projekter, hvorved de ikke anvendes tilstrækkeligt effektivt. Hertil kommer, at erhvervstilskud med tilhørende besparelsemuligheder indgår som en betydelig post på hjemmestyrets budget.

Det vil altid være politisk vanskeligt at fjerne erhvervstilskud, som af de berørte virksomheder bliver opfattet som velerhvervede rettigheder - især i krisetider, hvor virksomhederne i forvejen er økonomisk trængte. Da det går godt i økonomien for øjeblikket, er tidspunktet velegnet til at afvikle nogle af tilskuddene. Troværdigheden og effekten af en sådan politik styrkes, hvis afviklingen af subsidierne sker inden for rammerne af et samlet erhvervspolitisk program, hvor erhvervsvirksomhedernes generelle rammebetingelser bedres i takt med en større markedsorientering af økonomien.

Konkurrencenævn og -lovgivning

Det er vanskeligt at få konkurrencen til at fungere effektivt i Grønland på grund af naturlige monopoler og mange små markeder. Netop derfor er det særligt vigtigt at fremme konkurrencen mest muligt gennem så gode markedsøkonomiske betingelser som muligt og samtidig have egnede administrative og lovgivningsmæssige forhold.

Der findes et Konkurrencenævn, men det har kun sjældent holdt møder og har i det hele taget ikke været særligt aktivt. Det ser nu ud til, at der er intentioner og vilje til at få det til at fungere bedre end hidtil. Udvalget har således begrundet forhåbning om, at nævnet fremover vil tage initiativer og i det hele taget spille en større rolle.

Udover selve konkurrenceloven og administrationen af denne er det relevant med en gennemgang af den øvrige erhvervslovgivning med henblik på at fremme konkurrenceelementet. Konkret kunne dette fx føre til ophævelse af det generelle krav om næringsbrev, før en virksomhed kan etableres samt ligestilling af grønlanderes og udefra kommende arbejdskrafts adgang til arbejdsmarkedet. Som følge af flytteomkostninger mv. vil den hjemmehørende arbejdskraft under alle omstændigheder stå stærkt.

Privatisering af udvalgte hjemmestyreejede selskaber

Inden for de seneste år er der sket en bevægelse i retning af større markedsorientering af de hjemmestyreejede selskaber. Fx er de kommercielle og ikke-kommercielle aktiviteter blevet adskilt i Royal Greenland og i KNI, hvorved grundlaget for privatisering af de kommercielle dele af disse selskaber er blevet forbedret. Udvalget anbefaler, at der arbejdes videre i denne retning. I den forbindelse er det værd at bemærke, at de enkelte hjemmestyreejede selskaber hverken behøver at blive solgt på samme betingelser eller på samme måde. Det afgørende er, at der kommer gang i processen, så samfundet kan høste fordelene i form af øget effektivitet og dynamik.

Udlicitering af anlægsopgaver

Med udsigt til betydeligt nybyggeri og omfattende renoveringsopgaver i de kommende år samt med en bygge- og anlægssektor, der i forvejen opererer tæt på kapacitetsgrænsen, er det givetvis nødvendigt at involvere udenlandske entreprenører i arbejdet. Især renoveringsopgaver kan kræve specialistviden/-færdigheder, som kun i begrænset omfang findes lokalt.

At lade udenlandske virksomheder deltage i de store byggeopgaver afskærer ikke lokale virksomheder fra at udføre væsentlige dele af arbejdet. Der er udsigt til overordentligt gode beskæftigelsesmuligheder for grønlandsk arbejdskraft i takt med, at den bliver uddannet, og der er rige muligheder for grønlandske virksomheder for at indgå i projekterne. Blandt andet vil det være forbundet med lavere omkostninger for virksomhederne at ansætte allerede fastboende arbejdskraft, da de ikke samtidig vil skulle afholde bolig- og rejseudgifter til disse. Desuden kan krav om anvendelse og oplæring af lokal arbejdskraft fx inddrages i licitationsbetingelserne.

Ensprissystemet

Ensprissystemet er primært begrundet i fordelingspolitiske hensyn, idet det sigter mod en ensartet levestandard i byerne og bygderne. I den henseende må systemet betragtes som en succes.

Der er imidlertid også ulemper forbundet med systemet. Krydssubsidieringen bevirker, at den enkelte forbruger og producent ikke tager højde for de reelle økonomiske omkostninger ved forbrug af produkter, som er omfattet af ensprissystemet. Eksempelvis tages der ved placering af energiforbrugende aktiviteter generelt ikke hensyn til, hvor elektriciteten produceres billigst, ligesom der ikke er særlig motivation til at spare på vand, hvor der er dyr vandforsyning. Ensprissystemet modvirker således en effektiv og dynamisk anvendelse af ressourcerne med store samfundsøkonomiske omkostninger til følge.

En reform af ensprissystemet i retning mod mere omkostningsægte priser vil have stor fordelingsmæssig betydning for befolkningen og formentlig påvirke det fremtidige bosætningsmønster kraftigt, hvis ikke en sådan reform følges op af andre (og samfundsøkonomisk billigere) støtteordninger til randområderne. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det er muligt at erstatte ensprissystemet med et system, som både tilgodeser landsstyrets sociale og fordelingsmæssige målsætninger og samtidig medvirker til en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne. En mulighed kunne således være at fjerne støtten fra forbruget og i stedet yde støtte ved direkte tilskud til indbyggerne.

Trafikområdet

Trafikområdet er ligesom en lang række andre infrastrukturområder i Grønland omfattet af ensprissystemet. Givet den trafikpolitiske målsætning om gode transportmuligheder for borgerne også i tyndbefolkede dele af landet må omfattende offentlig subsidiering af den grønlandske transportsektor betegnes som nødvendig. Den indbyggede krydssubsidiering bevirker imidlertid, at de faktiske udgifter forbundet med den offentlige regulering og tilskud er uigenkendskelige, og at operatørerne kun har begrænset incitament til at omkostningsminimere produktionen.

Udvalget anbefaler derfor, at der politisk foretages en revurdering af den offentlige støtte til transportsektoren, og at landsstyret i overensstemmelse hermed indgår servicekontrakter med operatørerne om direkte støtte til nærmere definerede opgaver i forbindelse med offentlig li-

citation. Derved vil den politiske beslutningsproces blive mere gennemskuelig samtidig med, at ressourcospild begrænses gennem operatørens øgede incitament til at løse opgaven så effektivt som muligt. Det er endvidere vigtigt, at nye initiativer hviler på grundige samfundsøkonomiske analyser.

Fremme af iværksætterkulturen

Som led i opnåelse af en mere diversificeret erhvervsstruktur er det vigtigt, at der bliver udviklet nye virksomheder. Dette kræver imidlertid, at en større del af befolkningen ønsker at starte egen virksomhed, og at der er fornuftige rammebetingelser for virksomhedsdrift. Disse kan fremmes gennem reduktion af erhvervssubsidierne til eksisterende virksomheder, privatisering og udlicitering, ensprisreform og større konkurrence i økonomien i det hele taget.

Iværksætterkultur er ikke noget, der bliver udviklet fra den ene dag til den anden. Der skal derfor etableres en tradition for og almen accept af selvstændig virksomhedsdrift uden for fanger- og fiskerierhvervet med rod i det lokale samfund. Denne vil tage tid at udvikle, men vil kunne fremmes gennem større fokus i uddannelsessystemet på de faglige uddannelses- og erhvervsmæssige forudsætninger, der knytter sig til drift af egen virksomhed og gennem styrket rådgivning af nye og potentielle iværksættere.

Fiskeriet

Ovenstående generelle betragtninger om erhvervspolitik gælder også fiskerierhvervet. Dette vil således også kunne komme til at fungere bedre med en større grad af markedsorientering, også i opkøbsleddene. Udover lavere direkte og indirekte subsidier kan en sådan større markedsorientering gennemføres ved, at en række af begrænsningerne på erhvervet bliver ophævet. Dermed bliver det op til erhvervet selv at afgøre, fra hvilke bådtyper rejerne skal fanges, og hvorledes de skal forarbejdes, og dermed også om de skal sælges som skalrejer eller som pillede rejer.

Et vigtigt instrument i fiskeripolitikken er afgiften på 3 pct. af værdien af rejer, som ikke produceres på land. Da der er tale om udnyttelse af en begrænset råvareresource, kan det ud fra en samfundsmæssig betragtning være rimeligt at afgiftsbelægge tilladelser/koncessioner, som giver private producenter store fortjenstmuligheder. Afgiften skal ses i lyset af, at de tildelte kvoter udnyttes fuldt ud, og at den således hverken påvirker fiskeriindsatsen eller effektiviteten i erhvervet. Afgiften har med andre ord næppe stor betydning for de økonomiske disposi-

tioner, herunder eksporten, men reducerer primært det private overskud af rejefiskeriet. Afgiftens højde skal således ses i sammenhæng med især rejepriiser.

De hjemmestyreejede selskaber

Hjemmestyret er ejer (eller medejer) af en række erhvervsdrivende selskaber og virksomheder, herunder aktieselskaber, hvor hjemmestyret ejer 100 pct. af aktierne. Af disse selskaber har de seks største siden 1993 samlet øget deres nettogæld med 1,6 mia. kr. til 2,7 mia. kr. i 1998.

I betragtning af selskabernes økonomiske og samfundsmæssige betydning, kan hjemmestyret ikke se bort fra denne gældsudvikling. Særligt udviklingen i Royal Greenland er bemærkelsesværdig. Royal Greenland, som er Grønlands mest betydende virksomhed, har således blandt andet som led i ekspansionen på de europæiske markeder øget sin gæld fra 1,0 mia. kr. i 1993 til 2,2 mia. kr. i 1998, svarende til en stigning på 1,2 mia. kr. på bare fem år.

Udviklingen i de største hjemmestyreejede selskabers regnskabsresultater går dog generelt set i den rigtige retning. Således kunne alle de seks største i 1998 for første gang melde om overskud i samme år. Resultaterne set under ét er dog stadig ikke tilfredsstillende.

Også sammensætningen af bestyrelserne har udviklet sig positivt, idet den gradvist er blevet ændret i mere professionel retning. Næsten tre ud af fire bestyrelsesmedlemmer er i dag erhvervsfolk, mens kun godt en fjerdedel er politikere eller embedsmænd. Til sammenligning var under 50 pct. af bestyrelsesmedlemmerne erhvervsfolk i 1996.

Boligpolitikken

Hjemmestyret yder store tilskud til såvel opførelse af boliger som til huslejer, og boligområdet er et andet vigtigt område, hvor man langt fra kan tale om kosttægte priser. Med begrænsede midler til boligformål står valget som nærmere beskrevet i udvalgets rapport fra december 1998 mellem fortsat kødannelser eller højere egenbetaling. Landstinget har hidtil valgt at acceptere kødannelser med meget lange ventetider og ledsagende betydelige samfundsøkonomiske omkostninger til følge, da det er en af de væsentligste hindringer for etableringen af et effektivt og velfungerende arbejdsmarked.

En højere egenbetaling kan opnås ved at øge egenfinansieringen af ejer- og andelsboligerne samt at nedbringe subsidieringen af udlejningsboligerne. I den nuværende situation med vækst i økonomien, der blandt andet er drevet af bygge- og anlægssektoren i Nuuk og andre større byer, er der betydelig risiko for overophedning af økonomien. På denne baggrund forekommer det særlig oplagt nu at øge egenbetalingen og det private engagement på boligområdet. Dette vil have en række positive effekter, da

- boligmarkedet vil komme til at fungere bedre med bl.a. mindre kødannelser til følge,
- der vil skabes mulighed for væsentlig større mobilitet af arbejdskraften og et mere velfungerende arbejdsmarked,
- såvel det nuværende samt ikke mindst det fremtidige meget høje aktivitetsniveau i bygge- og anlægsbranchen vil blive reduceret især Nuuk, men også i andre større byer,
- det vil bidrage til, at en større del af bygge- og anlægsopgaverne, inkl. renovering, kan forestås af hjemmehørende virksomheder og arbejdskraft,
- øget egenbetaling vil kunne indgå som en integreret del af en ensprisreform og dermed også bidrage til større markedsorientering,
- der vil blive skabt stærkere incitament for beboerne til at vedligeholde boligerne,
- den private opsparing vil blive fremmet i en situation, hvor dette af hensyn til finansieringen af en øget pensionsbyrde er ønskværdigt,
- hjemmestyrets finanser vil blive forbedret i en situation, hvor disse er udsat for et stort pres.

Det er sjældent, at et enkelt instrument i den økonomiske politik kan bruges som led i såvel den kortsigtede konjunkturpolitiske styring som i den langsigtede strukturpolitik og samtidig opfylde en række delmål.

Uddannelse

International forskning har vist, at uddannelse er af stor betydning for økonomisk effektivitet, se boks 1.

Boks 1. Uddannelse og økonomisk effektivitet¹

Også før 1967, hvor Denison udgav sit nu klassiske arbejde: "Why Growth Rates Differ," var der en betydelig interesse for sammenhængen fra flere og bedre uddannede til større økonomisk effektivitet. De vækstmæssige implikationer af uddannelse er siden dokumenteret i en række arbejder, se bl.a. Dowrick and Nguyen (1989) og Bénabou (1996). Bénabou (1996, side 51) viser, at sammenhængen fra øget humankapital (flere og bedre uddannede) til øget vækst er en af de bedst dokumenterede sammenhænge i nyere vækstteori. Med andre ord er mere og bedre uddannelse en nødvendig forudsætning for, at Grønland i den kommende generation kan få de bedste muligheder for at skabe økonomisk vækst og dermed øget økonomisk uafhængighed.

Denne bevidsthed om betydningen af flere og bedre uddannede har i høj grad præget den økonomiske politik i en række udviklingslande, som på meget kort tid har udviklet sig til høj-effektive samfund, se boks 2.

Boks 2. Uddannelse og økonomisk effektivitet i Sydkorea

Over en periode på 35 år har Sydkorea udviklet sig fra en af de fattigste nationer i verden til verdens 11-største økonomi. Denne lange periode med ekstraordinær høj økonomisk vækst var bl.a. kendetegnet af høje opsparings-/investeringskvoter med en hurtig kapitalopbygning til følge og endvidere af en omfattende satsning på uddannelse afstemt efter det aktuelle udviklingstrin.

Oprindeligt blev der primært satset på folkeskolen, idet der også blev lagt megen vægt på at uddanne pigerne. Herigennem sigtedes ikke mindst mod, at næste generation skulle have bedre forudsætninger for og forståelse af skolegang hjemmefra. I takt med at folkeskolen afleverede langt bedre uddannede elever, blev ungdomsuddannelserne udbygget. Sidste trin i denne proces var, at de videregående uddannelser blev udbygget. I 1995 var udviklingen kommet så langt, at over halvdelen af en årgang påbegyndte en videregående uddannelse. Så høje tal er der ingen andre lande, der har nået endnu. Af sammenlignelige OECD-test fremgår endvidere, at koreanske elever opnår mindst samme niveau i uddannelserne som elever fra industrilande.

Den asiatiske krise ramte også Sydkorea hårdt i 1997. Men allerede nu er Sydkorea - med dens meget veluddannede befolkning - godt på vej ud af krisen.

Selv om uddannelse ikke blot kan anskues ud fra en økonomisk synsvinkel, må udvalget til lægge dette aspekt en ganske betydelig vægt i lyset af ikke mindst de beskedne langsigtede vækstperspektiver og omfanget af tilkaldt højt uddannet arbejdskraft.

¹ Denison, E. F. 1967. *Why Growth Rates Differ*, The Brookings Institution. Bénabou, R. 1996. *Inequality and Growth*. CEPR Discussion Paper No. 1450, London. Dowrick, S. og D.-T. Nguyen 1989. *OECD Comparative Economic Growth 1950-85: Catch-Up and Convergence*. *American Economic Review* 1989: 79: 5: 1010-30.

Hovedproblemstillinger

Det var først efter 1970/71, at der blev opbygget en bred vifte af erhvervsfaglige uddannelser i Grønland. Det første gymnasium – i Nuuk – begyndte at optage elever i 1977. Indtil disse institutioner blev oprettet, måtte grønlandske unge derfor forlade Grønland – især til Danmark – for at få en ungdomsuddannelse og eventuelt en videregående uddannelse. På denne baggrund er det ikke overraskende, at der er et markant uddannelsesefterslæb i Grønland, hvis der sammenlignes med Færøerne, Island, Danmark eller det øvrige Norden.

Det, der måske er overraskende og i hvert fald negativt set i forhold til at eliminere uddannelsesefterslæbet, er, at der i de senere år har været en tendens til, at relativt færre af en ungdomsårgang søger ind på en ungdomsuddannelse, jf. tabel 2.3.3 og de hertil knyttede uddybende kommentarer. Dette negative billede af udviklingen gennem de senere år forstærkes af:

- at relativt flere afbryder en igangværende faglig grunduddannelse. På GU-uddannelserne er frafaldsprocenten imidlertid faldende over tid, se tabel 2.4.1,
- at der har været behov for at indføre såkaldte brobygningsforløb efter folkeskolen for at bringe mange elevers viden og kunnen op på det nødvendige indgangsniveau til især de faglige grunduddannelser,
- at kun ca. en tredjedel af dem, der blev optaget på ungdomsuddannelserne (STI, GU og efterskole) i 1997, kom direkte fra folkeskolens 11. og 12. klasse,
- at den gennemsnitlige alder for studerende på de faglige grunduddannelser, mellemuddannelser og videregående uddannelser er steget med hhv. 2.6, 4.0 og 1.8 år fra 1988 til 1996 til hhv. 24.2, 29.6 og 27.2 år.

Der er således tegn på, at fremgangen i befolkningens uddannelsesniveau sker langsomt, hvilket er nedslående i et lidt længere perspektiv.

Problemstillinger i relation til folkeskoleområdet

Det er udvalgets vurdering, at de ovenfor beskrevne udviklingstendenser primært har deres rod i, at den grønlandske folkeskole ikke lever op til de krav, der stilles til det grundlæggende uddannelsesniveau i et vidensbaseret samfund. Følgende yderligere forhold peger herpå:

- at læsefærdigheder ikke udvikles nok. I 8. kl. er der således ca. 1/3 af eleverne, der har læsefærdigheder under et ønskværdigt minimum. D.v.s. læsefærdighederne er så ringe, at det i sig selv vanskeliggør tilegnelse af pensum på de øvrige områder,
- at tilegnelse af fremmedsprog ligger på et lavt niveau, jf. tabel 2.4.2. Dette kombineret med, at kun ca. 1 pct. af dem, der ikke behersker et fremmedsprog, får en uddannelse, der ligger over folkeskoleniveauet, viser en afgørende svaghed i sprogtilegnelse. Da denne gruppe udgør over 40 pct. af hver ungdomsårgang, betyder dette forhold også, at samfundet risikerer at blive socialt todelt efter sprogtilegnelse,
- at ca. 1/3 af en ungdomsårgang nu søger et dansk efterskoleophold kan være et symptom på folkeskolens problemer, men med den positive effekt, at eleverne bl.a. opnår en større grad af modenhed og faglighed, herunder bl.a. bedre beherskelse af et fremmedsprog (dansk),
- at en betydelig del af lærebogsmaterialet og pædagogikken (endnu) ikke er fuldt ud tilpasset grønlandske forhold²,
- at ikke-formelt kvalificerede lærere, især timelærere, udgør næsten 30 pct. af lærerkorpset i folkeskolen,
- at kun godt 75 pct. af folkeskolelærerne er grønlandssprogede. Andelen er et udtryk for et gennemsnit, og varierer geografisk, hvilket kan forstærke problemerne (både fagligt og socialt) i visse områder, hvor lærerne og familierne har svært ved at kommunikere.

Udvalgets anbefalinger i relation til folkeskolen

Udvalget finder det på ovenstående baggrund meget positivt, at der med uddannelseskonferencen i Kangerlussuaq i september 1999 er lagt op til en kritisk indholdsreform af folkeskolen som nærmere beskrevet i afsnit 2.5.2.

Udvalget skal i tilknytning hertil komme med følgende anbefalinger rettet mod folkeskoleområdet:

Det overordnede mål må være at hæve kvalitetsniveauet ganske betydeligt i den grønlandske folkeskole. Den formulerede målsætning om "Verdens bedste folkeskole" er et ambitiøst mål, der kan være en inciterende ledetråd i et langsigtet perspektiv.

Efter udvalgets opfattelse vil det i forlængelse heraf være ønskeligt, at der snarest opstilles en række kvalitetsindikatorer på folkeskoleområdet, der kan belyse, om udviklingen går den rette vej. En betingelse for, at folkeskolen kan realisere et væsentligt kvalitetsløft, er også, at der tilføres folkeskoleområdet flere ressourcer, jf. nedenfor. Og skal berettigelsen heraf også kunne måles, skal effekten af øget ressourceindgang kunne dokumenteres f.eks. ved de foreslåede kvalitetsindikatorer. Kvalitetsindikatorerne bør med udgangspunkt i politisk fastsatte mål for folkeskolen dække så mange aspekter af folkeskolearbejdet som muligt og samtidigt være operationelle. Indikatorerne **kan** f.eks. omfatte flg. områder:

1. *De fysiske rammer*

(standard, vedligeholdelsesstandard, indeklima, adgang til faglokaler o.s.v.),

2. *Lærerkorpset*

(sammensætning på alder, køn, anciennitet, liniefag, sprogfærdigheder m.m.)

3. *Undervisningsmaterialet*

(indholdskrav, indhold tilpasset forholdene i Grønland o.s.v.)

4. *Ledelsens arbejde, herunder skolebestyrelsens arbejde*

(mål for skolens arbejde: fagligt, pædagogisk, socialt o.s.v.)

5. *Elevernes arbejde m.v.*

(fagligt niveau/færdighedstest, social adfærd, mødeprocent, aflyste undervisningstimer o.s.v.),

6. *Samarbejde med hjemmet og før-skole institutioner*

Formålet med at udvikle et sæt af kvalitetsindikatorer efter ensartede principper for alle skoler og offentliggøre disse årligt er:

- at øge opmærksomheden på og forståelsen af, at alle interesserede - herunder forældrene - positivt medvirker til at udvikle en bedre skole,

² Det svenske lærebogssystem i regning/matematik, som man hidtil har brugt, er dog erstattet af et grønlandsk produceret system. Et nyt system er endvidere ved at blive udviklet. Målet er, at matematikundervisningen herefter får det samme faglige niveau som i Danmark og andre nordiske lande.

- at dokumentere den faktiske udvikling bl.a. over for de politiske systemer, der skal bevillige ressourcerne til folkeskoleområdet,
- at bidrage til en effektivisering af folkeskolens arbejde.

I afsnit 2.3.5 bliver det dokumenteret, at folkeskolens enhedsomkostningerne pr. elev opgjort i faste priser var faldende i perioden fra 1991 til 1999. Udvalget anbefaler som ovenfor nævnt, at Folkeskoleområdet opprioriteres, idet det dog samtidigt anbefales, at der opstilles kvalitetssindikatorer, så effekten af en øget ressourcetilførsel til Folkeskoleområdet kan måles. De områder, hvor der kan være behov for øgede ressourcer, følger den opdeling, der er anvendt f.s.v.a. de anbefalede kvalitetsindikatorer. Udvalget forventer, at det især er på områderne: 1) De fysiske rammer, 2) Lærerkorpset og 3) Undervisningsmateriale, at der vil blive behov for øgede ressourcer. Inden for disse tre områder er der allerede iværksat en række initiativer.

Folkeskolens bygningsmasse blev således inddraget i opgørelsen af den renoveringsindsats, der blev opgjort af en ekspertgruppe i en tilstandsrapport i 1996. I konsekvens af de øgede ressourcer til renovering vil også folkeskolerne få en bedre vedligeholdelsesstandard.

Den ekstra indsats, der i 1998 blev iværksat for at uddanne flere lærerkræfter via den decentrale læreruddannelse, vil ikke mindst give flere timelærere muligheder for at opnå en formel læreruddannelse. Herigennem vil lærerkorpsets kvalitet øges, idet det har været en vigtig præmis, at udbygningen af den decentrale læreruddannelse ikke har måttet forringe den alm. læreruddannelse. Endvidere vil dette betyde, at andelen af uddannede lærere, der er grønlandsksprogede, vil stige.

På lærebogsområdet er et omfattende arbejde med at omformulere et svensk lærebogssystem i matematik til brug i en grønlandsk sammenhæng netop blevet afsluttet. Også på de øvrige områder er der sket fremskridt i denne retning, selvom der stadig resterer et stort arbejde.

Lykkes det at gennemføre et afgørende kvalitetsløft i folkeskolen – og det vil i grønlandsk sammenhæng især betyde en opprioritering af de fundamentale læsefærdigheder og fremmedsprogundervisningen - er det udvalgets opfattelse, at en række af de tidligere nævnte negative tendenser vil blive svækket og evt. helt forsvinde:

- tendensen til en to-delning af befolkningen efter sprogfærdigheder vil blive svagere,
- brobygningstiltagene til en række uddannelser - især til de faglige uddannelser - vil blive overflødige,
- 12. klasse, kursusskolen, i folkeskolen vil kunne nedlægges,
- tendensen til stigende alder på de studerende, med evt. tilhørende skoletræthed til følge, vil blive brudt.

Endelig finder udvalget det positivt, at et stadig større antal folkeskoleelever på nuværende tidspunkt vælger at supplere deres folkeskoleuddannelse med et efterskoleophold i Danmark. Et efterskoleophold kan både styrke eleven fagligt og socialt, samt give bedre sproglige forudsætninger, der som dokumenteret er helt afgørende for, at uddannelsesforløb efter folkeskolen gennemføres.

Det skal endeligt understreges, at det er vigtigt, at der både organisatorisk og pædagogisk sikres de nødvendige rammer og ressourcer til opfølgning på og implementering af de initiativer, der bliver taget. Nødvendigheden af at følge op gælder på alle niveauer i uddannelsessystemet, men er især vigtig på folkeskoleniveauet. For svigtes der her, er der måske ikke noget at følge op på i de næste led.

Anbefalinger i relation til de faglige grunduddannelser

Det er udvalgets opfattelse, at et afgørende kvalitetsløft i folkeskolen vil betyde, at mange af de særlige problemer de faglige grunduddannelser står over for med nødvendigheden af brobygningsforløb, stort frafald m.v. vil blive løst i forlængelse heraf. I forbindelse med det store frafald i de faglige uddannelser er det udvalgets opfattelse, at en styrket erhvervsvejledning vil kunne yde et vigtigt bidrag til at mindske frafaldet.

Udvalget anser i tilknytning hertil de igangværende reformtiltag med en centralisering af de faglige grunduddannelser omkring brancheskolerne for at være kvalitetsfremmende, ligesom udvalget ser positivt på de muligheder for løbende udvikling af de faglige grunduddannelser, som den nye landstingsforordning om erhvervsuddannelser og erhvervsuddannelseskurser lægger op til. I denne sammenhæng vil udvalget også anføre, at der bør gøres op med forestillingen om, at de fleste byer skal have en erhvervsskole. Hensynet til kvalitet og faglig spænd-

vidde i uddannelsen bør tilgodeses frem for lokale ønsker om lokalisering af offentlige aktiviteter.

Som det fremgik af udvalgets foregående beretning, er der en stor mangel på faglærte inden for bygge- og anlægsbranchen. Udbuddet af faglærte kan bl.a. udvides ved at omlægge praktikpladstilskuddet, der i dag kun ydes i det første år af uddannelsen. Udstrækkes praktikpladstilskuddet til hele læreperioden, vil mestrene få et større incitament til at sikre færdiggørelsen af de igangsatte praktikpladsforløb. Dette vil medvirke til at mindske frafaldet og gøre det mere attraktivt at tage en faglige uddannelse.

Set mere overordnet vil gennemførelse af en række strukturreformer skabe grundlag for højere beskæftigelse og dermed også bidrage til flere praktikpladser (jf. kapitel 1). En del af en sådan samlet reformstrategi er også at fremme iværksætterkulturen. I den forbindelse har uddannelsessystemet også en central rolle at spille, da det kræver indsigt i en lang række forhold inden for fx administration, budget og regnskab at drive egen virksomhed. Da en del af de fremtidige iværksættere må formodes at have en baggrund inden for de faglige grunduddannelser, forekommer det særligt oplagt at styrke rådgivningen af nye iværksættere inden for rammerne af disse uddannelser. Dels for at give eleverne konkret viden, dels for at fremme elevernes lyst og inspiration til at blive selvstændig erhvervsdrivende.

Anbefalinger i relation til GU og htx

Udvalgets anbefalinger i relation til den Gymnasiale Uddannelse (GU) skal også ses i forlængelse af anbefalingerne rettet mod folkeskoleområdet. GU svarer i sit obligatoriske indhold til en dansk hf-eksamen, med flere muligheder for at vælge flere højniveaufag end der er i en dansk hf-uddannelse.

Niveauet i en hf-uddannelse – og dermed også som udgangspunkt i GU - er ikke på højde med en dansk studentereksamen. Sammenligner man studieresultater for studenter og hf'ere er det generelle mønster, at studenter klarer universitetsstudierne bedre end hf'erne, specielt på de naturvidenskabelige uddannelser samt i medicin og økonomi, bl.a. som konsekvens af at en hf-eksamen generelt har lavere fagniveauer end en studentereksamen³. Selv om disse forhold ikke nødvendigvis gælder i en grønlandsk sammenhæng, hvor GU er den eneste lige uddan-

nelsesvej til videregående uddannelser, bør GU også underkastes et kritisk indholdseftersyn. Det er f.eks. ikke umiddelbart forståeligt, at der på trods af den store lægemangel kun var to personer der startede på lægeuddannelsen i 1999, og ingen af disse var blandt de 121 dimitterende fra GU årgang 1999. Dette bliver imidlertid forståeligt, hvis niveauet i forudsætningsfag som fysik og kemi er for lave i GU i forhold til kravene i lægeuddannelsen. Udvalget er opmærksom på, at der på GU-området arbejdes med at udvikle højniveaufag, så et givet fag kan tages dels på almindeligt niveau og dels på højt niveau. Udvalget vil anbefale, at disse initiativer målrettes på en sådan måde, at det bliver nærliggende for GU-elever at kunne tage de videregående uddannelser, som der er mangel på i Grønland. På længere sigt bør målsætningen være, at GU-elever skal kunne tage fag på samme niveau som højniveaufag i et dansk gymnasium.

Det følger også af ovenstående, at udvalget ser positivt på etableringen af en htx-uddannelse, der kan stimulere interessen for de tekniske fag blandt unge i Grønland.

Anbefalinger i relation til mellemuddannelser og videregående uddannelser

Efter udvalgets opfattelse vil Grønland i relation til langt de fleste mellemuddannelser og de videregående uddannelser altid stå over for et grundlæggende dilemma.

På den ene side vil der være et ønske om at tilbyde landets unge videreuddannelsesmuligheder i Grønland. På den anden side umuliggør alene befolkningens størrelse, at der kan skabes tilstrækkelig kvalitet og volumen i en række mellem- og videregående uddannelser til, at disse uddannelser med fordel vil kunne gennemføres i Grønland. Oversigten over de seneste optagelsestal i nedenstående tabel viser de smådriftsulemper, der nødvendigvis er forbundet med de fleste mellemuddannelser og de videregående uddannelser i Grønland.

³ Undervisningsministeriet, Arbejdsministeriet, Forskningsministeriet, Økonomiministeriet, Erhvervsministeriet,

Antal optagne på mellemuddannelser og videregående uddannelser

	Optagelsesår	Antal optagne
<i>Mellemuddannelser:</i>		
Socialpædagoguddannelsen i Ilulissat	1999	18
Socialrådgiveruddannelsen i Nuuk	1999	15
Sygeplejerskeuddannelsen i Nuuk	1999	9
Journalistuddannelsen i Nuuk	1998	7
Læreruddannelsen i Nuuk	1999	30
Den decentrale læreruddannelse	2000 (jan.)	44
<i>Videregående uddannelser:</i>		
Administration	1999	15
Grønlandsk sprog og litteratur	1999	1
Kultur- og samfundshistorie	1999	5
Teologi	1999	0

Kilde: Tabel 2.3.12 og KIIP.

De økonomiske konsekvenser af disse smådriftsulemper bliver belyst i afsnit 2.3.7. Det bliver her anført, at udgifterne pr. færdiguddannet på mellemuddannelser er mellem 50 og 85 pct. højere i Grønland end i Danmark. F.s.v.a. de videregående uddannelser er de gennemsnitlige omkostninger pr. færdiguddannet omkring 3 gange så store i Grønland som i Danmark. Uddannelsernes kvalitet er en afgørende faktor for, at hjemmehørende med tiden kan overtage en større del af den tilkaldte arbejdskrafts opgaver. Udvalget har ikke kendskab til undersøgelser, der sammenligner uddannelsernes kvalitet på de mellemlange og videregående uddannelser i Grønland og i Danmark.

Ved prioritering mellem uddannelsesområder og mellem uddannelse og andre offentlige opgaver må ovennævnte forhold - selv om talgrundlaget er begrænset - i sig selv tilsi, at folkeskoleområdet og ungdomsuddannelserne prioriteres. Denne prioritering forstærkes af:

- de høje omkostninger forbundet med de fleste mellemuddannelser og de videregående uddannelser i Grønland,
- at der er behov for et klart kvalitetsløft på ikke mindst folkeskoleområdet i Grønland med hertil hørende udgiftskrav,
- at enhedsomkostningerne i Grønland på folkeskoleområdet og på ungdomsuddannelsesområdet ikke er meget højere i Grønland end i Danmark, jf. figur 2.3.2,
- at grønlandske studerende har fri adgang til danske uddannelser.

I lyset af ovenstående er det derfor også bekymrende, at det især er udgifterne til de videregående uddannelsesinstitutioner, der i de senere år er øget, jf. tabel 2.3.9 og figur 2.3.6.

Imidlertid er og kan økonomi ikke være eneafgørende. Brede samfundsmæssige mål og værdier tilsiger, at institutioner som seminaret i Nuuk med de hertil hørende dybe historiske rødder og universitet i Nuuk har en selvstændig kulturbærende funktion. Selvom der anlægges en bredere samfundsorienteret synsvinkel på udbuddet af mellemuddannelser og videregående uddannelser i Grønland, er det af ressourcemæssige årsager essentielt at reducere smådriftsulemperne. Dette kan bl.a. ske ved:

- at der primært satses på områder, hvor der kan opbygges en vis minimumsbestand af studerende. I universitetssammenhæng synes uddannelser i offentlig forvaltning og hertil beslægtede uddannelser at kunne være et sådant område. Såfremt der etableres en universitetspark i Nuuk, bør mulighederne for at reducere smådriftsulemperne indgå som væsentlige kriterier ved udvælgelsen af de institutioner og uddannelser, der skal integreres i Universitetsparken,
- at der på områder, hvor der ikke kan opnås en sådan minimumsbestand af studerende alene satses på at udbyde supplerende kurser i grønlandske forhold.

Denne strategi kan også være relevant på mellemuddannelsesområdet. F.eks. kunne det overvejes, om et relativt omkostningstungt studie som journalistuddannelsen med fordel skal opretholdes. Dette udelukker ikke, at praktikperioden for grønlandske studerende finder sted i Grønland, ligesom det er naturligt at supplere med kurser om grønlandske forhold.

Det vil også være muligt på visse områder at gennemføre ph.d.-uddannelser på en sektorforskningsinstitution som f.eks. Naturinstituttet, hvor "mesterlæredelen" af ph.d.-uddannelsen kan tages.

Det ligger i ovenstående, at udvalget af såvel økonomiske som kvalitetsmæssige årsager anbefaler, at Grønland i lighed med Færøerne og Island indtil videre især baserer mellemuddannelser og videregående uddannelser på de muligheder, som udenlandske - og især danske - uddannelsesinstitutioner tilbyder.

Dette gør det relevant at diskutere, hvor hurtigt og hvor ofte højt uddannede vender tilbage til det grønlandske samfund. Dette afhænger ikke blot af de studerende, men også af de beskæftigelsesmuligheder, der måtte være.

Som det fremgår af den sammenlignelige undersøgelse af uddannelsesstøtten til grønlandske studerende og studerende fra de øvrige nordiske lande, jf. afsnit 2.3.4, giver det grønlandske samfund sine studerende de bedste økonomiske vilkår. Dette forhold kunne i sig selv tilsige, at en del af denne støtte skulle tilbagebetales til det grønlandske samfund, såfremt støttedtageren ikke arbejdede et minimum af åremål i Grønland. Støttens højde kunne også tilsige, at der blev stillet krav om en rimelig studieeffektivitet som forudsætning for fortsat uddannelsesstøtte.

Voksenuddannelse

Udvalget konstaterer, at der blandt den yngre del af befolkningen er sket et vist uddannelsesløft, jf. afsnit 2.2.1 og tabel 2.2.2.

En vigtig forudsætning for, at det generelle uddannelsesniveau også på kortere sigt afgørende løftes, er imidlertid, at opkvalificering og uddannelse også prioriteres højt i forhold til den voksne del af befolkningen.

Udvalget skal derfor anbefale, at der fra politisk side parallelt med de mange reformtiltag i relation til de unges uddannelse formuleres og iværksættes sammenhængende voksenuddannelsesinitiativ især på de faglige uddannelser. Sådanne tiltag, der bl.a. bør ses i lyset af dels de særligt afsatte midler på finanslov 2000, dels den rammeaftale Hjemmestyret og Arbejdsministeriet har indgået om anvendelse af AMU-kurser, vil kunne anvendes aktivt som såvel et uddannelses- som arbejdsmarkedspolitisk redskab.

Endvidere kan etablering af voksenlærlingeuddannelser medvirke til en generel opkvalificering af befolkningen, ligesom det kan medvirke til at øge udbuddet af faglærte.

Øvrige anbefalinger

Som det er fremgået, er der mange initiativer, der skal realiseres sideordnet og efter et bestemt mønster. Der er således behov for en stærk samordning og opfølgning. En afgørende forud-

sætning for at have det fornødne politiske beslutningsgrundlag samt løbende kunne følge op på de igangsatte reformarbejder er, at der etableres et grundlag for en mere operationel uddannelsesstatistik, og kun grundlaget, idet det bør overlades til Grønlands Statistik at indsamle tallene efter det beskrevne grundlag. Det skal fremhæves, at det er forudsat, at kvalitetsindikatorer på alle skoleniveauer indgår i en operationel uddannelsesstatistik.

Kapitel 1. Strukturpolitiske problemstillinger

1.1 Udfordringerne i de kommende år

Produktionsfaldet i 1990-93 er blevet afløst af positive vækstrater hvert år siden 1994. Dette har ført til, at den økonomiske aktivitet ved udgangen af 1990'erne var nogenlunde lige så stor, som den var i 1989. Set samlet over den seneste 10-års periode er økonomien således ikke vokset, og med de eksisterende økonomiske strukturer er der ikke udsigt til, at den økonomiske fremgang vil blive væsentlig mere positiv fremover. Især den store afhængighed af rejefiskeriet kombineret med utilstrækkelig udvikling af kommercielt bæredygtige erhvervsaktiviteter på andre områder vækker bekymring. Selv hvis olie- og mineralefterforskningen resulterer i udvinding, vil det først kunne begynde at give økonomisk gevinst efter en årrække. I et lidt længere perspektiv er det endvidere nedslående, at en mindre andel af de unge i de senere år er begyndt på en uddannelse efter folkeskolen.

Hertil kommer, at samfundet står over for betydelige udfordringer som følge af den demografiske udvikling, hvor den andel af befolkningen, der er i den arbejdsdygtige alder, vil falde, mens andelen af især ældre borgere vil stige kraftigt. Inden for de kommende 10 år vil antallet af personer i aldersgruppen 25-59 år således falde godt 5 pct. Samtidig ventes der at komme godt 30 pct. flere personer over 60 år og 23 pct. flere unge mellem 17 og 24 år, mens antallet af børn under 16 år vil falde med 10 pct., jf. tabel 1.1.1.

Tabel 1.1.1 Den demografiske udvikling 1999–2009

Alder	1999	2009	Stigning, %
0 – 5	6.214	5.349	-13,9
6 – 16	10.814	10.012	-7,4
17 – 24	5.372	6.600	22,9
25 – 59	29.290	27.735	-5,3
60+	4.397	5.763	31,1
i alt	56.087	55.459	-1,1

Kilde: Grønlands Statistik 1999. *Statistisk Årbog 1999*.

Af de 17-24 årige er skønsmæssigt 40 pct. under uddannelse eller i praktik. Antages denne andel blot at være uændret, vil stigningen i antal studerende være 23 pct. frem til 2009. Lægges den øvrige del af aldersgruppen 17-24 årige til de 25-59 årige fås et udtryk for, hvor man-

ge der er i den mest erhvervsaktive gruppe af befolkningen. Dette antal vil i 2009 være 2,5 pct. lavere end i dag.

Befolkningsudviklingen vil give sig udslag i et pres på en række offentlige udgiftsområder. Det gælder på pensionsområdet og indenfor sundhedsvæsenet, hvor driftsudgifterne allerede er vokset støt gennem flere år. Med et stigende antal ældre vil denne tendens fortsætte, medmindre der sker omprioriteringer og/eller effektiviseringer. Inden for uddannelsesområdet vil det kraftigt stigende antal 17-24 årige skubbe udgifterne opad, hvortil kommer, at uddannelsesfrekvensen og kvaliteten i uddannelserne bør øges, jf. kapitel 2. At der kommer færre børn under 17 år, især i aldersgruppen 0-6 år, giver besparelsesmuligheder, men disse kan næppe opveje øgede udgifter på de andre områder, idet det er afgørende for Grønlands fremtidige udvikling, at kvaliteten på folkeskoleområdet forbedres mærkbart.

Udover den demografiske udviklings pres på de offentlige budgetter, vil den forestående renovering af den eksisterende boligmasse og nødvendigt nybyggeri for at imødegå boligmangel øge presset på arbejdsmarkedet samt trække yderligere på de offentlige anlægs- og driftsbudgetter.

I forbindelse med vedtagelsen af finansloven for 1999 blev pensionsalderen hævet fra 60 til 63 år fra 2000. Dermed vil antallet af personer i den erhvervsaktive alder blive øget og antallet af pensionister reduceret, således at antallet i den erhvervsaktive alder (17-62 årige) vil være 2 pct. højere i 2009 end i dag. Hvis økonomien kommer til at fungere bedre, så der bliver skabt nye jobs, vil den højere pensionsalder lette, men ikke forhindre, presset på de offentlige finanser. At få befolkningen tidligere ud på arbejdsmarkedet vil også mindske forsørgerbyrden, jf. kapitel 2, og dermed presset på de offentlige budgetter. En mere restriktiv praksis for tildeling af førtidspension vil formentlig ligeledes kunne bidrage til højere arbejdsudbud (jf. boks 1.1.1). Specielt i en situation med faldende arbejdsløshed og flaskehalse på arbejdsmarkedet bør hjemmestyret og kommunerne i højere grad satse på beskæftigelse og revalidering i stedet for passiv forsørgelse. Det bør i den forbindelse overvejes, om kommunerne fremover skal bære en større del af omkostningerne ved førtidspension.

Boks 1.1.1 Førtdispension

Førtdispension kan tilkendes personer, hvis erhvervsevne er varigt nedsat af fysiske, psykiske og/eller sociale årsager. Pensionen administreres og udbetales af bopælskommunen, mens hjemmestyret refunderer 90 pct. af udgiften. De resterende 10 pct. betales af kommunerne, hvilket skulle svare til disses merindtægt i forbindelse med indkomstbeskatningen af pensionerne. Pensionen aftrappes med stigende indkomst og bortfalder ved en biindkomst på 265.000 kr.

I de seneste år er udgifterne til førtdispension steget ganske kraftigt (jf. nedenstående), og ses perioden 1996-1999 under ét regnes med en stigning på 19 pct.

Udgifter til førtdispension

År	R1996	R1997	R1998	FL1999
Mio. kr.	132,5	138,0	148,9	158,1

Kilde: Diverse finanslove.

Én af forklaringerne på de stærkt stigende udgifter er, at højeste grundbeløb blev sat op med 7 pct. 1. september 1998. Væksten i økonomien i de sidste par år må forventes at have øget pensionisternes biindkomster, hvilket skulle trække i retning af lavere udgifter. Forudsættes alle pensionsudbetalinger imidlertid at være steget 7 pct., er den underliggende stigning i antal førtdispensionister i hele perioden 1996 til 1999 på 12 pct.

Det stigende antal førtdispensionister de seneste år vækker bekymring. For det første såfremt udviklingen måtte være udtryk for en forværret sundhedstilstand i befolkningen. For det andet såfremt udviklingen hænger sammen med lempelig administration af tildelingskriterierne i kommunerne, hvilket i givet fald må ses i sammenhæng med finansieringen af førtdispensionen. Da hjemmestyret betaler 90 pct. af udgifterne, er kommunernes økonomiske incitament til at iværksætte revalideringsplaner meget begrænset, da kommunerne selv skal afholde udgifterne til disse. For at fremme kommunernes interesse i at få gjort flere aktive på arbejdsmarkedet, bør det derfor overvejes at lade kommunerne finansiere en større del af udgifterne til førtdispensionerne.

I forbindelse med forhøjelsen af pensionsalderen regnes med yderligere stigninger i antal førtdispensionister, da en del af de 60-62 årige formodes at blive tilkendt førtdispension efter gældende praksis. Ifølge finansloven for 2000 ventes antallet af førtdispensionister at stige fra 2.088 i 1999 til 2.876 i 2003, svarende til en stigning på ikke mindre end 38 pct. Dermed vil førtdispensionister komme til at udgøre omkring en tiendedel af befolkningen i alderen 25-62 år mod 7 pct. af befolkningen i alderen 25-59 år i 1999.

Selvom befolkningsprognoser er usikre og hviler på en række antagelser om til- og fraflytninger (som kan have betydeligt omfang), fødsler og dødelighed, forekommer det temmelig sikkert, at andelen af ældre vil stige frem til 2009 og yderligere i årene derefter. Dette vil ske i takt med, at de nuværende store årgange af 30-49 årige når pensionsalderen. Der vil derfor inden længe blive behov for mere grundlæggende overvejelser om indretningen af det fremtidige pensionssystem, herunder fordelingen mellem den offentlige og den privat finansierede del af pensionen.

Det er i den forbindelse meget positivt, at de første skridt mod højere pensionsopsparing er taget. I november 1999 blev den første grønlandske pensionskasse, SISA, godkendt af Finanstilsynet⁴. SISA dækker SIK's overenskomstområde og har 11.000 medlemmer. 1. december 1999 beløb pensionsmidlerne sig til 115 mio. kr. og ventes ifølge budgetterne at stige til 700 mio. kr. i 2008. Desuden påregnes det, at der i 2000 etableres et pensionselskab, som skal varetage pensionsordninger for fem mindre faglige organisationer og for visse månedslønnede funktionærer i grønlandske virksomheder. Det er ligeledes positivt, at pensionsbidragssatserne for en række lønmodtagergrupper gradvis bliver forhøjet ved overenskomstfornyelserne. Eksempelvis er pensionsbidragssatsen for ansatte efter overenskomsten mellem SIK og de offentlige arbejdsgivere ved overenskomstfornyelsen i 1999 blevet forhøjet fra 2,6 til 3,6 pct.

1.2 Strukturpolitik – mange områder og muligheder

Implementering af strukturreformer på mange forskellige områder vil kunne skabe et bredere erhvervsgrundlag og vækst i økonomien. Dels vil det give et fundament for ny og/eller øget aktivitet i en række sektorer. Dels vil det gøre økonomien mindre afhængig af rejfiskeriet og dermed mindre sårbar.

De nødvendige reformer omfatter en lang række områder som fx:

- erhvervspolitik,
- den offentlige sektor og de hjemmestyreejede selskaber,
- boligpolitik,
- og uddannelsesområdet.

Bortset fra uddannelsesområdet, der er analyseret og beskrevet i kapitel 2 og i sammenfatningen, gennemgås forskellige reformmuligheder på de øvrige områder i de efterfølgende afsnit. Nogle initiativer er allerede taget og andre overvejes, men da reformerne hænger sammen og virker gensidigt forstærkende, er det ikke tilstrækkeligt kun at gennemføre dem på udvalgte områder. De bør gennemføres over en bred front for at skabe de bedst mulige forudsætninger for en positiv økonomisk udvikling, jf. også OECD, 1999⁵.

⁴ Desuden findes Pensionsordningen af 1. maj 1995, som er en pensionsordning for månedslønnede i Grønland.

⁵ OECD, 1999. *Greenland's Economy: Building a Strategy for the Future*, OECD Document, Paris.

Landsstyret har peget på, at en af vejene til en stærkere grønlandsk økonomi vil være en reform af ensprissystemet i retning af mere kostægte priser samt omlægning og reduktioner af erhvervstilskuddene⁶. Udvalget er enig i, at sådanne reformer vil være skridt i den rigtige retning, da de vil kunne bidrage til vækst via en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne og samtidig bidrage til forbedring af hjemmestyrets finanser.

1.3 Erhvervspolitik

Hovedsageligt for at bevare arbejdspladser har det længe været en del af erhvervspolitikken at yde det grønlandske erhvervsliv betydelige tilskud. Betragtningen har været, at man derved kompenserer for en række forhold, der bidrager til et højt omkostningsniveau (betinget af fx geografiske og klimatiske forhold). Desuden er tilskuddene blevet anvendt som betaling for, at man fra politisk hold har haft ønsker til bestemte produktionsmetoder, ejerformer, geografisk placering af aktiviteterne mv. Tilskud er blevet en integreret del af virksomhedskulturen, som især de etablerede virksomheder drager fordel af. Dette forhold kan udgøre en særlig hindring ved opstart af nye virksomheder, som ikke på forhånd kan være sikre på at få del i de offentlige midler.

I en lille og geografisk spredt økonomi som den grønlandske er eksistensen af lokale monopoler uundgåelig og er desuden blevet accepteret, da monopolerne typisk er ejet af hjemmestyret, hvorved eventuelle monopolgevinster skulle komme samfundet som helhed til gode. Et af resultaterne heraf har været, at der er relativt få små og mellemstore virksomheder uden for fangst- og fiskerierhvervet, mens Grønland er velforsynet med store - offentligt ejede - selskaber. Det kan være med til at mindske konkurrencen i økonomien og presse omkostningsniveauet opad, medmindre hjemmestyret stiller klare krav til en tilfredsstillende effektivitet.

Ved at fremme konkurrencen inden for *alle* erhverv vil samfundets ressourcer kunne blive udnyttet bedre, og grundlaget for højere velstand vil dermed være skabt. Desuden vil det forbedre mulighederne for eksport af såvel eksisterende som nye produkter og øge potentialet for skabelse af nye virksomheder. Afhængigheden af (reje-)fiskeriet kunne blive mindre og økonomien mere robust over for fx ændringer i rejepriser og -bestand.

⁶ Begrebet kostægte priser har vundet indpas i den økonomiske terminologi i Grønland og dækker over, at en vares pris skal afspejle omkostningerne ved at producere den på et marked præget af konkurrence. At der skal være tale om et konkurrencemarked skyldes, at omkostningerne ikke bliver presset tilstrækkeligt langt ned på monopollignende markeder.

Større åbenhed over for udlandet er en simpel og effektiv måde til at øge effektivitetskravene til grønlandsk produktion. Dermed vil det grønlandske prisniveau i højere grad blive påvirket af verdensmarkedspriserne, hvilket vil reducere problemerne med de uundgåelige lokale monopoler, da det bliver nødvendigt for erhvervslivet at tilpasse omkostningerne i lyset af det udenlandske prisniveau.

1.3.1 Omfanget af erhvervssubsidier og infrastrukturtilskud

Af forslaget til finanslov for 2000 fremgår, at de 15 største tilskudsordninger repræsenterer tilskud på i alt ca. 535 mio. kr. (tabel 1.3.1), hvortil kommer yderligere en række mindre støtteordninger, således at den samlede udgift er i størrelsesordenen 600 mio. kr.

Tabel 1.3.1 Erhvervs- og infrastrukturtilskud - Top 15 (mio. kr.)

	FFL 2000
Grønlands lufthavnsvesen	68,4
Skibspassagertrafik (SK)	65,0
Driftsaftaler, NUKA A/S (SK)	58,2
Ekstraordinær beskæftigelsesindsats (SK)	53,0
Intern beflyvning	51,0
Intern godstransport (SK)	43,0
Indhandlingstilskud, sælskind	37,4
Vareforsyning (SK)	31,0
Etablering af el og vand, bygder	27,8
Nukissiorfiit	27,4
ESU – samlet	26,9
Turisme (SK)	20,0
Arbejdsløshedsbekæmpelse	13,1
Selektiv fragtstøtte	9,2
Greenland Resources A/S (SK)	4,3
I alt til Top 15	535,7

Anm.: SK angiver, at udgiften kan henføres til en servicekontrakt.

Af de 600 mio. kr. er der afsat knap 300 mio. kr. til opfyldelse af servicekontrakter.

Kilde: Forslag til Landstingsfinanslov for 2000.

Udover at tilskuddene ydes som led i bevarelse af arbejdspladser, fungerer de også som betaling for en række ydelser, som hjemmestyret ”køber” af virksomhederne. Servicekontrakter vinder stadig større indpas, hvorved det er blevet klarere, hvilke ydelser det fra politisk side ønskes, at virksomhederne skal levere, og hvad der bliver betalt for det. I mange tilfælde er der dog stadig ikke en tilstrækkelig klar sammenhæng mellem tilskuddets størrelse, og de ydelser virksomhederne leverer til det offentlige, hvorved det er vanskeligt præcist at fastlægge omfanget af tilskudselementet. I det omfang hjemmestyret (helt legitimt) ønsker, at virk-

somhederne leverer bestemte ydelser, bør det indgå i servicekontrakter med præcise aftaler, der sendes i offentlig licitation. Virksomheder i såvel Grønland som i omverdenen bør som udgangspunkt have mulighed for at deltage i disse licitationer. Dermed øges mulighederne for, at ydelserne leveres til konkurrencedygtige priser.

Udover de direkte subsidier sker der en såkaldt krydsprissubsidiering indenfor ensprissystemet. Det består i, at nogle virksomheder er forpligtigede til at levere ydelser i både givtige områder og i ikke givtige områder - ofte til samme priser. Krydsprissubsidierne inden for fragt, beflyvning, olie, el og vand beløber sig til knap 200 mio. kr. årligt, men de er ikke en direkte udgift for landskassen. Hertil kommer de direkte bevillinger til ensprissystemet, jf. afsnit 1.3.5 om ensprissystemet.

Som led i Finansloven for 2000 blev industritaksten på vand forhøjet fra 2,86 til 5,72 kr/m³. Fiskeindustrien betaler dog fortsat væsentligt lavere takster for el og vand end andre, hvilket fortsat giver industrien en besparelse på ca. 70 mio. kr. om året. I forbindelse med en ensprisreform er det vigtigt, at såvel husholdninger som hele erhvervslivet kommer til at stå over for kostægte priser. Desuden betaler fiskeriet ikke Arbejdsgivernes Erhvervsuddannelsesbidrag (AEB), hvilket giver en omkostningslettelse på omkring 10 mio. kr. årligt i forhold til andre erhverv.

Hjemmestyret yder lånegarantier til en række virksomheder, som derved kan optage lån på fordelagtige vilkår og således spare på rentebetalingerne. De samlede lånegarantier udgør ca. 940 mio. kr. Hjemmestyret påtager sig dermed en betydelig risiko, da en del af garantierne må ventes at blive aktiveret på et tidspunkt og dermed blive en udgift for landskassen. Garantierne udgør under alle omstændigheder et subsidieelement, hvis værdi dog ikke præcist kan opgøres.

I den udstrækning der herudover er en forventning på de finansielle markeder om, at hjemmestyret i kritiske situationer vil hjælpe de største virksomheder, har disse virksomheder en yderligere fordel på finansieringssiden. Dette skal også ses i lyset af den betydelige gæld, virksomhederne har opbygget de seneste år. Mange af de hjemmestyreejede virksomheder er omdannet til aktieselskaber, men de er endnu kun i begrænset omfang begyndt at udbetale udbytte til ejeren (hjemmestyret). Ud fra en markedsmæssig betragtning skulle man vente en

forrentning af egenkapitalen, som skulle være mindst lige så høj som forrentningen af fremmedkapitalen, når den større risiko tages i betragtning.

Hvorfor subsidier er problematiske

Der er en række, delvist overlappende, problemer ved at yde subsidier til udvalgte virksomheder og brancher, dvs. ved at føre selektiv erhvervs politik, jf. boks 1.3.1.

Boks 1.3.1 Selektiv erhvervs politik

Hjemmestyret har en del gange været med til at sætte større virksomhedsprojekter i gang, flere gange uden økonomisk succes. En reel risiko ved disse projekter er, at den tilsyneladende gode idé ikke viser sig at være så økonomisk bæredygtig som først antaget. Erfaringerne fra såvel Grønland som andre steder er, at erhvervs politikken skal indrettes på at skabe gode rammebetingelser for erhvervslivet. Fra politisk side skal man generelt være forsigtig med at føre selektiv erhvervs politik ved at støtte enkelte projekter, da:

- hjemmestyret næppe har tilstrækkelig viden om branchens/virksomhedens specifikke problemer,
- tilskuddene skal finansieres og lægger beslag på offentlige midler, som kunne bruges alternativt,
- tilskuddene som hovedregel går til etablerede virksomheder, fx i tilfælde af økonomiske vanskeligheder, hvorved det bliver vanskeligere at konkurrere for nye virksomheder,
- ressourcerne fastholdes i de subsidierede sektorer og projekter, i stedet for at de bliver anvendt i de sektorer, hvor arbejdskraften kunne gøre større nytte,
- det svækker konkurrencen, da de eksisterende virksomheder kan klare sig uden at produktudvikle og effektivisere. Desuden har andre aktører på markedet ikke landskassen som økonomisk sikkerhedsnet.

Puisi A/S (produktion af sælpølser og sælolie med henblik på eksport til Kina) er det seneste eksempel på et stort anlagt offentligt finansieret projekt. Foreløbig har landskassen involveret sig med 10 mio. kr. i aktieindskud og garantier for 12 mio. kr. Hertil kommer, at SULISA A/S, som hjemmestyret er medejer af, har givet en sikkerhedsstillelse på 18 mio. kr.

Det er dermed ikke sagt, at projektet, der trådte i betalingsstandsning i januar 2000, ikke kan blive bæredygtigt, men hjemmestyret har påtaget sig udgifter og risici uden sikkerhed for, at projektet kan løbe rundt.

Det vil altid være politisk vanskeligt at fjerne erhvervstilskud, som af de berørte virksomheder bliver opfattet som velerhvervede rettigheder. Især i krisetider, hvor virksomhederne i forvejen er økonomisk trængte, er det vanskeligt at reducere subsidierne. Som det fremgår af kapitel 4, er der vækst i økonomien for øjeblikket, og tidspunktet er således velegnet til afvikling af nogle af tilskuddene. Især hvis man samtidig mere generelt påbegynder en større markedsorientering af Grønlands økonomi.

1.3.2 Konkurrencenævn og –lovgivning

På grund af naturlige monopoler og mange små markeder er det vanskeligt at få konkurrencen til at fungere effektivt i Grønland. Netop derfor er det særligt vigtigt at fremme konkurrencen mest muligt gennem så gode markedsøkonomiske betingelser som muligt samt at have egnede administrative og lovgivningsmæssige forhold.

Den grønlandske konkurrencelov, som administreres af Konkurrencenævnet, trådte i kraft den 1. januar 1993. Konkurrencenævnet har kun sjældent holdt møder og har ikke været særligt aktivt. Det ser nu ud til, at der er intentioner og vilje til at få det til at fungere bedre end hidtil, og nævnet har i forbindelse med vedtagelsen af finansloven for 2000 fået tilført yderligere midler. Desuden bliver det for øjeblikket drøftet, hvorledes Konkurrencestyrelsen i Danmark kan yde sekretariatsbistand for det grønlandske Konkurrencenævn. Udvalget har således begrundet forhåbning om, at nævnet fremover vil tage initiativer og i det hele taget spille en større rolle.

I sommeren 1999 blev der udarbejdet en rapport om Grønlands konkurrencelov⁷. I denne understreges vigtigheden af, at Konkurrencenævnet er uafhængigt, og at det kommer til at fungere med henblik på en mere effektiv håndhævelse af konkurrenceloven. Således skal nævnet leve op til sin tilsynspligt og foretage indgreb over for forskellige former for konkurrencebegrænsning⁸. Der er fx bestemmelser i loven om forbud mod misbrug af dominerende stilling, og om at aftaler, hvor der udøves eller vil kunne udøves dominerende indflydelse, skal anmeldes til Konkurrencenævnet. Disse bestemmelser bliver imidlertid ikke efterlevet i praksis.

I det omfang Konkurrencenævnet kommer til at fungere, og Grønland bliver mere internationalt orienteret, vil der også opstå behov for en gennemgang af selve konkurrencelovgivningen med henblik på at skabe mere tidssvarende regler, der er tilpasset udviklingen på såvel det grønlandske marked som internationalt. I forbindelse med en revision af konkurrenceloven bør det sikres, at privat og offentlig erhvervsvirksomhed ligestilles ved anvendelse af loven.

⁷ Rapport til Nordisk Ministerråd, 1999. *Den Grønlandske Konkurrencelov*.

⁸ Det diskuteres i Grønland, om loven giver hjemmel for indgreb over for hjemmestyreejede virksomheder. Mens der synes at være tvivl om den juridiske fortolkning, er der ikke tvivl om, at det naturlige udgangspunkt ud fra en økonomisk synsvinkel er fuld ligestilling mellem offentlige og private virksomheder.

Endvidere vil det være værd at overveje nærmere, om der kan være fordele ved i højere grad at overgå fra kontrolprincippet til forbudsprincippet⁹.

Udover selve konkurrenceloven og administrationen af denne er det relevant med en gennemgang af den øvrige erhvervslovgivning med henblik på at fremme konkurrenceelementet. Konkret kunne dette fx føre til ophævelse af det generelle krav om næringsbrev, før en virksomhed kan etableres. Selvom der kan gives dispensation fra loven, virker det restriktivt med fx 2 års bopælskrav og krav om dansk indfødsret. Hvis danske eller udenlandske selskaber ønsker at etablere sig i Grønland, bør de tilskyndes til det for at skabe størst mulig økonomisk aktivitet i landet i stedet for at stilles over for administrative barrierer.

Tilsvarende kunne der også ske tilpasning af arbejdsmarkedslovgivningen. Personer født i Grønland eller med særlige relationer til Grønland har fortrinsret, når en ledig stilling skal besættes. Arbejdsgiveren må således kun ansætte udefra kommende arbejdskraft efter at have indhentet en særlig tilladelse, som kun gives, hvis der ikke står grønlandsk fødte eller personer med særlige relationer til Grønland med de nødvendige kvalifikationer til rådighed. Imidlertid er der ofte ikke uddannede grønlandere til rådighed, og loven bliver i mange tilfælde administreret lempeligt, hvorfor de praktiske konsekvenser af loven næppe er særligt store. Det kunne derfor overvejes at ligestille grønlanderes og andres adgang til arbejdsmarkedet. Et sådan initiativ vil kunne signalere åbenhed og dermed gøre det lettere at ansætte folk udefra, da det fortsat vil være nødvendigt fremover at tilkalde specialister. Desuden vil det kunne reducere administrationen samt modvirke lokale monopoltendenser og flaskehalse på arbejdsmarkedet.

1.3.3 Privatisering af udvalgte hjemmestyreejede selskaber

For også at fremme konkurrencen inden for erhverv, der i dag domineres af hjemmestyreejede virksomheder, er det givetvis nødvendigt, men ikke tilstrækkeligt, med en hel eller delvis privatisering af nogle af de dominerende selskaber. Det rejser særlige problemer at privatisere monopoler (fx offentlige forsyningsvirksomheder), og kræver i givet fald, at der samtidig sikres konkurrence og/eller håndhævelse af konkurrencelovgivningen.

⁹Kontrolprincippet går ud på, at alt er tilladt, indtil det forbydes. Det er således konkurrencemyndigheden, der skal tage initiativ til et indgreb, og som har bevisbyrden for, at der er konkurrencebegrænsning med skadelig virkning. Forbudsprincippet vender bevisbyrden, så alt er forbudt, medmindre det tillades af konkurrencemyndigheden. Princippet er blevet udbredt og anvendes nu i EU, ansøgerlandene m.fl. USA har lige siden starten af det 20. århundrede baseret konkurrencelovgivningen på forbudsprincippet.

Inden en privatisering gennemføres må en række strategiske overvejelser gøres for så vidt angår måden, omfanget og timingen af privatiseringen:

- *Måden.* Der skal vælges i intervallet mellem en spredt ejerkreds og en strategisk partner. Sælges aktierne fx over Fondsbørsen må det formodes, at de vil blive købt af en bred gruppe af investorer, hvor den enkelte investor kun køber en lille andel af aktierne. Dermed opnås en spredt aktionærkreds, der næppe vil engagere sig særligt stærkt i driften af selskabet, men kræve at det bliver drevet ud fra forretningsmæssige kriterier med henblik på at opnå størst muligt afkast. Aktierne kan i stedet sælges til en strategisk samarbejdspartner med indgående kendskab til den pågældende branche. Dette indebærer en stærkere indflydelse udefra med deraf følgende fordele som fx ledelseserfaring, branchekendskab og afsætningskanaler.
- *Omfanget.* Det kan formentlig være lettere at opnå almen accept af en privatisering, hvis kun en del af aktierne sælges i første omgang, idet man dermed bevarer en vis indflydelse. Den resterende aktieandel kan fx sælges i takt med at privatiseringen har givet de ønskede resultater. Ulemper er, at prisen normalt vil blive lavere.
- *Timing.* Privatisering kan ske, når det vurderes, at man kan få en god pris for aktierne. Dette taler for at gøre det i en situation, hvor virksomheden viser vækst og solide overskud. Privatisering kan også foretages med henblik på restrukturering af en virksomhed, der er inde i en uheldig udvikling. Kombineret med salg til en strategisk samarbejdspartner kan en sådan strategi give betydelige fordele.

De hjemmestyreejede selskaber behøver således hverken at blive privatiseret på samme betingelser eller på samme måde. Det afgørende er at komme i gang med processen, så samfundet kan høste fordelene i form af øget effektivitet og dynamik.

Inden for de seneste år er der sket en bevægelse i retning af større markedsorientering af de hjemmestyreejede selskaber. Således er de kommercielle og ikke-kommercielle aktiviteter blevet adskilt i Royal Greenland og i KNI, hvorved grundlaget for en privatisering af de kommercielle dele af disse selskaber i givet fald er blevet forbedret.

1.3.4 Udlicitering af anlægsopgaver

Konkurrencen kan i det hele taget skærpes gennem offentligt udbud. Det sker typisk inden for byggeriet, hvor opgaverne sendes i licitation til lokale entreprenører og håndværksmestre. Imidlertid er byggeomkostningerne betydeligt højere i Grønland end i Danmark, hvilket ofte tilskrives de klimatiske forhold, transportomkostninger mm. Men forholdet kan derudover afspejle, at konkurrencen på det lokale marked er utilstrækkelig. Med udsigt til betydeligt nybyggeri og omfattende reoveringsopgaver i de kommende år samt en bygge- og anlægssektor, der i forvejen opererer tæt på kapacitetsgrænsen, er involvering af udenlandske entreprenører givetvis nødvendig. Især reoveringsopgaver kan kræve specialistviden/færdigheder, som kun i begrænset omfang findes lokalt.

Tilkaldelse af udenlandske entreprenører vil således kunne modvirke, at sektoren bliver overophedet, hvilket hurtigt ville kunne smitte af på resten af økonomien. En sådan udvikling med øget løn- og omkostningspres vil svække konkurrenceevnen for alle virksomheder og dermed gøre det endnu vanskeligere at udvikle et konkurrencedygtigt erhvervsliv.

Samtidig med, at udenlandske virksomheder deltager i de store byggeopgaver, er der rige muligheder for grønlandske virksomheder for at indgå i projekterne, og der er udsigt til overordentligt gode beskæftigelsesmuligheder af grønlandsk arbejdskraft i takt med, at den bliver uddannet. Blandt andet vil det være forbundet med lavere omkostninger for virksomhederne at ansætte grønlandsk arbejdskraft, da der ikke vil skulle afholdes bolig- og rejseudgifter til disse. Desuden kan krav om anvendelse af lokal arbejdskraft fx inddrages i licitationsbetingelserne.

1.3.5 Ensprissystemet

Prisfastsættelsen på en række infrastrukturydelser samt visse forbrugsvarer er omfattet af ensprissystemet. Som følge heraf er eksempelvis priserne på vand og elektricitet de samme i alle byer og bygder på trods af, at der lokalt er væsentlige forskelle i produktionsomkostningerne.

Hovedbegrundelserne for ensprissystemet er et fordelingspolitisk hensyn, der sigter mod en ensartet levestandard i byerne og bygderne, som samtidig skal medvirke til bevarelse af et samfund med et decentralt bosætningsmønster.

Set ud fra den betragtning må systemet karakteriseres som en succes. Selvom der finder en vis urbanisering sted i Grønland, bor en stor del af befolkningen stadig i bygderne. Således har befolkningstallet i bygderne siden 1980 ligget stabilt på omkring 10.000 personer. I forhold til den samlede befolkning er befolkningen i bygderne dog faldende, og må formodes at falde yderligere i takt med, at boligsituationen og beskæftigelsesmulighederne bliver bedre i de større byer.

Trods de fordelingspolitiske egenskaber er der i de senere år kommet mere og mere fokus på systemets ulemper. Landsstyret har anslået krydssubsidieringen i systemet til 200 mio. kr. årligt. Det har været fremhævet, at krydssubsidieringen bevirker, at den enkelte forbruger og producent ikke tager højde for de reelle økonomiske omkostninger ved forbrug af produkter, som er omfattet af ensprissystemet. Eksempelvis tages der ved placering af energiforbrugende aktiviteter ikke hensyn til, hvor elektriciteten produceres billigst, ligesom der ikke er særlig motivation til at spare på vand, hvor der er dyr vandforsyning. Ensprissystemet modvirker således en effektiv og dynamisk anvendelse af ressourcerne med store samfundsøkonomiske omkostninger til følge.

Udover krydssubsidieringen finansieres ensprissystemet også gennem direkte bevillinger på hjemmestyrets finanslov. Således udgjorde landskassens driftstilskud til systemet mere end 300 mio. kr. i 1999. Heraf udgjorde tilskuddet til flytrafikken 125 mio. kr., skibspassagertrafik 74 mio. kr., intern godstrafik 37 mio. kr., vareforsyning 45 mio. kr. og Grønlands energiforsyning Nukissiorfiit 32 mio. kr.

Landsstyret fremlagde i oktober en redegørelse om ensfragtsystemet, som er den del af ensprissystemet, der regulerer priserne på godstrafikken. Systemet opererer med tre typer af fragter. Den første er søgods, der fragtes til Grønland fra andre lande, den anden er søgods, der fragtes fra Grønland til andre lande (begge opgaver varetages af Royal Arctic Lines A/S), og den tredje er søgods, som fragtes internt i Grønland (varetages af Royal Arctic Bygdeservice A/S). Fragtraterne er indrettet således, at fragt fra Grønland til udland og fragt internt i Grønland er fastsat til henholdsvis 40 pct. og 45 pct. af fragtraten fra udland til Grønland.

Godsfragten er pålagt en såkaldt ensfragtafgift, der beregnes som en procentdel af prisen på fragten – kaldet fragtraten. Provenuet af ensfragtafgiften tilfalder hjemmestyret. I 1999 udgjorde ensfragtafgiften 18,13 pct., og det samlede provenu ventes at udgøre 75 mio. kr.

Redegørelsen viser, at ensprissystemet medfører en krydssubsidiering inden for godstransporten i 1998 på 45 mio. kr., og at det primært er godstransporten til Grønland som subsidierer fragten fra Grønland. Der indgår i redegørelsen forslag til ændring af bl.a. ensfragtafgiften og prisstrukturen i retning mod mere omkostningsægte priser på godstrafikken. Det understreges dog, at en reform af fragsystemet skal ses i sammenhæng med en generel reform af hele ensprissystemet.

Landsstyret har i forbindelse med fremlæggelsen af ensfragtredegørelsen fremhævet vigtigheden af, at betalingen for transport nedbringes, og at der gennemføres en reform af ensprissystemet med henblik på skabelsen af en mere kostægte prisstruktur.

I forlængelse heraf har Landstinget i forbindelse med finansloven for 2000 vedtaget en nedsættelse af fragtafgiften med 2,44 procentpoint til 15,69 pct. Nedsættelsen indebærer et provenutab for landskassen på 10 mio. kr. i 2000.

Nedsættelsen af ensfragtafgiften vil medføre fald i priserne på fragten af gods, men ændrer ikke ved det forhold, at der fortsat ikke er sammenhæng mellem omkostningerne forbundet med godsfragten og den opkrævede pris.

En reform af ensprissystemet i retning mod mere omkostningsægte priser vil have stor fordelingsmæssig betydning for befolkningen og formentlig påvirke det fremtidige bosætningsmønster kraftigt, hvis ikke en sådan reform følges op af andre støtteordninger til randområderne. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det er muligt at erstatte ensprissystemet med et system, som både tilgodeser landsstyrets sociale og fordelingsmæssige målsætninger, og samtidig medvirker til en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne. En mulighed kunne således være at fjerne støtten fra forbruget og i stedet yde støtte eksempelvis ved direkte tilskud til indbyggerne.

1.3.6 Trafikområdet

Det grønlandske klima, en kyststrækning på 5.000 km. samt en forholdsvis lille befolkning fordelt på 18 byer og omkring 60 bygder stiller store krav til indretningen af den trafikale infrastruktur. Dels indebærer de store afstande og den til tider vanskelige fremkommelighed, at der er store omkostninger forbundet med transport i Grønland, og dels indebærer det lille befolknings- og dermed lave passagergrundlag, at det er vanskeligt at opnå stordriftsfordele i transportsektoren.

Disse forhold, sammen med en generel trafikpolitisk målsætning om, at befolkningen skal sikres gode transportmuligheder, uanset hvor de bor, er den afgørende begrundelse for, at godstrafikken og den interne passagertrafik i stort omfang er reguleret og i væsentlig grad også finansieret af hjemmestyret.

Trafikområdet er ligesom en lang række andre infrastrukturområder i Grønland omfattet af ensprissystemet. Grundlaget for prisfastsættelsen inden for lufttransport er, at kilometerprisen per passager er den samme inden for henholdsvis transport med fastvingede fly og transport med helikoptere. Rentabiliteten med hensyn til passagergrundlaget indgår således ikke som en parameter ved prisfastsættelsen. Som en konsekvens af systemet finder der en væsentlig grad af krydssubsidiering sted fra de overskudsgivende ruter (Kangerlussuaq-Nuuk-Ilulissat) til de underskudsgivende.

For at sikre et for befolkningen rimeligt prisniveau yder hjemmestyret direkte tilskud til driften af beflyvningen og besejlingen samt afholder anlægsudgifter i forbindelse med eksempelvis anlæggelse af nye landingsbaner. I 1999 ydede hjemmestyret således 125 mio. kr. i driftstilskud til flysystemet og 111 mio.kr. til den interne besejling.

Med henblik på at overgå til et overordnet enstrengt trafiksystem besluttede Landstinget i 1995 at påbegynde anlægget af en række nye landingsbaner til fastvingede fly. I forlængelse heraf er i 1998 og 1999 åbnet 4 nye landingsbaner i henholdsvis Sisimiut, Aasiaat, Maniitsoq og Uummannaq. Der er endvidere igangsat anlæg af landingsbaner i Upernavik, Qaanaaq og Paamiut. Disse ventes færdiggjort i henholdsvis oktober 2000, 2001 og 2004. Landstinget har herudover på finansloven for 2000 afsat 2 mio. kr. til dækning af udgifter til en undersøgelse af de samfundsøkonomiske konsekvenser ved yderligere landingsbanebyggerier.

Etableringen af de nye landingsbaner vil forbedre kvaliteten i lufttransporten både med hensyn til regularitet og antallet af afgang. En sådan udvikling vil føre til vækst i sektoren, men vil også styrke lufttrafikkens position i forhold til skibstrafikken. En hensigtsmæssig udnyttelse af landingsbaneinvesteringerne vil imidlertid efter udvalgets opfattelse kræve, at driftssubsidierne på transportområdet nedbringes, samt at flytrafikken og skibstrafikken koordineres.

Givet den trafikpolitiske målsætning om gode transportmuligheder for borgerne også i tyndt-befolkede dele af landet må omfattende offentlig subsidiering af den grønlandske transportsektor betegnes som uundgåelig. Den i systemet indbyggede krydssubsidiering bevirker imidlertid, at de faktiske udgifter forbundet med den offentlige regulering og tilskudsgivning er uigennemskuelige, og at operatørerne kun har begrænset incitament til at omkostningsminimere produktionen.

Udvalget anbefaler derfor, at der politisk foretages en revurdering af den offentlige støtte til transportsektoren, og at landsstyret i overensstemmelse hermed indgår servicekontrakter med operatørerne om direkte støtte til nærmere definerede opgaver – efter at opgaverne har været i licitation. Derved vil den politiske beslutningsproces blive mere gennemskuelig samtidig med, at ressourcspild begrænses gennem operatørens øgede incitament til at løse opgaven så effektivt som muligt.

1.3.7 Fremme af iværksætterkulturen

Økonomien i Grønland er domineret af den offentlige sektor. Beskæftigelsen i den offentlige sektor og i de hjemmestyreejede selskaber udgør næsten tre fjerdedele af den samlede beskæftigelse¹⁰. Den tilsvarende andel for Danmark er lidt over en tredjedel. Det betyder, at beskæftigelsen i private virksomheder kun er godt en fjerdedel af den samlede beskæftigelse, hvoraf en betydelig del er inden for fangst- og fiskerierhvervet. Der er således meget få små og mellemstore virksomheder uden for dette erhverv.

For at opnå diversificering af økonomien er det vigtigt, at der bliver udviklet virksomheder, der producerer forskellige typer varer og tjenesteydelser. I første omgang vil små, nye virksomheder formentlig producere varer og tjenesteydelser til hjemmemarkedet, hvor disse alter-

¹⁰ OECD, 1999. Greenland's Economy: Building a Strategy for the Future, OECD Document, Paris.

nativt ville blive importeret eller aktiviteten ikke eksistere. I det omfang de grønlandsk producerede produkter bliver konkurrencedygtige, vil der også blive skabt basis for eksport.

Hvis/når olie- og mineralefterforskningen intensiveres, og der bliver tale om udvinding, vil efterspørgslen efter fx transport, catering, hotelservice stige. For at samfundet kan drage fuld fordel af en sådan udvikling, er det nødvendigt med tilpasningsdygtige virksomheder.

Iværksætterånd er imidlertid ikke noget, der bliver udviklet fra den ene dag til den anden. Der skal for det første være fornuftige rammebetingelser for virksomhedsdrift, hvilke kan fremmes gennem reduktion af erhvervssubsidiene til eksisterende virksomheder, privatisering og udlicitering, ensprisreform og større konkurrence i økonomien i det hele taget.

For det andet skal der etableres en tradition for og almen accept af selvstændig virksomhedsdrift uden for fanger- og fiskerierhvervet med rod i det lokale samfund. Denne vil tage tid at udvikle, men vil kunne fremmes gennem større fokus i uddannelsessystemet på de faglige uddannelses- og erhvervsmæssige forudsætninger, der knytter sig til drift af egen virksomhed og gennem styrket rådgivning af nye og potentielle iværksættere, se kapitel 2.

1.4 Den offentlige sektor og de hjemmestyreejede selskaber

Landsstyret har som en af sine erklærede målsætninger, at Grønland i fremtiden skal blive mere uafhængig af bloktilskuddet fra Danmark. En af forudsætningerne herfor er, at hjemmestyret fører en ansvarlig økonomisk politik, som bl.a. sigter mod en konsolidering af hjemmestyrets finanser (jf. kapitel 4). Kombinationen af svag økonomisk udvikling og dermed lav vækst i skattegrundlaget og stigende udgiftspres indenfor adskillige områder bevirker, at de offentlige budgetter vil komme under pres i de kommende år. Grundlæggende omprioriteringer i hjemmestyrets finanser vil derfor blive nødvendige, hvis skattestigninger skal undgås.

Forbedrede budgetprocedurer

Med henblik på i fremtiden at få en bedre styring af landskassens drifts- og anlægsudgifter har Landstinget under efterårsamlingen vedtaget en ny budgetreform. Reformen indebærer, at budgetstyringen fremover skal ske ved rammestyling, og at der i Landstinget fremover kun kan fremsættes én tillægsbevillingslov, som fremsættes i året efter det pågældende finansår. Ansøgning om nye eller ændrede bevillinger eller tekstanmærkninger skal altid forelægges for

Landstingets Finansudvalg af Landsstyremedlemmet for økonomi på vegne af landsstyret. Det kan f.eks. ske ved et følgebrev underskrevet af Landsstyremedlemmet for Økonomi. Hensigten med bestemmelsen er bl.a. at sikre, at ansøgningen er fyldestgørende og opfylder de opstillede krav, dvs. en kvalitetssikring. Dette giver samtidig Landstingets Finansudvalg større sikkerhed for, at sagen er tilstrækkeligt belyst.

På anlægsområdet etableres en anlægsskuffe, som skal opsamle bevillinger på anlægsområdet, der er vedtaget i finansloven. Et eventuelt mindreforbrug som følge af forsinkelser vil herefter blive bogført som en udgift, som overføres til anlægsskuffen. Den automatiske videreførsel af anlægsbevillinger fra det ene finansår til det andet skal sikre, at bevillinger til forsinkede projekter ikke kræver politisk behandling ved genbevilling, men at dette i stedet kan ske administrativt. Hensigten dermed er, at de politiske beslutninger på anlægsområdet kan koncentreres om beslutninger vedrørende omfanget af og prioritering af anlægsmidlerne, herunder beslutning om nye anlægsprojekter.

Det er udvalgets vurdering, at de strammere budgetregler i den nye budgetlov kan bidrage til en bedre styring af de offentlige udgifter, men de kan ikke i sig selv forhindre tendensen til opdrift i udgifterne.

Gældsudviklingen

Hjemmestyrets konsolideringspolitik op gennem halvfemserne har medført en væsentlig forbedring af landskassens gældssituation. Dette er opnået gennem overskud i landskassen og gennem udskillelse af hjemmestyreejede selskaber. Alene fra 1993 og frem til 1996 er hjemmestyrets nettogæld således reduceret med over 1 mia. kr. – fra en nettogæld på 769 mio. kr. ultimo 1993 til et nettotilgodehavende på 311 mio. kr. ultimo 1996, jf. tabel 1.4.1. De seneste års underskud på landskassens budgetter har vendt denne udvikling, men landskassens likvide beholdning er dog fortsat større end gælden – i alt udgjorde nettotilgodehavendet 144 mio. kr. ultimo 1998.

Tabel 1.4.1 Nettogælden i landskassen og de seks største selskaber, ultimo året

Mio. kr.	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Royal Greenland A/S	982	1.012	1.546	1.883	2.069	2.190
KNI Pilersuisoq A/S (Service)	- 54	34	4	147	57	66
KNI Pisiffik A/S (Detail)	21	40	45	135	142	129
Arctic Umiaq Line A/S	-	-	-	-	-33	-62
Royal Arctic Line A/S	96	437	531	473	469	406
Tele Greenland A/S	* *	- 76	- 112	56	27	-49
Selskaber i alt	1.045	1.447	2.014	2.694	2.731	2.680
Landskassen ^a	769	630	279	- 311	- 267	-144
Selskaber og Landskassen	1.814	2.077	2.293	2.383	2.464	2.536

Anm.: I tabellen er opgjort de største hjemmestyreejede selskabers og hjemmestyrets konsoliderede nettogæld. Der er medtaget hele restgælden på den (oprindelig) langfristede gæld, dvs. inkl. den del af gælden, som forfalder på kort sigt; men der er ikke medtaget gæld til leverandører, periodiseringsposter m.v. Aktivposter - bortset fra likvide midler - er ikke medtaget.

a. Opgørelsen af landskassens nettogæld er korrigeret for visse større periodiseringsposter, herunder forudbetaling.

Kilder: Selskabernes regnskaber samt oplysninger fra Royal Greenland A/S og Grønlands Hjemmestyre, Økonomidirektoratet.

Hjemmestyret er helt eller delvis medejer af en række erhvervsdrivende selskaber og virksomheder, herunder aktieselskaber, hvor hjemmestyret ejer 100 pct. af aktierne. Af disse selskaber har de seks største siden 1993 samlet øget deres nettogæld med 1,6 mia. kr. til 2,7 mia. kr. ultimo 1998, jf. tabel 1.4.1. Medregnes disse tal, kan hjemmestyrets samlede nettogæld opgøres til godt 2,5 mia. kr. i 1998 mod 1,8 mia. kr. ultimo 1993. Landskassens faldende gældsbyrde er således blevet mere end modsvaret af øget gældsætning i de hjemmestyreejede selskaber.

Med mindre der er givet særlige garantier, hæfter hjemmestyret ikke direkte for disse selskabers økonomiske forpligtelser, og så længe økonomien i selskaberne er sund, og investeringerne foretages på et forretningsmæssigt grundlag, behøver selskabernes gældsætning ikke at være et problem. I betragtning af selskabernes økonomiske og samfundsmæssige, herunder også beskæftigelsesmæssige, betydning, kan hjemmestyret dog ikke se bort fra den gældsudvikling, som har fundet sted i de hjemmestyreejede selskaber. Særligt udviklingen i Royal Greenland er bemærkelsesværdig. Royal Greenland, som er Grønlands i såvel økonomisk som beskæftigelsesmæssig henseende mest betydende virksomhed, har således blandt andet som

led i ekspansionen på de europæiske markeder øget sin gæld med 1,2 mia. kr. – fra 1,0 mia. kr. i 1993 til 2,2 mia. kr. i 1998.

De hjemmestyreejede selskaber

Alle de seks største hjemmestyreejede selskaber kunne i 1998 for første gang melde om overskud i samme år. Imidlertid er selskabernes resultater set under ét stadig ikke tilfredsstillende (se tabel 1.4.2). De beskedne resultater betyder også, at der kun sker en begrænset stigning i selskabernes værdi, og at kapitaldannelsen i samfundet bl.a. derfor sakker agterud i forhold til udlandet.

Tabel 1.4.2 Årets resultat i de seks største hjemmestyreejede selskaber

Mio. kr.	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Royal Greenland A/S	-17	21	49	-94	-157 ^a	1 ^a
KNI Pilersuisoq A/S	-4	-68	-10	13	46	46
KNI Pissifik A/S	-3	-67	-38	1	20	30
Royal Artic Line A/S	-1	-10	-1	28	20	37
Tele Greenland A/S	---	39	44	29	29	25
Artic Umiaq Line A/S	---	---	---	---	6	8
I alt	-25	-85	44	-23	-36	149

a. Regnskabsåret ændret, så tallet 1997 dækker de 9 første måneder i året, mens oplysninger for 1998 dækker de sidste 3 måneder i 1997 og de 9 første i 1998. Regnskabet for de sidste 3 måneder i 1998 og de første 9 i 1999 er endnu ikke offentliggjort.

Sammensætningen af bestyrelserne i de største selskaber er gradvist blevet ændret i mere professionel retning. Næsten tre ud af fire bestyrelsesmedlemmer er i dag erhvervsfolk, mens kun godt en fjerdedel er politikere eller embedsmænd (se figur 1.4.1). I 1996 var under 50 pct. af bestyrelsesmedlemmerne erhvervsfolk.

Figur 1.4.1 Sammensætningen af bestyrelserne i de største hjemmestyreejede selskaber



Kilder: Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi, 1997. *Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland 1996/97* samt de fem største selskabers regnskaber og egne vurderinger.

1.5 Boligpolitikken er helt central

I udvalgets beretning fra 1998, blev boligmarkedet analyseret¹¹. Boligsituationen i de større byer er præget af ventetider på udlejningsboliger. I Nuuk er den mellem 4 og 13 år for 2-3 værelses lejligheder.

Ventelisterne skaber problemer for personer, der ønsker en bolig eller ønsker at flytte, ned-sætter mobiliteten på arbejdsmarkedet og gør det ekstra dyrt at tilkalde arbejdskraft. Da praktisk taget alle kategorier af boliger er opført med meget betydelig økonomisk støtte fra det offentlige, falder ansvaret for bolig mangelen entydigt på boligpolitikken. Udover støtte til opførelse af boliger ydes støtte til huslejen. Den husleje, langt de fleste husstande betaler, kan således langt fra dække forrentning, afdrag, vedligeholdelse og øvrige driftsudgifter. Det betyder, at efterspørgslen efter boliger bliver større end ellers, samtidig med at der bliver opført færre privatfinansierede boliger.

Det blev skønnet, at der i 2008 vil være et samlet behov for 5.200 nye boliger svarende til en forøgelse af det eksisterende antal boliger med 25 pct. Hertil kommer behovet for reovering af boligmassen med behov for genhusning til følge. Der er således ikke udsigt til, at venteliste-problemerne vil blive mindre i den kommende tid, tværtimod.

¹¹ Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi 1998. *Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland 1997/98*.

Den boligpolitiske konklusion var og er, at det centrale valg står mellem kø- eller betalingsvejen, da det ikke er realistisk at øge skatterne eller sænke andre offentlige udgifter tilsvarende. På betalingsvejen drejer det sig især om at øge egenfinansieringen af ejer- og andelsboligerne samt at nedbringe subsidieringen af udlejningsboligerne.

I den nuværende situation med vækst i økonomien (kapitel 4), der blandt andet er drevet af bygge- og anlægssektoren i Nuuk og andre større byer, er der betydelig risiko for især regional overophedning af økonomien. På denne baggrund forekommer det særlig oplagt at øge egenbetalingen og det private engagement på boligområdet. Dette vil have en række positive effekter, da

- boligmarkedet vil komme til at fungere bedre med bl.a. mindre kødannelser til følge,
- der vil skabes mulighed for væsentlig større mobilitet af arbejdskraften og et mere velfungerende arbejdsmarked,
- såvel det nuværende samt ikke mindst det fremtidige meget høje aktivitetsniveau i bygge- og anlægsbranchen vil blive reduceret i især Nuuk, men også i andre større byer,
- det vil bidrage til, at en større del af bygge- og anlægsopgaverne, inkl. renovering, kan forestås af hjemmehørende virksomheder og arbejdskraft,
- øget egenbetaling vil kunne indgå som en integreret del af en ensprisreform og dermed også bidrage til større markedsorientering,
- der vil blive skabt stærkere incitament for beboerne til at vedligeholde boligerne,
- den private opsparing vil blive fremmet i en situation, hvor dette af hensyn til finansieringen af en øget pensionsbyrde er ønskværdigt,
- hjemmestyrets finanser vil blive forbedret i en situation, hvor disse er udsat for et stort pres.

Det er sjældent, at et enkelt instrument i den økonomiske politik kan bruges som led i såvel den kortsigtede konjunkturpolitiske styring som i den langsigtede strukturpolitik og samtidig opfylde en række delmål.

Kapitel 2. Uddannelse i Grønland

Der er gennem de seneste par år iværksat et omfattende udredningsarbejde og en række reformer på alle niveauer af det grønlandske uddannelsessystem. Udredningsarbejdet og reformerne drejer sig om såvel indholds-, struktur- som styringsforhold. I det følgende beskrives såvel det grønlandske uddannelsessystems nuværende status samt de reformer, der er iværksat.

Afsnit 2.1 indeholder en beskrivelse af *uddannelsessystemets struktur og organisering*. Afsnittet omhandler de enkelte uddannelser fra folkeskoleniveau til efteruddannelse. Herudover beskrives vilkår i Grønland, der har stor betydning for uddannelsessystemets og udviklingen af det faglige miljø på institutionerne.

I afsnit 2.2 ses på *uddannelsesfrekvens og elevstrømme*. Afsnittet beskriver det generelle uddannelsesniveau i Grønland bl.a. ved at sammenligne med Norden. Endvidere belyses relationer mellem sprog og uddannelse.

Afsnit 2.3 vedrører *uddannelsessystemets volumen, omkostninger og effektivitet*, herunder bl.a. antal fuldførte forløb og udviklingen i antallet af grønlandske studerende i Danmark. Endvidere er der en beskrivelse af den grønlandske uddannelsesstøtte samt en gennemgang af udgifterne til uddannelse - både de samlede udgifter samt ressourceforbruget på de enkelte uddannelsesområder samt til den enkelte elev/studerende.

Afsnit 2.4 belyser *kvalitetsindikatorer* som gennemførelsesprocent, praktikpladssituationen, det faglige indhold og lærerkorpsets faglige niveau.

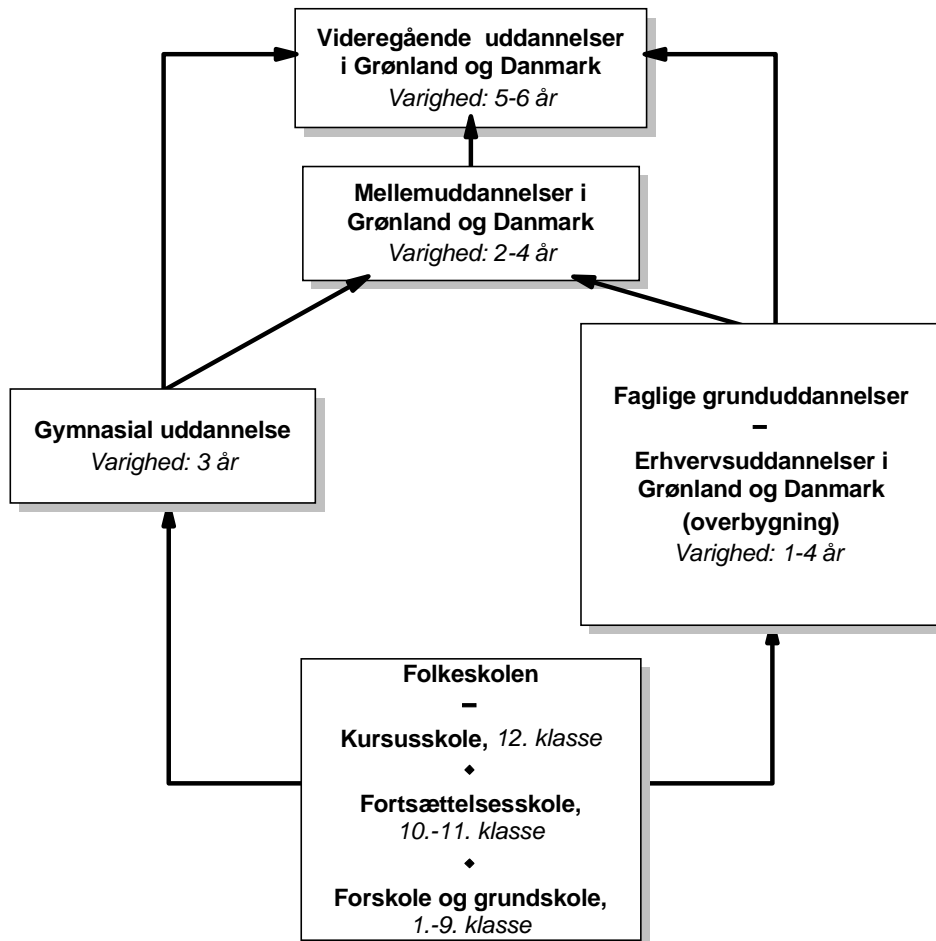
I afsnit 2.5 rettes blikket mod *målsætninger i uddannelsespolitikken*. Afsnittet ser bl.a. på den demografiske udvikling, den indholdsreform der er igangsat på folkeskoleområdet og på de planer, der er om en universitetspark i Nuuk.

Udvalgets anbefalinger på det uddannelsespolitiske område afslutter rapportens sammenfatning.

2.1 Uddannelsessystemets struktur og organisering

Den nuværende overordnede struktur i Grønlands uddannelsessystem kan på stiliseret form illustreres som i figur 2.1.1.

Figur 2.1.1 Uddannelsessystemets struktur



Kilde: Grønlands Statistik 1999, Nuuk.

2.1.1 Folkeskolen

Folkeskolen i Grønland består af *forskolen* (1. klasse), *grundskolen* (2. til 9. klasse), *fortsættelsesskolen* (10. og 11. klasse) samt *kursusskolen* (12. klasse). Som i Danmark er der ni års undervisningspligt svarende til for- og grundskolens 1. til 9. klasse. Men da forskolens 1. klasse starter et år tidligere end den danske 1. klasse, svarer denne til en dansk børnehaveklasse. Undervisningspligten er derfor reelt et år kortere i Grønland end i Danmark. Der er igangsat et omfattende forarbejde til revision af folkeskolens undervisning og indhold fra 2001, hvorfor der må imødeses større ændringer i folkeskolen - bl.a. af strukturel karakter. Denne indholdsreform bliver mere indgående behandlet i afsnit 2.5.2.

I **fortsættelseskolens 10. og 11. klasse** deles eleverne i henholdsvis en almen og en udvidet linie. Den almene linie sigter primært på fortsættelse i en lokal erhvervsskole, mens den udvidede linie sigter mod en gymnasial uddannelse eller de erhvervsuddannelser, der kræver forudgående kundskaber på et højere niveau. Efter 11. klasse afsluttes (obligatorisk) med folkeskolens afgangsprøve på den almene linie og med folkeskolens udvidede afgangsprøve på den udvidede linie. Af hensyn til elevernes videreuddannelsesmuligheder skal disse prøver være på niveau med prøverne i den danske folkeskole. Der er dog niveauforskel i faget dansk, hvor den danske danskprøve er på modersmålsniveau, men den grønlandske danskprøve er på et højt fremmedsprogsniveau.

Den såkaldte **kursusskole** (12. klasse) tilbydes elever, som ønsker yderligere et års skolegang efter fortsættelseskolen. Kursusskolen giver mulighed for at aflægge folkeskolens afgangsprøver med henblik på at forbedre karakterer eller for at elever, der har taget den almene linie, kan aflægge folkeskolens udvidede afgangsprøve. Det er dog kun en mindre del af eleverne, som går i kursusskolen. I forbindelse med et udredningsarbejde vedr. uddannelses- og erhvervsvejledning er kursusskolen foreslået nedlagt. Det må forventes, at dette vil blive et af resultaterne af det igangværende arbejde med en indholdsreform af folkeskolen.

Desuden har et stigende antal grønlandske elever, som afslutter 11. klasse, siden 1995 benyttet sig af muligheden for et års efterskoleophold i Danmark. I 1998 var der således 258 elever, der fik bevilget tilskud til et sådant ophold. Dertil kommer, at et stigende antal får afslag på ansøgning om støtte til efterskoleophold. I 1998 var der således 53, der fik afslag på et efterskoleophold i Danmark. Disse tal skal ses på baggrund af, at en årgang 17 årige var på 671 i 1998 og 698 i 1995. Det vil sige, at hvad der svarer til over 1/3 af en årgang benyttede et dansk efterskoleophold i 1998. Stigningen i efterskoleophold i Danmark kan vise sig at være en meget positiv udvikling, da disse elever ofte vil vende tilbage til Grønland med et ønske om at videreudanne sig.

I forbindelse med et ophold på en dansk efterskole får eleven såvel den statslige støtte til nedsettelse af elevbetalingen (indkomstbestemt), som det kommunale tilskud en dansk født efterskoleelev modtager. Herudover betaler det grønlandske hjemmestyre de omkostninger, der måtte være i forbindelse med transport, samt et tilskud på 280 kr. til den elevbetaling efter-

skolerne opkræver. Til gengæld kan grønlandske efterskoleelever i Danmark ikke få grønlandsk uddannelsesstøtte.

Tabel 2.1.1 Antal grønlandske efterskoleelever i Danmark 1995-1998

	1995	1996	1997	1998
Efterskoleelever	170	200	250	258
Andel af 17-årige (pct.)	24,4	32,3	40,3	38,5

Kilde: KIIP 1999. *Arbejdsrapport om folkeskolen*, Nuuk.

I skoleåret 1998/99 fordelte Grønlands 87 folkeskoler sig som anført i tabel 2.1.2. Som det fremgår af tabellen, er 2/3 af de grønlandske skoler mindre, ikke-årgangsdelte skoler med under 70 elever, men andelen af det samlede elevtal på disse skoler er kun 13 pct. Til sammenligning var der i 1997/98 kun godt 10 pct. af skolerne i Danmark, som havde færre end 100 elever. Det gennemsnitlige elevantal i skoler i Danmark var på 307 elever mod ca. 135 elever i Grønland. Årsagen hertil skal naturligvis findes i de små bygdeskoler. 20 pct. af eleverne i 1. - 9. klasse får således deres grundskoleuddannelse i bygdeskoler.

Men det er dog størstedelen af de grønlandske folkeskoleelever, der går på store skoler. Således går 3/4 af eleverne på skoler, der har et elevtal på 251 eller mere, mens det kun er knap tre pct. af eleverne, der går på skoler med under 21 elever.

Tabel 2.1.2 Skolestrukturen i Grønland i skoleåret 1998/99

Elevtal	Kategori	Antal klasser	Antal skoler	Andel af skoler	Kumuleret andel af skoler	Antal elever	Andel af elever	Kumuleret andel af elever
1-8	1.-6. klasse	1	9	10,3%	10,3%	39	0,4%	0,4%
9-14	1.-9. klasse	2	9	10,3%	20,7%	112	1,0%	1,4%
15-20	1.-9. klasse	3	9	10,3%	31,0%	150	1,4%	2,7%
21-30	1.-9. klasse	4	11	12,6%	43,7%	289	2,6%	5,3%
31-45	1.-9. klasse	5	15	17,2%	60,9%	582	5,2%	10,6%
46-70	1.-9. klasse	6	5	5,7%	66,7%	271	2,4%	13,0%
71-145	1.-9. klasse	Årgangsdelt ^a	5	5,7%	72,4%	453	4,1%	17,1%
146-250	1.-12. klasse	Årgangsdelt	5	5,7%	78,2%	811	7,3%	24,4%
251-668	1.-7. klasse ^b / 1.-12. klasse	Årgangsdelt	19	21,8%	100,0%	8380	75,6%	100,0%

a. En enkelt skole har dog tillige 10. og 11. klasse.

b. 2 indre byskoler, der fungerer som fødeskoler til centralskolen.

Kilde: KIIP 1999. *Arbejdsrapport om folkeskolen*, Nuuk.

2.1.2 De gymnasiale uddannelser

Grønlands **Gymnasiale Uddannelse (GU)** er 3-årig - og svarer i sit obligatoriske indhold til en dansk hf-eksamen. Der er dog flere muligheder for valg af højniveaufag i et GU-forløb end i et tilsvarende dansk hf-forløb. Optagelseskriterium er folkeskolens udvidede afgangsprøve. GU giver adgang til videregående uddannelse i Grønland og Danmark. Der er fremsat lovforslag om oprettelse af en htx-uddannelse i Grønland fra 2000, jf. afsnit 2.5.4. Formålet er bl.a. at øge søgningen til de tekniske uddannelser. Der var i skoleåret 1998/99 i alt 512 gymnasieelever i Grønland mod 340 i skoleåret 1986/87. Eleverne er fordelt på tre gymnasier i Nuuk, Quaortoq og Aasiaat. De seneste oplysninger viser, at der i 1999/00 er 561 GU-elever med henholdsvis 225 i Nuuk, 114 i Quaortoq og 222 i Aasiaat.

Det gymnasiale område er det eneste uddannelsesområde, hvor det faglige ansvar ikke er overgået til hjemmestyret, men fortsat varetages fra det danske undervisningsministerium. Finansieringen af GU sorterer derimod under hjemmestyret. Styringsmodellen for en kommende grønlandsk htx-uddannelse vil være indrettet på tilsvarende vis.

2.1.3 De faglige grunduddannelser

Grundlaget for de **faglige grunduddannelser** (erhvervsfaglige uddannelser på ungdomsuddannelsesniveau) er et enstrengt decentralt erhvervsuddannelsessystem, der betegnes STI-uddannelserne (de decentrale faglige grunduddannelser). STI-uddannelserne afløste EFG og mesterlæren ved erhvervsuddannelsesreformen i 1988.

Der er 14 lokale erhvervsskoler i Grønland og 6 brancheskoler med i alt 1.181 elever (skoleåret 1996/97). Kun 4 kommuner har ikke en lokal erhvervsskole (Ivittuut, Kangaatsiaq, Qanaaq og Illoqortormiut).

Som udgangspunkt optages elever med en baggrund svarende til folkeskolens almene afgangsprøve. På det el-tekniske område kræves dog folkeskolens udvidede afgangsprøve eller gennemførelse af et forberedelseskursus på Jern- og Metalskolen i Nuuk. For at kunne påbegynde en STI-uddannelse skal eleven desuden indgå aftale om en praktikplads. STI-uddannelserne omfatter områderne: byggeri- og anlæg, handel og kontor, nærings- og nydelsesmiddel, social og sundhed, service, jern og metal samt elektricitet (de el-tekniske grunduddannelser). STI-uddannelserne er af varierende længde. Uddannelserne består af en lokal del og en central del. Den lokale erhvervsskole varetager undervisningen af STI-eleven under det

første år af uddannelsen. Brancheskolerne varetager den efterfølgende brancherettede undervisning. Der er følgende brancheskoler, der har ansvaret for indhold og struktur i STI-uddannelsen, antal elever i 1999 er angivet i parentes ¹²:

- Socialpædagogisk Seminarium i Ilulissat og Center for Sundhedsuddannelser i Nuuk (205).
- Bygge- og Anlægsskolen i Sisimiut (134)
- Jern- og Metalskolen i Nuuk (184)
- Handelsskolen i Nuuk og Qaqortoq (367)
- Levnedsmiddelskolen i Narsaq (137)

Boks 2.1.1 Veksling mellem skolegang og praktik

En typisk faguddannelse består af en kombination af ophold på den lokale erhvervsskole, af ophold på en af de 6 brancheskoler og af en praktikophold. Varigheden af en STI-uddannelse er normalt mellem 2 og 4 år. På det første år tilbringes halvdelen af tiden typisk på den lokale erhvervsskole, mens resten af tiden tilbringes i praktik. Fx på uddannelserne til skibsmontør, smed & maskinarbejder og tømrer (uddannelserne varer i alt 4 år) tilbringes de første 18 uger på en lokal erhvervsskole efterfulgt af 27 uger i praktik. Efter det første år tilbringer eleven kun én yderligere uge på den lokale erhvervsskole (altså i alt 19 uger svarende til 10 pct. af studieforløbet). Resten af forløbet foregår på brancheskolen (42 uger svarende til 24 pct.) og på praktikstederne (119 uger svarende til 66 pct.). Denne veksling mellem uddannelse på den lokale erhvervsskole, uddannelse på en brancheskole og praktikperiode er kendetegnende for STI-uddannelserne. Fordelingen for en HK-assistent (varer tre år) er 14 pct. af tiden på en lokal erhvervsskole, 22 pct. af tiden på en brancheskole og 64 pct. af tiden i praktik. For levnedsmiddelmedhjælper og køkkenleder er forholdet 13, 27 og 60, mens forholdet mellem skole og praktik for social- og sundhedshjælper er 12, 24 og 64.

Der er ultimo maj 1999 vedtaget en ny landstingsforordning om erhvervsuddannelser og erhvervsuddannelseskurser, der medfører omfattende ændringer i forhold til den hidtidige organisering og ansvarsplacering af STI-uddannelserne. Forordningen trådte i kraft 1. august 1999. Ved forordningen skete der en koncentration af ansvaret for uddannelsernes konkrete indhold og gennemførelse på brancheskolerne, hvorfor fællesbetegnelsen STI-uddannelser formentlig ikke vil blive anvendt fremover om de faglige grunduddannelser i Grønland. I

¹²KIIP 1999. *Redegørelser om STI-uddannelser*, Nuuk.

denne rapport vil betegnelsen dog ikke desto mindre blive anvendt som betegnelse for de uddannelser, betegnelsen hidtil har dækket over.

Boks 2.1.2 Landstingsforordning om erhvervsuddannelser og erhvervsuddannelseskurser

Ultimo maj 1999 vedtog Landstinget den ny forordning om erhvervsuddannelser og erhvervsuddannelseskurser. Forordningen er udarbejdet på baggrund af Redegørelse om STI-uddannelser. Forordningen har til hensigt at skabe et fleksibelt og dynamisk erhvervsuddannelsessystem, der hurtigt kan tilpasses til arbejdsmarkedets behov for kvalificeret arbejdskraft. Den hidtidige forordning bestod i en række bemyndigelsesbestemmelser, hvorimod den nye forordning udstikker rammerne for uddannelserne, men ikke en detaljeret indholdsmæssig beskrivelse. Denne ændring er sket med henblik på, at forordningen skal kunne rumme en bred vifte af uddannelser. Det skal ligeledes være muligt inden for forordningen at revidere, etablere og nedlægge erhvervsuddannelser på baggrund af det aktuelle behov for arbejdskraft. Endvidere sker der en centralisering af ansvaret for uddannelsernes konkrete indhold og gennemførelse. Det lå tidligere hos såvel de lokale erhvervsskoler som brancheskolerne, men lægges fremover på brancheskolerne og i brancheudvalgene. Hensigten med denne centralisering har primært været at forbedre forudsætningerne for at udvikle et ensartet og højt fagligt niveau i erhvervsuddannelserne, selvom noget af undervisningen lægges ud på en lokal erhvervsskole.

Kilde: Landstingets 1. behandling af forordningen.

2.1.4 Mellemuddannelser

Betegnelsen *mellemuddannelser* omfatter her både korte og mellemlange videregående uddannelser, dvs. uddannelser af op til 4 års varighed, der som hovedregel bygger på en gennemført ungdomsuddannelse. De korte videregående uddannelser er erhvervsfaglige videreuddannelser, der finder sted enten på brancheskolerne i Grønland eller ved erhvervsskoler i Danmark. På brancheskolerne i Grønland udbydes Erhvervsfaglige Videreuddannelser (EVU)¹³ indenfor handel, edb, økonomi og turisme. Disse uddannelser kan i visse tilfælde og under givne betingelser give adgang til videregående uddannelser i Grønland og Danmark.

Der er i Grønland etableret følgende mellemlange videregående uddannelser (bestanden i 1999/2000 på de enkelte uddannelser er angivet i parentes): **Socialpædagog-(59), socialrådgiver-(27), journalist-(12), sygeplejerske-(32) og læreruddannelsen (114 på seminariet og 52 på den decentrale læreruddannelse)**. Der findes een læreruddannelse, der tilrettelægges på to måder: Den 4-årige centrale læreruddannelse på lærerseminaret i Nuuk og den 4½-årige decentrale læreruddannelse. Ved den decentrale læreruddannelse er de første 2½ eller 3½ år

¹³Der blev på handelsskolerne i henholdsvis i Nuuk og Qaqortoq optaget 63 og 54 elever i 1999 på EVU- disse elevtal er ikke inkluderet i elevtallene for STI-uddannelserne på de to skoler, jf. afsnit 2.1.3.

tilrettelagt som brevkursus suppleret med et årligt internat på lærerseminaret, mens det sidste 1 eller 2 år er fuldtidsstudium ved lærerseminariet afhængig af antallet af liniefag.

Øvrige mellemuddannelser kan ikke tages i Grønland. De, der eksempelvis ønsker en uddannelse som maskinmester, bygningskonstruktør eller diplomingeniør, må tage uddannelsen uden for Grønland, typisk i Danmark.

2.1.5 Videregående uddannelser

Af **lange videregående uddannelser** er der i Grønland etableret **studierne ved Grønlands Universitet**. Disse er normeret til 5 år med tre år til bachelordelen og to år til kandidatdelen. Universitetet har for tiden fire institutter. *Institut for Grønlandsk* uddanner studerende i grønlandsk og almen lingvistik samt grønlandsk og almen litteraturvidenskab. Instituttet optog 3 studerende i 1998. *Institut for Administration* udbyder forskellige økonomiske og politologiske discipliner samt administrativ jura. Instituttet optog 12 studerende i 1998. Uddannelserne ved *Institut for Kultur og Samfund* stiler mod stillinger bl.a. som lærer ved GU og i forbindelse med kulturformidling. Instituttet optog 6 studerende i 1998. Senest er der i 1997 oprettet et *Institut for Teologi* med henblik på uddannelse af præster. Dette institut optog 3 studerende i 1998.

Der er adgang for grønlandske studerende på videregående uddannelser i Danmark uden betaling til danske myndigheder, forudsat at de studerende har GU eller i enkelte tilfælde en faglig mellemuddannelse samt beståede adgangskurser.

2.1.6 Voksen- og efteruddannelse

På Grønlands seminarium gennemføres efteruddannelse af voksne, dels i form af den decentrale læreruddannelse, men også i form af efter- og videreuddannelseskurser for såvel seminarieuddannede som ikke-seminarieuddannede lærere. I enkelte tilfælde har personer fra sidstnævnte gruppe opnået formel kompetence og efterfølgende ansættelse som læreruddannet. Hertil kommer, at der årligt bevilges et antal folkeskolelærere årskurser ved Grønlands universitet, Danmarks Lærerhøjskole (DLH) og kandidatuddannelser ved danske og udenlandske universiteter.

Der er en række kursustilbud til faglært og ufaglært - herunder ledig - arbejdskraft. Kursusbuddet er omfattende med henblik på at holde arbejdskraften konkurrencedygtig. En vigtig del af erhvervsuddannelserne er de såkaldte AEB-kurser. De betales af arbejdsgivernes ud-

dannelsesbidrag, som udgør 0,9 pct. af arbejdstagernes lønninger i de fleste brancher. Således er brancheskolernes efteruddannelsesaktiviteter næsten fordoblet inden for de seneste 4 år.

Herudover er der på finansloven for 2000 (og i budgetoverslagsårene) afsat særlige midler til henholdsvis grundlæggende kurser på bygge- og anlægsområdet samt til voksenuddannelse ligeledes primært på bygge- og anlægsområdet.

Hjemmestyret og Arbejdsministeriet har i foråret 1999 indgået en rammeaftale, der bekræfter, at hjemmestyret har ret til at anvende det danske AMU-system til uddannelse. Der er således mulighed for at deltage i arbejdsmarkedsuddannelser i Danmark med deltagerbetaling og -støtte finansieret af den danske stat. Desuden er der mulighed for, at danske AMU-centre kan afholde AMU-kurser i Grønland som indtægtsdækket virksomhed finansieret af hjemmestyret, ligesom der findes forskellige modeller for udveksling af lærere og andre typer af samarbejde mellem AMU-centre og erhvervsskoler i Grønland. Det har ikke i denne sammenhæng været muligt at opgøre omfanget eller udbredelsen af disse aktiviteter.

2.1.7 Ansøgere og optagne på uddannelser

I skoleåret 1998/99 ansøgte 2.256, jf. tabel 2.1.3, om optagelse på uddannelser i såvel Grønland som udlandet (inkl. Danmark). Af de 2.256 blev 1.695 personer optaget på en uddannelse, 1.489 kom ind på deres 1. prioritet, mens 177 kom ind på deres 2. prioritet, 28 kom ind på deres 3. prioritet og en enkelt på 4. prioritet. Af de 1.695 optagne var der 1.427, der blev optaget på en uddannelse i Grønland, 201 der blev optaget på en uddannelse i Danmark og 22 på en uddannelse i udlandet (ekskl. Danmark), og for 45 personer var det ikke oplyst, hvor de blev optaget.

Der var således 561 personer, der fik afslag på deres ansøgninger om optagelse på en uddannelse i skoleåret 1998/99. Årsagen til, at ansøgerne på de videregående institutioner ikke er optaget, er, at de ikke opfylder kriterierne for optagelse på de søgte uddannelser. Der er således ikke nogen ansøgere, der er afvist på baggrund af manglende plads eller ressourcer på de videregående institutioner. På de faglige grunduddannelser er afslagene i høj grad relateret til manglende praktikpladser.

Tabel 2.1.3 Ansøgere og optagne på uddannelser i skoleåret 1998/99

Uddannelse	Ansøgere (1. prioritet)	Optagne	Andel (pct.)
Studieforberedende undervisning	394	358	91
GU	275	237	86
Faglig grunduddannelse	889	663	75
Mellemuddannelse	555	329	59
Videregående uddannelse	94	65	69
Efteruddannelse	8	7	88
Øvrige uddannelser	10	7	70
Uddannelse uoplyst	31	29	94
I alt	2.256	1.695	75

Kilde: Grønlands Statistik 1999. *Uddannelse - Ansøgningsstatistik 1998/99*, Nuuk.

2.2 Uddannelsesfrekvens og elevstrømme

2.2.1 Uddannelsesniveaut generelt

Det generelle uddannelsesniveau i Grønland er lavt, som det fremgår af tabel 2.2.1a, hvor uddannelsesniveaut for den del af befolkningen, der er over 18 år er angivet. Heraf fremgår det bl.a., at godt 86 pct. af de personer, der er født i Grønland, har den "obligatoriske" skoleundervisning som højeste skoleniveau, hvor det tilsvarende tal for danskfødte er godt 30 pct. Under 3 pct. af den grønlandske befolkning har en gymnasial uddannelse, mens det er en tredjedel af den danskfødte. Disse tal skal dog ses i lyset af, at der i Grønland først meget sent - i 1970'erne - er etableret egentlige ungdomsuddannelser. Uddannelsesefterslæbet i Grønland er derfor ikke overraskende, men indikerer de udfordringer det grønlandske samfund står over for i uddannelsesmæssig henseende.

Tabel 2.2.1a Skoleuddannelsesniveaueet for over 18 årige i Grønland i 1994

Skoleuddannelse	Personer født i	
	Grønland i pct.	Danmark i pct.
Under 7 års skolegang	25,9	3,2
Afsluttet almen skolegang	60,5	27,2
Obligatorisk niveau	86,4	30,4
Udv. afgangspr./realeks.	8,5	30,4
Gymnasium/hf	2,7	34,4
Uspecificeret	2,5	4,8
Total	100	100

Anm.: Rapporten og det datamæssige grundlag er baseret på en spørge-skemaundersøgelse, der omfattede 2500 tilfældigt udvalgte personer over 18 år. Dataene inkluderede således ikke personer under uddannelse i Danmark, men personer født i Danmark, der er bosiddende i Grønland.

Kilde: Grønlands Statistik 1994. Rapport om skole- og erhvervsuddannelse i Grønland, Nuuk.

Tabel 2.2.1b Uddannelsesniveau for befolkningen (15-69 år) i Danmark i 1998

Uddannelsesniveau	Andel i pct.
Grundskole	36,8
Gymnasie/hf (inkl. htx)	7,7
Erhvervsfaglig ungd.udd	32,4
Kort videregående uddannelse	5,3
Mellemlang videregående uddannelse	7,9
Længere videregående uddannelse	4,7
Uoplyst	5,3

Kilde: Danmarks Statistik 1999. *Statistisk Årbog*, København.

Ved fortolkningen af tallene i tabel 2.2.1a, skal der tages forbehold for, at hjemmefødte under uddannelse eller beskæftigelse i Danmark ikke er medtaget (de indgår naturligvis som en delmængde i den danske befolknings uddannelsesniveau, men kan ikke skilles ud af statistikken), hvilket kan medvirke til at undervurdere niveaueet i Grønland. Det har ikke været muligt at fremskaffe sammenlignelige data for uddannelsesniveaueet i henholdsvis Grønland og Danmark, men tabel 2.2.1a og 2.2.1b viser dog meget tydeligt, at der er en markant forskel i uddannelsesniveau. Hvor langt størstedelen af den danske befolkning har en ungdomsuddannelse eller mere, er det som nævnt størstedelen af den grønlandske befolkning, der alene har skoleuddannelse svarende til grundskoleniveau.

En fordeling af de grønlandsk fødte efter uddannelsesbaggrund og efter alder, jf. tabel 2.2.2., indikerer imidlertid, at der blandt den yngre del af befolkningen er sket et uddannelsesløft.

Tabel 2.2.2 Højeste afsluttet skoleuddannelse for grønlandsk fødte efter alder i 1994

Det generelle uddannelses-niveau	18-29 år i pct.	30-39 år i pct.	40-49 år i pct.	50-59 år i pct.	60 år og derover i pct.
Under 7 års skolegang	7,1	20	26,9	49,5	55,2
Afsluttet almen skolegang	68,6	62,8	57,9	48,9	36,2
Udvidet afg.pr/realeks.	8,0	11,4	9,7	1,1	3,8
Gymnasium/hf	5,8	2,1	2,1	0	1
Stadig i skole	9,3	1	0	0	0
Uspecificeret	1,3	2,8	3,4	1,1	3,8
Total	100	100	100	100	100

Kilde: Grønlands Statistik 1994. *Rapport om skole- og erhvervsuddannelse i Grønland*, Nuuk.

Selvom flere har fået en højere uddannelse, er der i Grønland, som ovenfor anført, stadig et betragteligt uddannelsesefterslæb på alle niveauer. For hver 55.000 indbyggere i Danmark er der 1.500 med en lang videregående uddannelse, 4.400 med en kort eller mellemlang videregående uddannelse og 12.000 med en erhvervsfaglig uddannelse. De tilsvarende tal for Grønland er 100, 2.200 og 5.400.

Uddannelsesefterslæbet blandt den grønlandsk fødte befolkning har bl.a. medført, at man i en række brancher ikke har kvalificeret grønlandsk arbejdskraft til rådighed, men har måttet anvende tilkaldt - især dansk og især højtuddannet - arbejdskraft. Således var det i 1996 samlet set 29,8 pct. af de ansatte i hjemmestyret, der var født uden for Grønland, mens det tilsvarende tal for kommunalt ansatte var 10,5 pct. Den offentlige sektor er således stadigvæk i høj grad afhængig af tilkaldt arbejdskraft. I alt udgør den udenlandske andel af de beskæftigede 18,4 pct. i den offentlige sektor.¹⁴

Ligeledes er der en høj udskiftning blandt de ansatte, i særdeleshed blandt den tilkaldte arbejdskraft. OECD har vist, at mindre end halvdelen af de personer, som flyttede til Grønland i 1993, stadig boede i Grønland efter to år, og at dette faldt til en tredjedel efter tre år.¹⁵ Der er mange udgifter forbundet med en høj udskiftning af ansatte. OECD peger således på følgende:

¹⁴Grønlands Statistik 1999. *Statistisk Årbog*, Nuuk. Direktoratet for sociale Anliggender og Arbejdsmarked oplyser, at man ikke har pålidelig materiale om andelen af tilkaldt arbejdskraft i den private sektor, man at der bliver arbejdet på at forbedre statistikken på dette område.

¹⁵OECD 1999. *Grønlands Økonomi: En strategi for fremtiden*, Nuuk.

- Ansættelsesomkostningerne er høje, fordi det er nødvendigt for hjemmestyret at skaffe midlertidige boliger, indtil en permanent bolig findes. Det kan enten være i form af en ledig bolig eller ophold på hotel. Nogle bor på hotel i adskillige måneder, hvilket er meget kostbart set i lyset af det høje prisniveau. Dertil kommer, at myndighederne skal afholde udgifterne til flytning.
- I betragtning af at det grønlandske arbejdsmarked er marginalt i forhold til det danske arbejdsmarked, er det vanskeligt at tiltrække folk med erhvervs erfaring, især når det danske arbejdsmarked er stramt. I stedet ansættes unge mennesker uden eller med meget lidt erhvervs erfaring, hvilket presser uddannelsesomkostningerne i vejret, og mindsker kontinuiteten.¹⁶
- Disse omkostninger stiger yderligere ved en høj omsætningstakt i beskæftigelsen.¹⁷

Uddannelsesefterslæbet afspejler sig også i de såkaldte uddannelsesprofiler. Figur 2.2.1 viser uddannelsesprofilen for de, der i 1985 var 17-årige. 17-årige i 1985 består dels af årgang 1967 og dels af årgang 1968, det vil sige årgang 1967/68. Kun 48 pct. af årgang 1967/68 havde i 1995 opnået en kompetencegivende uddannelse mod 75 pct. af årgang 1965 i Danmark.¹⁸ Hovedparten af disse - 44 procent - opnåede en erhvervsrettet uddannelse (mod 65 pct. i Danmark). Figur 2.2.1 supplerer således tabel 2.2.1a og tabel 2.2.2 med især oplysninger om faglige grunduddannelser.

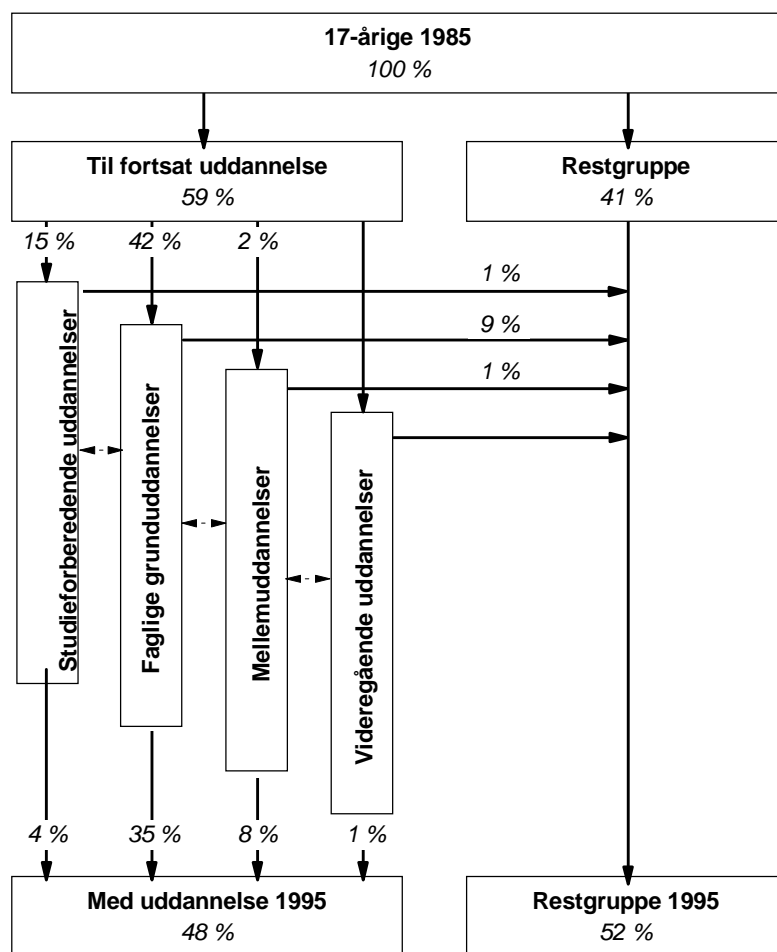
Den grønlandske restgruppe består i stor udstrækning af den del af befolkningen, der ernærer sig ved fangst og fiskeri. Denne befolkningsgruppe er typisk oplært lokalt og gennem familien. De, der ernærer sig ved fangst og fiskeri, har således erhvervet sig en faglig kunne, der ikke umiddelbart kan placeres i en formelt baseret uddannelsesprofil.

¹⁶En meget vigtig faktor bag det høje antal af embedsmænd i Hjemmestyrets administration kunne være, at flere ansatte er en måde at kompensere for manglende erfaring på.

¹⁷OECD 1999. *Grønlands Økonomi: En strategi for fremtiden*, Nuuk.

¹⁸Oplysningerne for Danmark stammer fra en skønsmæssig beregning med udgangspunkt i registerbaseret løbsundersøgelser for årgang 1965. Se i øvrigt: Undervisningsministeriet 1998. *Uddannelsessystemet i tal gennem 150 år*, København.

Figur 2.2.1 Uddannelsesprofil i 1995 for 17 årige i 1985



Anm.: Baseret på forløbsanalyse.
Kilde: Grønlands Statistik.

2.2.2 Sammenligning med Norden

Mens Island og Færøerne i den første efterkrigstid havde et uddannelsesniveau, der lå noget under det danske, men højere end det grønlandske, er uddannelsesniveautet begge steder i de sidste 25 år øget så kraftigt, at det opgjort efter flere indikatorer nu ligger højere end i Danmark og betydeligt højere end i Grønland.

I Grønland er det som tidligere nævnt op mod 86 pct. af den grønlandsk fødte befolkning, der alene har den "obligatoriske" skoleundervisning som højeste uddannelsesniveau, og det er endvidere kun 2,7 pct., der har en gymnasial uddannelse bag sig, se tabel 2.2.1a. I den nordiske statistiske årbog (1996-tal) er det opgjort, hvor stor en del af de 25-64 årige i de nordiske lande, der har højst 9 års uddannelse (hvilket normalt kun svarer til et grundskoleniveau). Tallene herfor, suppleret med en kolonne for Grønland, der er beregnet ud fra tabel 2.2.1a,

indgår i tabel 2.2.3. Gennemsnittet for Norden var 28,7 pct., mens hele 37,6 pct. i Danmark kun havde højst 9 års uddannelse. Island lå med 26,6 pct. omvendt på den bedre side i forhold til det nordiske gennemsnit.

Det fremgår, at den gennemsnitlige skolegang i Grønland ligger væsentligt under niveauet i det øvrige Norden. Selvom tallene ikke umiddelbart er sammenlignelige, jf. anmærkningen til tabel 2.2.3, er der et indiskutabelt uddannelsesmæssigt efterslæb i Grønland.

Tabel 2.2.3 Uddannelsesniveau i Norden i 1996

	Danmark (pct.)	Sverige (pct.)	Norge (pct.)	Island (pct.)	Finland (pct.)	Norden (pct.)	Grønland (pct.)
0-9 års skolegang	37,6	25,8	17,8	26,6	33,2	28,7	88,5
10-12 års skolegang	41,5	47,2	56,6	40,9	49,7	48,1	8,7
≥13 års skolegang	20,9	27,0	25,6	32,5	17,1	23,2	2,8

Anm: Beregningen af uddannelsesniveaet for Grønland er sket på baggrund af tabel 2.2.1a. Den del af befolkningen, der har under 7 års skolegang eller har afsluttet en almen skolegang, er indgået i "0-9 års skolegang". Den del, der har en udvidet afgangsprøve/realeksamen indgår i "10-12 års skolegang", mens den del af populationen i tabel 2.2.1a, der har en gymnasie/hf-eksamen, indgår i mindst 13 års skolegang. Tabellen er proportionelt opjusteret til 100 pct. for Grønland.

Kilder: Nordisk Råd 1998. *Nordisk Statistisk Årbog*, København, og egne beregninger.

Det er ikke muligt at foretage den samme præcise beregning for Færøerne, men skønsmæssigt er den færøske frekvens nogenlunde på islandsk niveau, dvs. bedre end det nordiske gennemsnit.

Sammenligningen af uddannelsesniveaet med det øvrige Norden viser således, at det grønlandske uddannelsesefterslæb endnu er markant med næsten 90 pct. af befolkningen over 18 år, der højst havde 9 års skolegang i 1994.

Det skal igen understreges, at dette efterslæb skal ses i lyset af, at der i Grønland først meget sent - i 1970'erne - er etableret egentlige ungdomsuddannelser. Uddannelsesefterslæbet er derfor ikke overraskende, men indikerer de udfordringer det grønlandske samfund står over for i uddannelsesmæssig henseende.

2.2.3 Sprog og uddannelse

Manglende sprogkundskaber udover grønlandsk hos en del unge kan udgøre en væsentlig barriere for at opnå et generelt løft i befolkningens uddannelsesniveau. Det fremhæves således også i OECD rapporten om Grønlands Økonomi fra 1999.

Rapporten fra Grønlands Statistik fra 1996 om den sproglige udvikling i Grønland 1984-94 viser, at blandt de 18-29 årige er der 20-30 pct., som kun taler lidt fremmedsprog. Rapporten viser dog også samtidig, at der i perioden 1984-94 er blevet relativt flere, der behersker dansk eller andre fremmedsprog.

I tabel 2.2.4 er sammenhængen mellem sprog og skoleuddannelse vist for grønlandskfødte i 1994. Som det fremgår, har 43 pct. af den del af befolkningen, der er rent grønlandsktalende, under 7 års skolegang, og kun 1 pct. af denne gruppe har taget en uddannelse ud over den almene folkeskoleuddannelse. Dette understreger, hvor vanskeligt rent grønlandsksprogede kan have det i uddannelsesmæssig sammenhæng og dermed behovet for at skærpe kravene til især elevernes sprogkundskaber.

Tabel 2.2.4 Relationer mellem skoleuddannelse og sprog for grønlandskfødte 1994

Procent	Skoleuddannelse				Gruppens andel af befolkningen over 18 år
	< 7 år	Afsluttet almen skolegang	Udv.afg. prøve/realeksamen	Gymnasium/hf	
Grønlandsk som hovedsprog / taler kun lidt dansk	43	56	1	0	42,1
Grønlandsk som hovedsprog / taler godt dansk	17	70	11	2	41
Tosproget	5	64	22	9	14,5
Dansk som hovedsprog / taler godt grønlandsk	0	55	9	37	1,7
Dansk som hovedsprog / taler kun lidt grønlandsk	0	50	34	17	0,7
I alt	26	63	9	3	

Anm: Baseret på data fra levevilkårsundersøgelsen fra 1994. Levevilkårsundersøgelsen er gennemført som en landsdækkende repræsentativ stikprøve for befolkningen over 18 år. Ovennævnte svarprocenter er dannet på grundlag af 792 respondenter.

Kilde: Grønlands Statistik 1996. *Rapport om den sproglige udvikling i Grønland 1984-1994*, Nuuk.

De dobbeltsprogede kan, når de ellers opfylder de almindelige optagelseskriterier, få adgang til alle støtteberettigede uddannelser i både Grønland og Danmark.

De rent grønlandssprogede har derimod kun adgang til ganske få uddannelser, idet langt de fleste uddannelser kræver et rimeligt kendskab til dansk eller andre fremmedsprog.

Tabel 2.2.4 understreger med al ønskelig tydelighed den sprogbARRIERE for fortsat uddannelse, der er en realitet i Grønland. Med en befolkning på kun 55.000 er det af økonomiske årsager nødvendigt, at sprogbARRIEREN overvindes.

Derfor må der, som i andre små sprogområder, som fx også det danske, sættes på, at hovedparten af eleverne bliver to- eller tresprogede. Af hensyn til uddannelsesmulighederne må der i Grønland givetvis sættes på to fremmedsprog: dansk og engelsk.

2.2.4 Uddannelses- og erhvervsvejledning

Indsatsen på dette område er kortlagt i *Redegørelse om uddannelses- og erhvervsintroduktion samt vejledning*.¹⁹

I redegørelsen er identificeret en lang række forskellige - og i visse tilfælde delvist overlappende - ordninger, der alle i større eller mindre grad er knyttet til uddannelses- og erhvervsvejledning. Disse ordninger administreres af flere forskellige myndigheder og med forskellig grad af kommunal decentralisering, hvilket bl.a. indebærer, at indsatsen varierer betydeligt i omfang og art kommunerne imellem. Således er det i visse kommuner den lokale erhvervsskole, der varetager uddannelsesvejledningen og administration af uddannelsesansøgninger. I andre er det kommunernes kultur- og undervisningsforvaltninger, og i atter andre kommuner er uddannelsesvejledningen placeret under kommunens arbejdsmarkedsforvaltning.

Det konstateres i redegørelsen, at uddannelses- og erhvervsvejledningen i vid udstrækning bør indrettes, så den afspejler og tager hensyn til de lokale uddannelses- og erhvervsforhold, men som systemet er indrettet nu, synes risikoen for ressourcespild (og suboptimering) at være overhængende. Ydermere konstateres det, at der ikke finder nogen væsentlig koordinering sted - hverken centralt, regionalt eller lokalt - hvorfor det ofte kan virke tilfældigt, i hvilken udstrækning de enkelte ordninger finder anvendelse.

Den manglende sammenhæng i uddannelses- og erhvervsvejledningen, som dokumenteres i *Redegørelse om uddannelses- og erhvervsintroduktion samt vejledning* fra september 1998, må ses i sammenhæng med et andet meget alvorligt problem for det grønlandske uddannel-

¹⁹KIIP 1998. *Redegørelse om Uddannelses- og erhvervsintroduktion samt vejledning*, Nuuk.

sessystem: en for høj og gennem de senere år stadig stigende indgangsalder ved uddannelserne efter grundskoleniveau, se herom i afsnit 2.3.1.

Ligeledes aktualiseres den manglende sammenhæng i uddannelses- og erhvervsvejledningen også i relation til frafaldsproblematikken, hvor Grønland har oplevet et stigende frafald på såvel de faglige grunduddannelser som mellemuddannelserne og de videregående uddannelser, jf. afsnit 2.4.1. KIIP har lavet en frafaldsundersøgelse, der viser, at de fleste afbrud sker lige i starten af uddannelsen, hvilket peger på nødvendigheden af en tidlig vejledningsindsats. Landstinget har i lyset af dette bevilget midler til udvikling af uddannelses- og erhvervsvejledningen i forbindelse med reformerne inden for folkeskolen og erhvervsuddannelserne.

2.3 Uddannelsessystemets volumen, omkostninger og effektivitet

2.3.1 Udvikling i elevtal

Det samlede antal personer under uddannelse er i perioden 1990/91 til 1996/97 vokset fra 12.128 til 13.217 svarende til en stigning på 9 pct., jf. tabel 2.3.1. Der har været tale om en nogenlunde jævn vækst gennem hele perioden.²⁰

Tabel 2.3.1 Antal igangværende uddannelsesforløb i Grønland 1986/87 til 1998/99

	1986/87	1990/91	1992/93	1994/95	1996/97	1998/99
Folkeskolen	9.148	9.249	9.785	10.278	10.719	11.087
Gymnasiale udd.	340	414	428	447	472	512
Faglige grundudd.	1.367	1.572	1.409	1.295	1.181	
Mellemudd.	503	575	546	578	536	
Videreg. udd.	197	289	356	342	291	
Øvrige udd.	28	29	23	30	18	
I alt	11.583	12.128	12.547	12.970	13.217	
Indbyggertal	53.406	55.558	55.385	55.419	55.863	

Anm.: Faldet i antal igangværende uddannelsesforløb på de faglige grunduddannelser kan i den første halvdel af 90'erne hænge sammen med et usædvanligt stort optag omkring 1990/91.

Kilder: Grønlands Statistik 1998. *Undersøgelse af grønlandske studerendes boligforhold og økonomiske vilkår*, Nuuk, Grønlands Statistik 1999. *Uddannelse - Ansøgningsstatistik 1998/99*, Nuuk og Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands Økonomi 1996. *Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland 1995/96*, København.

Som det fremgår har denne vækst imidlertid ikke været jævnt fordelt på de forskellige uddannelser. Der har været stigende elevtal i folkeskolen og GU. De erhvervsrettede uddannelser -

²⁰Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Forskning (KIIP) oplyser, at der endnu ikke er fortaget en validering af de data Uddannelsesstøtteforvaltningen har registreret. Det har derfor ikke været muligt at få de mest aktuelle data på andre områder end folkeskolen og GU.

herunder specielt de faglige grunduddannelser - har omvendt oplevet et markant fald i antal studerende set over hele perioden. For mellemuddannelserne og de videregående uddannelser har der ikke været en klar udvikling. Tallene for mellemuddannelserne og de videregående uddannelser viser nemlig, at der har været en stigning i den første halvdel af 90'erne (fra 864 i 1990/91 til 920 i 1994/95), men at udviklingen senere er stagneret i en grad, så de seneste tal for 1996/97 (827) ligger under tallene for skoleåret 1990/91. De udviklingstræk, der fremgår af tabel 2.3.1, må imidlertid sættes i relation til befolkningstallet. For mellemuddannelserne og de videregående uddannelser må der endvidere tages højde for, at der kan være sket en forskydning i uddannelsessøgningen mellem uddannelsesinstitutioner i Grønland og i udlandet. Tabel 2.3.1 omfatter nemlig kun uddannelsesforløb i Grønland. Udviklingen i relevante befolkningsgrupper fremgår af tabel 2.3.2.

For ungdomsuddannelserne tegner der sig for det første et billede af, at de unge i Grønland i højere grad end tidligere vælger gymnasiet frem for de faglige grunduddannelser (erhvervsuddannelser). Stigningen i elevbestanden ved GU må bl.a. ses i sammenhæng med, at en stadig stigende andel af eleverne i folkeskolen følger den udvidede linie. Og med en udvidet afgangsprøve er adgangsbetingelserne til GU opfyldt.

Tabel 2.3.2 Befolkningens alderssammensætning primo 1989 - 1999

Alder	1989	1991	1993	1995	1997	1999
0	1.187	1.217	1.167	1.108	1.024	950
1 - 5	5.087	5.475	5.601	5.686	5.537	5.264
6 - 16	8.988	9.214	9.574	10.042	10.540	10.814
17 - 20	3.794	2.959	2.620	2.652	2.650	2.805
21 - 25	6.867	6.208	4.913	3.865	3.284	3.214
26 - 59	25.839	26.861	27.406	28.341	28.722	28.643
60 +	3.409	3.686	3.836	4.038	4.214	4.397

Kilde: Grønlands Statistiks hjemmeside.

Det stigende elevtal på GU modsvarer imidlertid af en endnu stærkere nedgang i elevtallene ved de faglige grunduddannelser - specielt efter 1990/91. Fra 1990/91 til 1996/97 faldt elevtallene ved de faglige grunduddannelser således med næsten 400 eller med 25 pct. Denne tendens kan dog i en vis udstrækning tilskrives et markant fald i antallet af unge, idet gruppen af unge mellem 17 og 20 år er faldet fra 2.959 til 2.650 fra 1991 til 1997, mens gruppen af 21 til 25-årige blev næsten halveret.

Sættes antallet af unge, der er i gang med en gymnasial eller faglig uddannelse, i forhold til antallet af 17 - 20 årige for at få et groft indtryk af udviklingen i tendensen til at få en erhvervsrettet uddannelse ses, jf. tabel 2.3.3, at uddannelsesfrekvensen er faldet over perioden 1990/91 til 1996/97 - dog efter en midlertidig stigning fra 1990/91 til 1992/93.

Tabel 2.3.3 Udviklingen i ungdomsuddannelserne 1990/91 - 1996/97

	1990/91	1992/93	1994/95	1996/97
(1) Uddannelsesforløb i gymnasier og faglige grunduddannelser	1.986	1.837	1.742	1.653
(2) 17-20 årige ^{a)}	2.959	2.620	2.652	2.650
(3) (1) i pct. af (2)	67,1	70,1	65,7	62,4

a. Opgjort henholdsvis primo 1991, 1993, 1995 og 1997.

Kilder: Tabel 2.3.1 og 2.3.2.

Det må derfor konkluderes, at der i de senere år også er relativt færre, der tager ungdomsuddannelser i Grønland. Dette kunne naturligvis være opvejet af, at flere unge tager en uddannelse i udlandet, specielt i Danmark. Dette synes imidlertid ikke at være tilfældet. Som det fremgår af afsnit 2.3.2, er antallet af grønlandske studerende i gymnasiale og faglige grunduddannelser i Danmark faldet fra 898 i 1987 til 706 i 1993 og videre til 642 i 1998. Korrigeret herfor vil uddannelsesfrekvensen i 1992/93 og 1996/97 skønsmæssigt skulle korrigeres til 76,5 pct. og 69,7 pct.²¹ Også når der tages hensyn hertil, må det derfor konkluderes, at der i de senere år er *relativt* færre, der tager en ungdomsuddannelse. Dette udskyder naturligvis i bedste fald det tidsperspektiv, inden for hvilket uddannelsesefterslæbet i Grønland kan indhentes. Tabel 2.3.4 belyser udviklingen i den gennemsnitlige alder på de forskellige uddannelser over grundskoleniveau.

Tabel 2.3.4 Gennemsnitlig alder for studerende på uddannelser i Grønland over grundskole-niveau 1988 - 1996

	1988	1990	1992	1994	1996	Stigning fra 1988 til 1996
Faglig grunduddannelse	21,6	22,6	23,5	23,9	24,2	2,6
Mellemuddannelser	25,6	26,9	28,5	28,9	29,6	4,0
Videregående uddannelser	25,4	25,7	25,5	26,5	27,2	1,8
Øvrige uddannelser	25,0	25,2	25,6	26,3	25,5	0,5

Anm.: Aldersstigningen kan skyldes, at der er mange ældre, der supplerer deres uddannelsesniveau. Aldersstigningen kan derfor ikke alene tilskrives, at der er et større "gab" mellem de forskellige uddannelsesniveauer.

Kilde: Grønlands Statistik 1998. *Uddannelse - udviklingen inden for erhvervsuddannelserne 1987/88 - 1996/97*, Nuuk.

²¹Oplysninger for alle årene foreligger ikke.

Fra 1988 og frem til 1996 har der været en generel stigning i den gennemsnitlige alder på alle uddannelsesområder. På blot 8 år er gennemsnitsalderen på eleverne på de faglige grunduddannelser, mellemuddannelserne og de videregående uddannelser steget med henholdsvis 2,6, 4,0 og 1,8 år. Dette skal ses i lyset af, at der i denne periode ikke er sket ændringer i de forudgående uddannelser, der skulle kunne begrunde en højere gennemsnitlig elevvalder. Aldersstigningen medfører selvfølgelig, at gennemsnitsalderen af de færdiguddannede ligeledes stiger. Kun ca. en tredjedel af de personer, der blev optaget på ungdomsuddannelserne (STI, GU og efterskole) i 1997, kom direkte fra folkeskolens 11. eller 12. klasse²².

Færdiguddannede med mellemuddannelse vil således i Grønland være over 30 år i gennemsnit. Dermed er den periode, hvor den færdiguddannede er til rådighed for arbejdsmarkedet også blevet kortere. Tilgangen til den grønlandske arbejdsstyrke af personer, der har en uddannelse, og som er født i Grønland, kan således risikere at falde fremover - dels fordi antallet af unge, der tager en ungdomsuddannelse, falder, dels fordi alderen på de studerende stiger.

Problematikken med en stadig stigende alder på de studerende ved uddannelserne i Grønland understreger nødvendigheden af at se på brobygningen mellem især folkeskolen og de faglige uddannelser. Det er også en problemstilling, som man er bevidst om i Grønland. Således har en projektgruppe arbejdet med bl.a. vejledning og introduktion til erhvervsuddannelserne, jf. afsnit 2.5.3. Den stigende efterskolefrekvens kan dog ses som en positiv modvægt til udviklingen i alderen, da et efterskoleophold kan fungere som en naturlig brobygning mellem folkeskolen og en ungdomsuddannelse.

2.3.2 Grønlandske studerende i Danmark 1987-1998

En særkørsel fra Danmarks Statistik for årene 1987, 1993 og 1998, jf. tabel 2.3.5, viser, at det samlede antal af grønlandske studerende i Danmark har ligget relativt stabilt. En grønlandsk studerende er defineret som en studerende, der er født i Grønland, og som på tællingstidspunktet befinder sig i det danske uddannelsessystem. Hermed kan der også i tabel 2.3.5 indgå børn født i Grønland af danske forældre, der på opgørelsestidspunktet har boet i Grønland.

²²KIIP 1998. *Redegørelse om Uddannelses- og erhvervsintroduktion samt vejledning*, Nuuk.

Tabel 2.3.5 Grønlandsk fødte studerende i Danmark 1987-98

	1987	1993	1998
Grundskole	605	415	522
Almengymnasiale udd.	325	225	201
Faglige grunduddannelser	573	481	441
Korte videregående uddannelser	84	109	116
Mellemlange videregående uddannelser	162	241	290
Lange videregående uddannelser	285	380	357
Total	2.034	1.851	1.927

Anm.: Tallene i tabellen er behæftet med en væsentlig fejlkilde, da registreringen medtager alle personer, der er født i Grønland - en problematik der sandsynligvis især er gældende for grundskolen.

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik, september 1999.

Antallet af grønlandske elever i Danmark på grundskoleniveau, i almen- gymnasiale uddannelser og på erhvervsfaglige uddannelser faldt i perioden 1987-98 i takt med ekspansionen af uddannelsessystemet i Grønland - mest markant på det gymnasiale niveau. Antallet af gymnasieelever faldt således fra 325 i 1987 til 201 i 1998. Men også på det faglige område er antallet faldende fra 573 til 441, selvom der også har været et markant fald i Grønland på dette område, jf. tabel 2.3.1. Faldet på de faglige grunduddannelser fandt dog især sted i perioden fra 1987 til 1993, hvor STI-uddannelserne blev introduceret i Grønland - der er således også en stigning i faglige grunduddannelser i Grønland fra 1986/87 til 1990/91. Faldet i Grønland begynder først herefter. Det vil derfor være naturligt at antage, at faldet i Danmark i perioden fra 1987 til 1993 skyldes et større optag i Grønland.

På videregående niveau har antallet af grønlandske studerende i Danmark dog samlet set været fortsat stigende. På korte videregående uddannelser (KVU) er antallet steget fra 84 til 116, på mellemlange videregående uddannelser (MVU) fra 162 til 290 og på lange videregående uddannelser (LVU) fra 285 til 357.

Blandt MVU fordeler de grønlandske studerende i Danmark sig med 126 på de pædagogiske uddannelser, efterfulgt af sundhedsuddannelser med 52, samfundsvidenskabelige med 41 og tekniske med 32. På LVU er der 115 på de samfundsvidenskabelige fag (især erhvervsøkonomi og jura) og 89 på de humanistiske fag. 65 er i gang med naturvidenskab, 32 med tekniske uddannelser og 29 med sundhedsfaglige uddannelser.

Tabel 2.3.6 Grønlandske studerende uden for Grønland 1990 - 1996

	1990	1992	1994	1996
Faglige grunduddannelser	28	20	34	37
Mellemuddannelser	94	107	116	73
Videregående uddannelser	226	290	268	225
Total	348	417	418	335

Kilde: Særkørsel fra Grønlands Statistik, november 1999.

Grønlands statistik registrerer, jf. tabel 2.3.6, grønlandske studerende, der har bopæl i Grønland, når de starter på en uddannelse i udlandet, og som modtager den særlige uddannelsesstøtte for hjemmefødte i udlandet. Her kan også indgå børn af danske forældre med midlertidigt ophold i Grønland. Men denne opgørelse giver formentlig et mere realistisk billede af antallet af egentlige grønlandske studerende i udlandet. Der gives primært støtte til uddannelser, som ikke kan tages i Grønland.

De videregående uddannelser udgør, som det fremgår af tabel 2.3.6, langt den største gruppe, mens gruppen af studerende, der tager faglige grunduddannelser eller mellemuddannelser udenfor Grønland, er noget mindre. Hertil kommer, at der på ungdomsuddannelsesniveau også findes en gruppe studerende uden for Grønland, det gælder primært htx, der som nævnt tidligere er ved at blive oprettet i Grønland.

Antallet af studerende, der modtager grønlandsk uddannelsesstøtte til studier i Danmark og i udlandet var 538 i 1999. Hvis hertil lægges et mindre antal, der selv finansierer deres uddannelse, er det formentlig et tal i størrelsesorden ca. 600, der skal lægges oven i antallet af studerende i Grønland for at få det rette billede af omfanget.²³

Med udbygningen af GU - primært i perioden 1987 til 1999 - måtte det forventes, at antallet af grønlandske støttemodtagere til videregående uddannelser i Danmark og i udlandet, ville være steget noget i 1990'erne. Men som det fremgår af tabel 2.3.6, er der ikke nogen klar tendens til, at antallet af støttemodtagere på videregående uddannelser har været stigende, snarere har der været tendens til stagnation efter 1992. Også dette forhold peger på, at det har lange - og længere end ofte antaget - udsigter, før uddannelsesefterslæbet er indhentet.

²³Afsnittet er baseret på oplysninger fra Grønlands Hjemmestyres Danmarkskontor i København efteråret 1999.

En stikprøveundersøgelse foretaget af Grønlands Hjemmestyre viser, at over 40 pct. af de grønlandske LVU-studerende i Danmark ikke umiddelbart vender hjem til Grønland. Det skyldes en række faktorer som stiftelse af parforhold/familie i Danmark, beskæftigelsesmuligheder etc. Generelt er beskæftigelsesmulighederne i Grønland for de videregående uddannede meget gode som følge af udvidelsen af den videnstunge servicesektor. I den udstrækning, at de uddannede benytter tiden efter endt uddannelse i Danmark til at få erhvervserfaring og på sigt vender hjem til Grønland, er det ikke nødvendigvis noget problem, at de ikke vender tilbage umiddelbart efter endt uddannelse, da højtuddannede med erhvervserfaring er en mangel.

2.3.3 Antal fuldførte forløb

Tabel 2.3.7 Fuldførte uddannelsesforløb i Grønland og i udlandet 1990/91 - 1996/97

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
GU	89	...	114	103	93	120	126
Faglige grunduddannelser	407	432	368	442	342	326	281
Mellemuddannelser	140	188	139	188	144	166	141
Videreg. uddannelser	28	16	24	21	27	40	20
Øvrige uddannelser	5	9	19	3	10	2	10

Kilde: Grønlands Statistik 1998 og 1999. *Uddannelse - Udviklingen inden for erhvervsuddannelserne 1998/88 - 1996/97* og *Uddannelse - Ansøgningsstatistik 1998/99*, Nuuk.

Tabel 2.3.7 angiver udviklingen i antallet af fuldførte uddannelser af grønlandsk fødte i og uden for Grønland. Som det fremgår, er det kun på GU, der har været en stigende tendens i antallet af fuldførte forløb, selv om der også på GU har været et brud i trenden fra 1993/94 til 1994/95. Fuldførte forløb for de øvrige uddannelser viser derimod enten et fald eller ingen klar tendens. I overensstemmelse med udviklingen i elevtallene på de faglige grunduddannelser, se tabel 2.3.1, toppede antal fuldførte forløb i 1993/94 med 442. Herefter er antallet af fuldførte forløb på de faglige grunduddannelser faldet. Fra 1993/94 til 1996/97 var dette fald på 161 svarende til 36 pct. Antallet af fuldførte forløb på mellemuddannelserne synes også at være reduceret til et lavere niveau efter 1993/94, hvor fuldførte forløb toppede med 188. I 1996/97 er det hertil svarende tal 141, svarende til en reduktion på 47 eller 25 pct. siden 1993/94. Antallet af fuldførte mellemuddannelser har dog under hele perioden været meget svingende, og der er således stort set det samme antal fuldførte i 1996/97 (141) som i 1990/91 (140). Generelt skal det dog understreges, at befolkningsudviklingen sandsynligvis også har

haft en væsentlig indflydelse på udviklingen i antallet af fuldførte. Således har der, som nævnt, været et markant fald i befolkningen mellem 21 og 25 år, jf. tabel 2.3.2.

Billedet over fuldførte forløb ændrer således ikke det billede, der blev tegnet ud fra de igangværende forløb i afsnit 2.3.1. Det kunne fx have været tilfældet, hvis udviklingen i de igangværende forløb havde været domineret af en hårdere kurs over for ikke-studieegnede.

2.3.4 Uddannelsesstøtten i Grønland - samt sammenligninger med SU-systemer i Norden

Grønland har egne regler for studiestøtte, og regler der adskiller sig meget fra fx de danske.

Stipendium pr. måned:

- 2000 kr. til hjemmeboende elever i den prøveforberedende undervisning (FSA/FSAU) og GU. 2300 kr. til hjemmeboende STI-elever
- 4000 kr. til alle andre elever/studerende (herunder alle udeboende).

Hertil kommer, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt:

- et årligt lån på max. 6.000 kr.
- engangslån, der kan ydes én gang pr. person, udgør max. 10.000 kr.
- tillægsydelse som børnetillæg, bogudgifter (60 pct. af udgiften), frirejser, transport, behandlingsudgifter, kost og logi, undervisningsafgifter, behandlingsudgifter o.lign.

Studielån kan ydes til personer over 18 år (dog ikke til studieforbereende eller grundlæggende uddannelser. Studielån gives heller ikke til studerende, der har en studiegæld af en sådan størrelse, at tilbagebetaling efter endt uddannelse ikke skønnes mulig.). Engangslånet ydes som udgangspunkt kun én gang, men ved uddannelsesskift eller påbegyndelse af ny uddannelse, kan der i særlige tilfælde ydes endnu et engangslån.

Uddannelser i Grønland er som udgangspunkt støtteberettigede, hvis de er offentlig anerkendte, på heltid og af minimum 3 måneders varighed. Uddannelser i Danmark skal opfylde samme betingelser for at være støtteberettigede, og tillige skal uddannelsen påregnes at kunne give beskæftigelse i Grønland, ligesom en lignende uddannelse som udgangspunkt ikke må kunne tages i Grønland. Støtte til uddannelser uden for Grønland og Danmark kan gives (4.500 kr. pr. måned), hvis de "danske" betingelser er opfyldt, og uddannelsen ikke kan tages i Danmark.

Der ydes uddannelsesstøtte til enkeltfagsundervisning (folkeskolens afgangsprøve og folkeskolens udvidede afgangsprøve) og til hf-enkeltfag i op til 2 år og derpå yderligere i op til et år til suppleringskursus. Der ydes ikke uddannelsesstøtte til efterskoleelever.

Uddannelsessøgendes krav på stipendium og uddannelsesstøtte i øvrigt berøres ikke af, at den uddannelsessøgende har lønindtægt eller oppebærer andet vederlag.

Der kan ydes støtte til op til to afsluttede uddannelser under faglært niveau. En elev med uddannelse på faglært niveau eller derover kan ikke modtage støtte til en uddannelse under faglært niveau. Der ydes støtte til én afsluttet uddannelse på faglært niveau eller derover. Der kan dog ydes støtte til yderligere en uddannelse på faglært niveau eller derover, såfremt adgangskravet til uddannelsen er betinget af faglært niveau, uddannelsen er en naturlig forlængelse af en tidligere uddannelse samt ligger på et højere niveau inden for samme fagområde, eller uddannelsen er en nødvendig omskoling pga. erhvervsudygtighed.

Personer med en afsluttet uddannelse på kandidatniveau kan som udgangspunkt ikke få støtte til en ny uddannelse.

Danske statsborgere med fast bopæl i Grønland kan få grønlandsk uddannelsesstøtte_ til uddannelser i Grønland. Udlændinge er støtteberettiget, hvis de i henhold til internationale overenskomster, der har virkning for Grønland, har ret til støtte på lige fod med danske statsborgere.

Til uddannelser uden for Grønland kan der gives støtte til personer, 1) der har fast bopæl i Grønland på ansøgningstidspunktet og i mindst 5 år umiddelbart forud herfor, eller 2) har haft fast bopæl i Grønland i mindst 10 år og højst har haft bopæl uden for Grønland i 3 år.

Tabel 2.3.8 Niveauer for studiestøtte og studielån i Norden - 1998

	Stipendium til udeboende pr. måned		Studielån til udeboende pr. måned		Stipendium til hjemmeboende pr. måned	
	Ungd.udd.	Vid.udd.	Ungd.udd.	Vid.udd.	Ungd.udd.	Vid.udd.
Grønland	4.000		500		2.000-2.300	4.000
Danmark	2.351-3.669	3.669	1.907	1.907	1.210-1.906	1.210-1.906
Færøerne ^a	1.493-3.000		3.000		663-2.000	
Island	0		0	min. 433	0	
Sverige ^{b)}	536	1.736	0	4.510	-	-
Norge ^{b)}	1.533-2.839	1.751	2.152-4.072	4081	-	-
Finland ^{b)}	625-1.587	937-1.925	1.125-1.625		-	-

Anm.: Det skal, bl.a. på baggrund af ovenstående, understreges, at det er meget svært at sammenligne niveauerne for uddannelsesstøtte i Norden, da reglerne (og udgifterne) er meget varierende. Ligeledes skal man være opmærksom på, at der kan være stor forskel på prisniveauet i de enkelte lande, og at det grønlandske prisniveau eksempelvis ligger højere end det danske.

^a. Den færøske studiestøtte er ikke afhængig af, hvorvidt det er en ungdomsudd. eller en videregående udd., men afhænger alene af, om den studerende er over eller under 18. Der er ikke mulighed for at låne, hvis man er yngre end 18 år.

^b. Reglerne for Sverige, Norge og Finland er meget komplicerede. Eksempelvis er uddannelsesstøtten i Sverige afhængig af, om studiet er et heltids- eller halvtidsstudie, om det er kommunal eller statslig voksenuddannelse, eller om det er uddannelse på højskoler/universiteter. I Norge er uddannelsesstøtten afhængig af, hvor mange søskende man har under 19 år, og hvor mange søskende man har, der er i gang med en videregående uddannelse. I Finland er studiestøtten i høj grad afhængig af forældrenes indkomst, og hvorvidt man er under eller over 20 år. Kilder: Bekendtgørelser samt lovbestemmelser for de forskellige nordiske landes uddannelsesstøtte.

I tabel 2.3.8 er niveauerne for studiestøtten i de forskellige nordiske lande angivet. Da systemerne er meget forskellige fra land til land, er de ikke umiddelbart sammenlignelige. Eksempelvis har Island ikke nogen egentlig studiestøtte, men alene studielån - og dette reguleres afhængigt af, hvorvidt man er udeboende, gift, har børn osv. Endvidere er der nordiske lande, der udover det ovenstående - som i Grønland - giver støtte til fx bøger, transport og husleje.

Ligeledes er der stor forskel på vægningen mellem studielån og studiestøtte. Som nævnt giver Island alene studielån. Også i Norge og Sverige er hovedvægten lagt på lånet, og selve stipendiet udgør en relativ lille del. Finland og Færøerne har en nogenlunde ligelig fordeling mellem lån og stipendier, mens der i Grønland og Danmark gives mest i stipendium.

Det kan generelt siges, at de økonomiske forhold for såvel danske som især grønlandske studerende er gode sammenlignet med forholdene i det øvrige Norden, og at de økonomiske forhold igen er bedre for grønlandske studerende. Det, der i særdeleshed er medvirkende til, at den grønlandske studiestøtte er høj i sammenligning med de andre nordiske lande, er, at studiestøtten i stor stil bliver suppleret med særydelser til dækning af konkrete udgifter (bøger, transport, husleje osv.).

Der budgetteres på forslaget til finansloven for 2000 med en samlet udgift på 98,6 mio. kr. til stipendier udbetalt i Grønland. Herudover budgetteres der med 32,2 mio. kr. til stipendier udbetalt til studerende i Danmark og 1,2 mio. kr. til studerende i det øvrige udland. I alt budgetteres der således med en udgift til stipendier på 132 mio. kr. Hertil kommer udlån på 10 mio. kr.

2.3.5 Udgifter til uddannelsessektoren

Tabel 2.3.9 viser, at driftsudgifterne i faste priser til folkeskolen er steget med 10 pct. fra 1991 til 1999, mens elevtallet i samme periode er steget med det dobbelte, nemlig 20 pct., jf. tabel 2.3.1. En tilsvarende udvikling kan aflæses for GU, hvor driftsudgifterne i faste priser er steget med 14 pct. fra 1991 til 1997, mens elevtallet er steget med 23 pct., jf. tabel 2.3.1.

Tabel 2.3.9 Grønlands udgifter til uddannelse 1991 - 1999 i 1997-priser

Driftsudgifter (mio. kr.)	1991	1993	1995	1997	1999 ^{a)}
Folkeskole	439	438	455	472	483
GU	35	35	35	41	40
Lokale erhvervsskoler & brancheskoler	126	119	114	113	
Videregående uddannelsesinstitutioner ^{b)}	33	38	48	60	
Anlægsudgifter til erhvervsskoler og videregående uddannelsesinstitutioner	43	8	22	6	
Elevindkvartering	11	6	8	10	
Udd. Støtte	124	140	134	149	
Total	811	784	816	851	

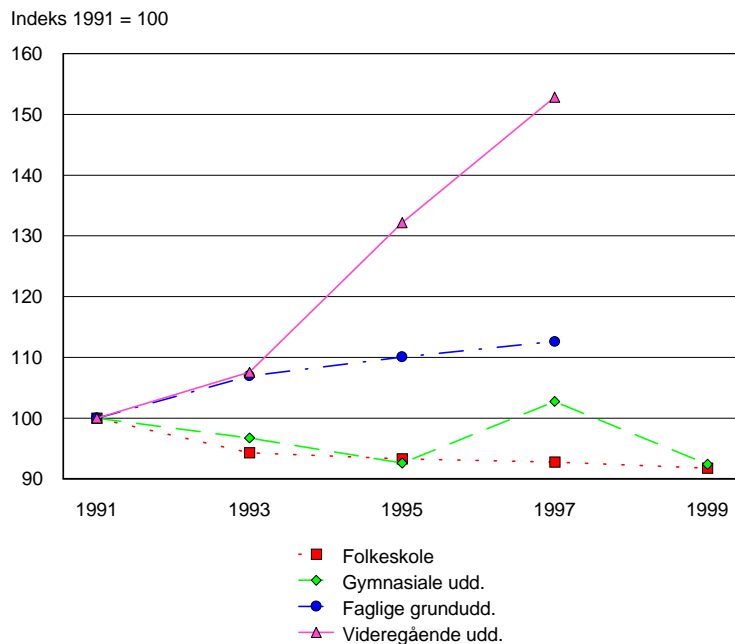
^{a)} Budgettal.

^{b)} Videregående uddannelsesinstitutioner omfatter Grønlands seminarium, Grønlands Universitet, Kunstsolen og fra 1992 Center for sundhedsuddannelser, fra 1996 Journalistuddannelsen, Socialrådgiveruddannelsen i Nuuk og Social Pædagogisk Skole i Ilulissat.

Kilder: Grønlands Statistik 1999, samt Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Forskning.

På de faglige uddannelser og de videregående uddannelser (mellemuddannelser og videregående uddannelser) har ressourceforbruget derimod været stigende pr. elev. Fra 1991 til 1997 faldt driftsudgifterne i faste priser på erhvervsuddannelsesområdet med 10 pct., mens elevtallet faldt med hele 25 pct. De tilsvarende tal for de videregående uddannelser viser en stigning i driftsudgifterne fra 1991 til 1997 på godt 80 pct. (faste priser), mens elevtallet er faldet med knap 5 pct. Omkostningerne pr. studerende på de videregående uddannelser er således steget voldsomt i 1990'erne, jf. figur 2.3.1, der også viser udviklingen i enhedsomkostninger på de øvrige uddannelsesområder.

Figur 2.3.1 Udviklingen i enhedsomkostninger på forskellige uddannelsesområder 1991 til 1999 i 1997-priser - udvalgte år^a (driftsudgifter pr. studerende)



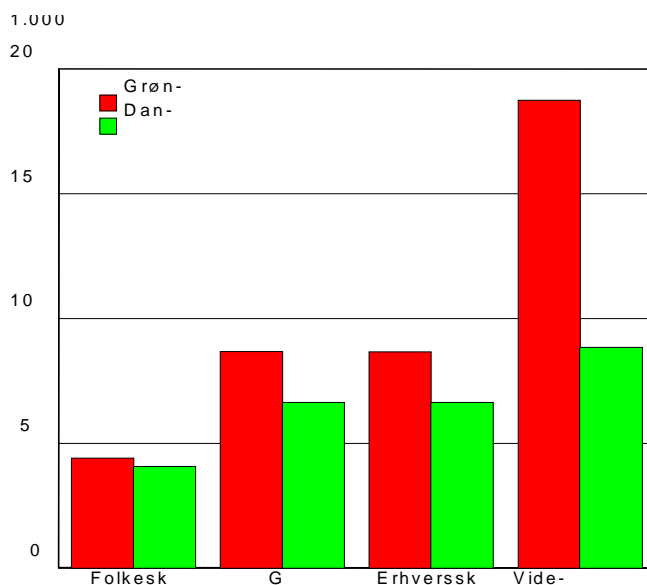
Anm.: Enhedsomkostningerne er beregnet som driftsudgifterne i 1997 (jf. tabel 2.3.9) ift. elevbestanden for skoleåret 1996/97 (jf. tabel 2.3.1). Der er ikke fuldstændig korrespondance til tabel 2.3.9. F.eks. er en del af uddannelsesforløbet (brancheskoleopholdet) på social- og sundhedshjælperuddannelsen placeret på Center for Sundhedsuddannelser hhv. Grønlands Seminarium frem til 1995 og herefter på Socialpædagogisk Seminarium i Illulissat. Udgifterne hertil er i tabel 2.3.9 placeret under videregående uddannelsesinstitutioner, mens disse studerende i tabel 2.3.1 er opregnet under lokale erhvervsskoler og brancheskoler.

^a Der foreligger kun tilstrækkeligt detaljerede oplysninger om elevtal for alle uddannelsesområderne for de her udvalgte år.

Kilder: Som tabel 2.3.1 og 2.3.9.

Figur 2.3.2 sammenligner enhedsomkostningerne i henholdsvis Grønland og Danmark. Det fremgår, at enhedsomkostningerne i folkeskolen er stort set ens i Grønland og Danmark. Derimod er der stor forskel på enhedsomkostningerne i GU og i erhvervsuddannelserne samt i særdeleshed på de videregående uddannelser. Det er nærliggende at antage, at den store forskel hænger sammen med elevtallet. Mens elevtallene i den grønlandske folkeskole åbenbart er høje nok til, at skolerne kan drives på næsten samme økonomiske vilkår som i Danmark, er elevtallene på ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser så lave, at det i sig selv gør udgifterne pr. elev væsentligt højere. I særdeleshed på de videregående uddannelser er elevtallet lavt og spredt på mange forskellige uddannelser, hvorfor det er vanskeligt at opnå stordriftsfordele.

Figur 2.3.2 Enhedsomkostninger i Grønland og Danmark 1997 (driftsudgifter pr. studerende)



Anm.: Se figur 2.3.1. For Danmark er enhedsomkostninger for alle ungdomsuddannelser angivet under ét.
Kilder: Som tabel 2.3.1 og 2.3.9, samt Undervisningsministeriet 1998. *Folkeskolen i tal*, København, Danmarks Statistik (DIOR) og Nøgletalsdatabasen fsva. Danmark.

2.3.6 Ressourceforbruget på de enkelte uddannelsesområder

Nedenfor belyses udviklingstendenserne i enhedsomkostningerne for hvert enkelt uddannelsesområde nærmere. Det skal understreges, at datamaterialet til rådighed herfor er af en meget uensartet karakter og varierende dækningsgrad, hvorfor analyser og konklusioner dannet på baggrund af disse naturligvis må være forbundet med en vis usikkerhed og følgelig må tages med nogen forbehold.

Folkeskolen

I skoleåret 1998/99 var der i alt 11.087 elever i folkeskolen. Eleverne var fordelt på 803 klasser, hvilket giver en gennemsnitlig klassekvotient på 13,8 elever pr. klasse. Til sammenligning var klassekvotienten i folkeskolen i Danmark 18,8 i 1997/98. Klassekvotienten varierer meget fra kommune til kommune. Således var klassekvotienten i 1997/98 i Nuuk 17,6 mod eksempelvis 11,8 i Narsaq. Mellem byskoler og bygdeskoler kan variationen naturligvis være væsentligt større.

I tabel 2.3.10 sammenstilles udviklingen i læretimer med udviklingen i elevtallet for henholdsvis grundskolen (1. - 9. klasse) og fortsætter-/kursusskolen (10. - 12. klasse).

Tabel 2.3.10 Lærertimer og elevtal i folkeskolen 1991/92 - 1998/99

Lærertimer	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
1. til 9. klasse	17.628	17.511	17.629	18.592	18.621	19.541	19.685	19.671
10. til 12. klasse	3.562	3.812	3.594	3.497	3.185	3.494	3.957	3.601
Andre timer	6.732	6.840	7.542	7.903	7.694	8.226	8.775	8.570
Total	27.922	28.163	28.765	29.992	29.500	31.261	32.417	32.417
Elevtal	1991/92 ^{a)}	1992/93 ^{a)}	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
1. til 9. klasse	7.837	8.291	8.344	8.650	8.700	8.887	8.816	9.143
10. til 12. klasse	1.327	1.404	1.636	1.628	1.547	1.609	1.763	1.746
Specialklasser	85	90	80 ^{b)}	84 ^{b)}	175	223	211	198
Total	9.249	9.785	9.990	10.292	10.422	10.719	10.790	11.087

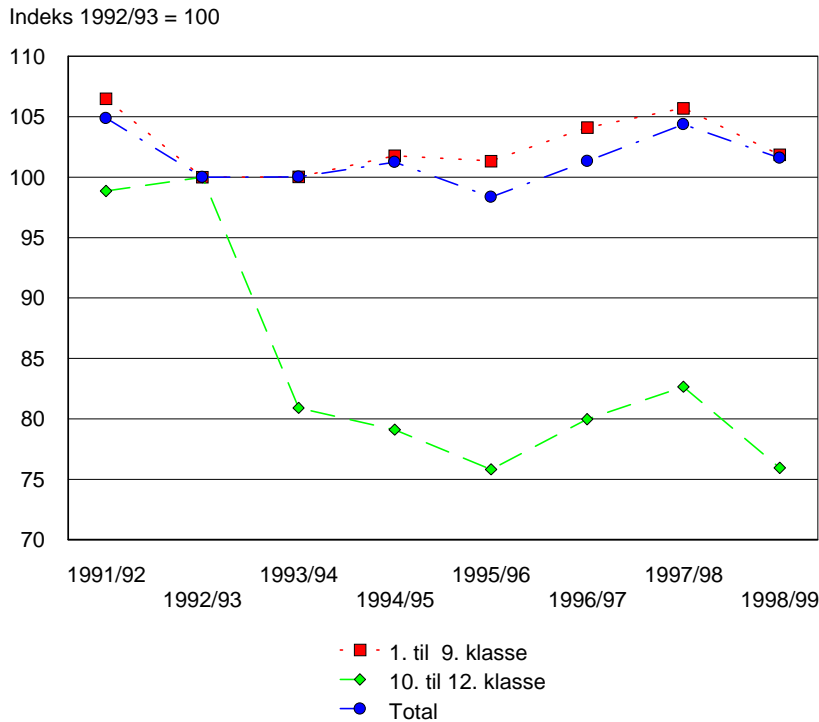
^{a)} Fordelingen af elever på klassetrin er anslået på baggrund af fordelingen i skoleåret 1990/91.

^{b)} Inkl. 70 elever, som er talt med i de andre klasser.

Kilde: Grønlands Statistik 1999. *Statistisk Årbog*, Nuuk.

Figur 2.3.3 illustrerer i indekstal udviklingen i lærertimer pr. elev i folkeskolen i perioden fra 1991/92 til 1998/99 henholdsvis i 1. til 9. klasse og i 10. til 12. klasse. Lærer-elevratioen har for 1. til 9. klasse været svagt stigende i midten af 1990'erne, men et fald fra 1997/98 til 1998/99 har næsten udlignet stigningen, således at der i 1998/99 stort set var det samme forhold mellem lærere og elever, som det var tilfældet i 1992/93. I 10. - 12. klasse har udviklingen været markant anderledes. Der har således været et meget stort fald i antal lærertimer pr. elev fra 1992/93 til 1993/94. Herefter har lærer-elevratioen konstant været 15 til 25 pct. lavere end den var i 1992/93. Dette markante fald afspejler sig dog næsten ikke i det totale antal lærertimer pr. elev, der igennem hele perioden stort set har ligget på samme niveau. Årsagen hertil er, at lærertimerne i 1. til 9. klasse vejer væsentlig tungere i den totale mængde end lærertimerne i 10. til 12. klasse, der kun tegner sig for godt 10 pct. af lærertimerne i folkeskolen, jf. tabel 2.3.9.

Figur 2.3.3 Udvikling i lærertimer pr. elev i folkeskolen 1991/92 - 1998/99

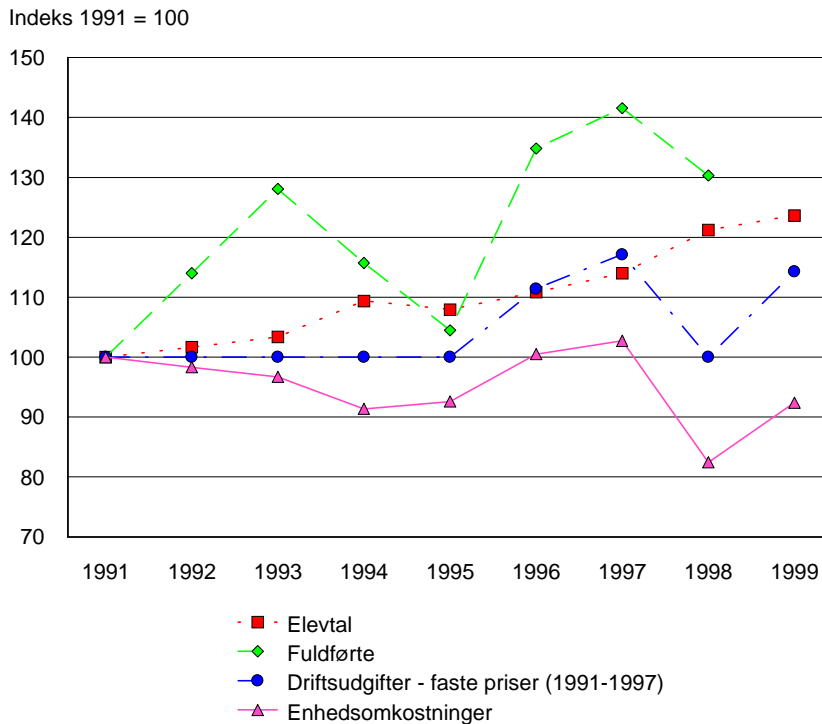


Kilde: Grønlands Statistik 1999.

GU

Figur 2.3.4 viser på indeksform udviklingen i elevtallet, antal fuldførte, driftsudgifterne og enhedsomkostningerne for GU i 1990'erne. Som nævnt tidligere, jf. afsnit 2.3.1, har elevtallet ved Grønlands gymnasiale uddannelser været stigende i 1990'erne - dette fremgår også tydeligt af figur 2.3.4, hvor elevtallet er stigende gennem hele perioden. Udviklingen i fuldførte har ikke fulgt helt samme forløb som udviklingen i elevtallet. Således har antallet af fuldførte været markant stigende i starten af 1990'erne og i perioden fra 1995 til 1997, hvorimod det har været faldende i perioden fra 1993 til 1995 og 1997 til 1998.

Figur 2.3.4 Udvikling i elevtal, fuldførte, driftsudgifter og enhedsomkostninger ved GU



Anm: Der foreligger ikke data for 1992, så dette år er estimeret ved simpel lineær interpolation.

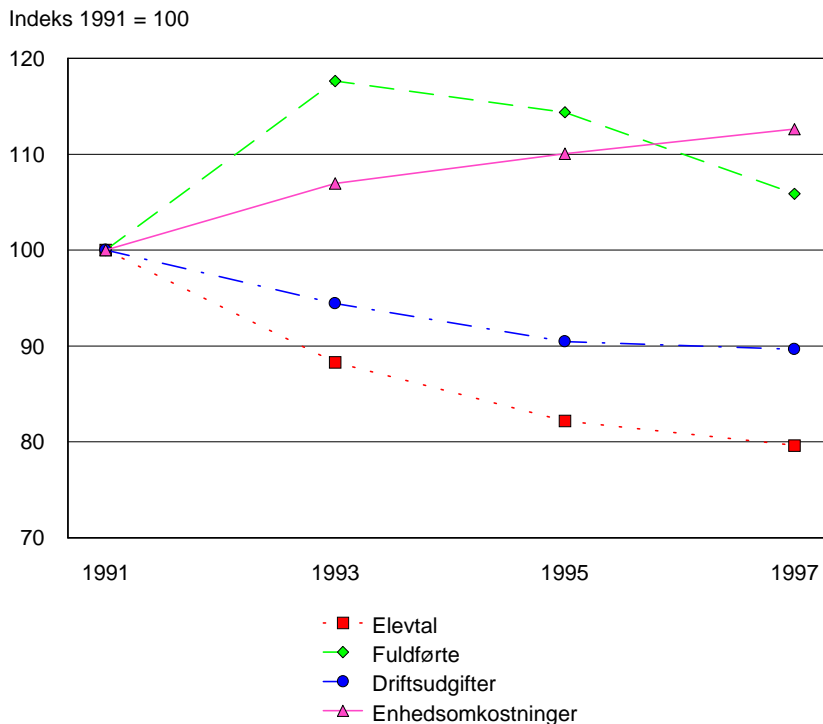
Kilder: Som tabel 2.3.1 og 2.3.9.

Det kan dog sammenfattende siges, at det samlede antal fuldførte i 1998 ligger markant over niveauet i 1991. Endelig har driftsudgifterne været konstante fra 1991 til 1995, mens udgifterne i den sidste halvdel af 1990'erne har været mere svingende, se også tabel 2.3.9. Sammenfattende kan det siges, at der ikke synes at være nogen umiddelbar sammenhæng mellem det samlede udgiftsniveau til GU og antallet af elever, hvilket kommer tydeligt til udtryk i udviklingen i enhedsomkostningerne. Derimod har såvel det samlede elevtal som antallet af fuldførte vist en stigende tendens i hele perioden, og andelen af fuldførte i forhold til bestanden er i dag højere end den var i 1991.

Lokale erhvervsskoler og brancheskoler

I figur 2.3.5 nedenfor sammenholdes udviklingen i forskellige parametre for at anskueliggøre udviklingen i ressourceforbruget ved de lokale erhvervsskoler og brancheskolerne.

Figur 2.3.5 Udvikling i elevtal, fuldførte, driftsudgifter og enhedsomkostninger ved lokale erhvervsskoler og brancheskoler



Anm: Se figur 2.3.1.

Kilder: Som tabel 2.3.1 og 2.3.9.

Det fremgår af figuren, at elevtallet gennem hele perioden er faldet kraftigere end udgifterne, hvilket har medført, at enhedsomkostningerne gennem hele perioden har været stigende. Antallet af fuldførte steg med næsten 20 pct. i begyndelsen af perioden, men har siden udvist faldende tendens. Den faldende tendens hænger naturligt sammen med det vigende elevtal, som disse institutioner har realiseret.

Brancheskolerne

Ressourceforbruget ved de erhvervsfaglige uddannelser ved brancheskolerne kan analyseres særskilt med udgangspunkt i udviklingen i klasseuger. Det fremgår af tabel 2.3.11, at antallet af klasseuger ved de ordinære erhvervsuddannelser har været svagt stigende siden 1992, mens antallet af klasseuger på kurser er steget mere. Samtidig fremgår det, at klassekvotienten har varieret gennem perioden, men at den i 1998 er nået ned på stort set samme niveau som i 1991. Det stigende antal klasseuger sammenholdt med det vigende antal elever ved disse uddannelser indikerer, at den enkelte studerende har oplevet en vækst i antallet af undervisningstimer. Dette har imidlertid ikke afspejlet sig i en stigende gennemførelsesprocent på de faglige uddannelser, jf. tabel 2.4.1. Når udgifterne til disse uddannelser alligevel er faldet, se

tabel 2.3.9, må det sandsynligvis skyldes mindre driftsudgifter pr. klasseuge, jf. tabel 2.3.11. Dette hænger igen sammen med de rationaliseringer og de stramminger i den "styring", som brancheskolerne har været underlagt fra landsstyrets side.

Tabel 2.3.11 Nøgletal for brancheskoler 1991 - 1998

Budgettal	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Klasseuger	1.595	1.869	1.916	1.914	1.936	1.941	1.948	2.064
Klasseuger, kurser	...	133	145	318	312	341	358	405
Klassekvotient	11,2	10,6	10,4	13,1	12,9	11,4	12,4	11,8
Driftsudgifter pr. klasseuge (1.000 Dkr.)	57	47	44	36	35	34	32	28

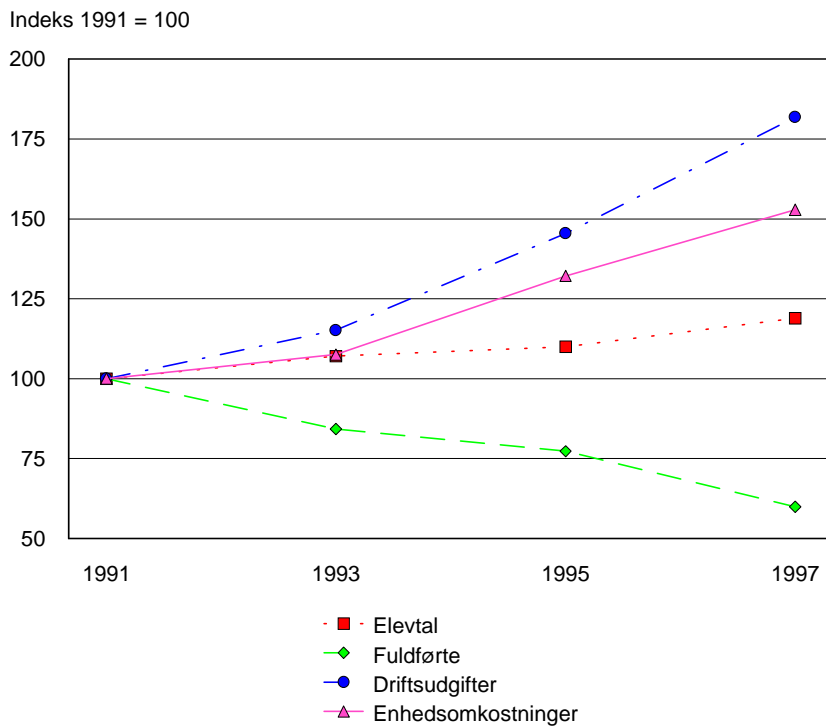
Anm.: Undervisningsproduktionen er målt i klasseuger, da denne er mest relevant i forhold til brancheskolernes bevillingsbehov.

Kilde: Grønlands Statistik 1998. *Statistisk Årbog*, Nuuk.

Videregående uddannelsesinstitutioner

I figur 2.3.6 er centrale parametre for ressourceudviklingen sammenstillet for de videregående uddannelsesinstitutioner under ét. Af figuren fremgår, at enhedsomkostningerne er steget med godt 50 pct. siden 1991, hvilket er et resultat af, at udgifterne er steget med ca. 80 pct., mens elevtallet er steget knap 20 pct. Antallet af fuldførte forløb er faldet gennem hele perioden og udgjorde i 1997 ca. 60 pct. af niveauet i 1991. Sammenfattende har der således på det videregående uddannelsesområde været anvendt stadigt flere ressourcer, mens der er kommet stadigt færre færdiguddannede ud af systemet. Det skal dog understreges, at der på dette område er tale om en så lille population, at der skal meget små forrykninger til for at ændre det samlede billede.

Figur 2.3.6 **Udvikling i elevtal, fuldførte, driftsudgifter og enhedsomkostninger ved videregående uddannelsesinstitutioner**



Anm: Se figur 2.3.1.

Kilder: Som tabel 2.3.1 og 2.3.9.

Grønlands universitetet - Ilisimatusarfik

Nedenfor analyseres særskilt udviklingen i ressourceforbruget ved Grønlands Universitet.

Tabel 2.3.12 **Optag på Ilisimatusarfik 1995 - 1999**

	Administration	Grønl. sprog og litteratur	Kultur og samfundshistorie	Teologi
1995	7	5	6	ikke startet
1996	13	3	8	ikke startet
1997	12	1	2	4
1998	12	3	6	3
1999	14-15	1	4-5	0
I alt	58-59	13	26-27	7

Kilde: Grønlands Universitet. *Årsberetning 1996-98*, Nuuk.

Af de 4 institutter på Ilisimatusarfik er det teologiske institut med start i 1997 det nyeste og også det mindste, idet blot 7 studerende blev optaget de første tre år. I alt er der i perioden 1995 - 1999 optaget godt 100 studerende, hvoraf over halvdelen blev optaget på Institut for administration. Det er således også Institut for administration, der står for størstedelen af kan-

didatproduktionen jf. tabel 2.3.13. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at den samlede produktion af færdiguddannede er mindre end summen af bachelorer og kandidater, da de fleste bachelorer vælger at fortsætte på kandidatuddannelsen.

Tabel 2.3.13 Kandidatproduktion på Iisimatusarfik 1995 - 1999

	Administration		Grønl. sprog og litt.		Kultur- og samf.hist.	
	Bachelor	Kandidat	Bachelor	Kandidat	Bachelor	Kandidat
1995	4	3	-	1	4	1
1996	-	1	1	-	-	-
1997	5	1	2	-	3	-
1998	-	3	6	-	-	-
1999	1-2	0-1	1-2	1	4-5	1
I alt	10-11	8-9	10-11	2	11-12	2

Kilde: Grønlands Universitet. *Årsberetning 1996-98*, Nuuk, samt udvalgets egne estimater af 1999-tallene.

Det er som nævnt ovenfor først og fremmest Institut for administration, men til dels også Institut for grønlandsk sprog og litteratur, der står for kandidat- og bachelorproduktionen. Derimod er kandidatproduktionen på Institut for kultur og samfundshistorie mere beskedent, og Institut for teologi er så nyt, at det endnu ikke har produceret nogen kandidater. Men med udgangspunkt i optaget i perioden 1997 - 1999 vil antallet af færdiguddannede fra Institut for teologi under alle omstændigheder blive beskedent.²⁴

I 1998 fik Iisimatusarfik en samlet bevilling fra hjemmestyret på 9,6 mio. kr. Det har ikke været muligt at se, hvordan bevillingen fordeles mellem institutterne, men Iisimatusarfik fordele som udgangspunkt midlerne ligeligt mellem de tre institutter, der både har bachelor- og kandidatuddannelse, mens teologi, som ikke har en kandidatuddannelse, får tilsvarende mindre.

Bemandingen af de fire institutter ved Iisimatusarfik følger ikke institutternes produktion som målt ved bachelor- og kandidatproduktionen. Dette skyldes, at ingen af institutterne endnu har nået den ønskede minimumsbemanding på 6 adjunkter/lektorer og/eller professorer pr. institut med såvel bacheloruddannelse som kandidatuddannelse. Det faste antal stillinger ved de 4 institutter er:

- Institut for grønlandsk sprog og litteratur: 4 (12)

²⁴Udover teologistudiet oprettede man i 1997 en pastoral teologisk uddannelse (præsteuddannelse) i Grønland. Uddannelsen er toårig, og har hidtil uddannet 11 præster.

- Institut for kultur- og samfundshistorie: 4 (28)
- Institut for administration: 4 (19)
- Institut for teologi: 1-2 (9)

De tre institutter, der udbyder såvel en bachelor- som en kandidatgrad, har således nu 4 stillinger, mens teologisk institut, der kun udbyder en bacheloruddannelse, har 1-2 faste stillinger. De tal, der er anført i parentes efter de fire institutter, viser det antal personer, der gennem årene 1996 - 98 har været tilknyttet institutterne, herunder såvel gæstelærere som eksterne undervisere. Ilisimatusarfik oplyser da også, at antallet af studerende ikke spiller en rolle for allokeringer af stillinger, sålænge den ønskede minimumsbemanning på 6 adjunkter/lektorer/professorer pr. institut med såvel bachelor- som kandidatuddannelse ikke er nået.

2.3.7 Udgifter pr. færdiguddannet

Sammenholdes udgifterne pr. færdiguddannet i Grønland og Danmark kan det konstateres, at de gennemsnitlige uddannelsesudgifter for nogenlunde sammenlignelige uddannelser er mellem 1 ½ til 4 gange så høje i Grønland som i Danmark. Det har ikke været muligt at skaffe aktuelt materiale, og talmaterialet for udgifterne pr. færdiguddannede i Grønland er derfor fra 1992 og opgjort i forbindelse med den *Uddannelsespolitiske Redegørelse* fra 1995. Da mange uddannelser var temmelig nye i 1992, er det sandsynligt, at udgiften pr. færdiguddannede er faldet i takt med indkøringen af uddannelserne.

I *Den Uddannelsespolitiske Redegørelse* er prisen på de faglige grunduddannelser ved alle skoleophold opgjort. Den samlede pris for hele uddannelsesforløbet veksler således fra ca. 100.000 kr. for en basisuddannelse i søfart til 540.000 kr. for en 3-årig færdiguddannelse (prisen er inklusiv studiestøtte). Denne spredning hænger sammen med dels studietidens længde og driftsudgiften pr. dag. En grundlæggende faglig uddannelse af 3 - 4 års varighed med alle skoleophold i Grønland koster typisk 300.000 til 500.000 kr. Til sammenligning koster en faglig grunduddannelse med skoleophold i henholdsvis Grønland og Danmark typisk mellem 200.000 og 300.000 kr. Gennemføres den faglige grunduddannelse med alle skoleophold i Danmark er prisen pr. færdiguddannet omkring 100.000.

Udgifterne pr. færdiguddannet på mellemuddannelserne i Grønland er mellem 50 og 85 pct. højere end i Danmark. Eksempelvis kostede det i 1992 580.000 kr. at uddanne en skolelærer i Grønland (3-årig uddannelse) mod 397.000 kr. i Danmark (4-årig uddannelse).

En 5 årig universitetsuddannelse ved Grønlands Universitet koster knap en mio. kr., mens en sammenlignelig universitetsuddannelse i Danmark koster 378.000 kr.²⁵ Til sammenligning kan det anføres, at en 5 årig universitetsuddannelse i Danmark koster det grønlandske hjemmestyre omkring 300.000 kr. i studiestøtte. Den beregnede pris for det grønlandske hjemmestyre er prisen for en person uddannet på normeret tid, mens der i beregningen af den danske udgift pr. færdiguddannet er medregnet meromkostninger som følge af frafald og forsinkelse.

2.3.8 Udgifter til uddannelse i forhold til disponibel BNI

Sammenholdes udgifterne på de enkelte uddannelsesområder med udviklingen i disponibel BNI, jf. tabel 2.3.14, ses, at udgiftsandelen til folkeskolen er faldet svagt fra 1993 til 1997 trods stigende elevtal. Grønland anvendte i 1997 8,5 pct. af den disponible BNI til uddannelsesformål mod 8,0 pct. i 1990.

Tabel 2.3.14 Udgifter til uddannelse ift. disponibel BNI 1991 - 1997 (1997-priser)

	1990	1993	1995	1997
Disponibel BNI	9.855	8.856	9.633	10.008
Udd. område / BNI	- pct. -			
Folkeskole	4,6	5,0	4,7	4,8
Gymnasier og HF	0,3	0,4	0,4	0,3
Erhvervsskoler (inkl. indkv.)	1,5	1,4	1,3	1,2
Videreg. Udd.	0,3	0,4	0,5	0,6
Anlægsudgifter til erhvervs- skoler og videregående udd	-	0,1	0,2	0,1
Udd. Støtte	1,2	1,6	1,4	1,5
Total udd. / BNI	8,0	8,9	8,5	8,5

Anm.: 1997 er foreløbige tal. Det her anvendte udtryk for disponibel BNI er BNP + bloktilskud (normalt en delmængde af løbende gaver, netto fra udlandet).

Kilde: Som tabel 2.3.9 samt Grønlands Statistik 1998 og 1999. *Statistisk årbog*, Nuuk.

I tabel 2.3.15 er det vist, hvordan forholdet er mellem offentlige udgifter til uddannelse og BNP i en række OECD-lande inkl. Grønland.

²⁵Det er dog svært at sammenligne udgifter i henholdsvis Danmark og Grønland, da populationen er meget forskellig. De marginale udgifter ved at optage en ny studerende på Ilisimatusarfik er sandsynligvis meget lave, mens der i praksis ikke er forskel i den statslige enhedsomkostning pr. ny studerende i Danmark bl.a. pga. taxametersystemet.

Tabel 2.3.15 Uddannelsesudgifternes i pct. af BNP for Grønland og udvalgte OECD-lande i 1995

Lande	Andel af BNP (inkl. udd.støtte)	Andel af BNP (ekskl. udd.-støtte)
Grønland	8,5	7,1
Danmark	8,5	7,1
Finland	7,3	6,6
Island	5,5	5,2
Tyskland	6,0	5,8
Sverige	7,9	6,7
Irland	5,7	5,3
Holland	5,4	4,9
Østrig	5,6	5,5
OECD	5,9	5,6

Anm.: Uddannelsesstøtte dækker støtte til husholdninger til uddannelse. For Grønland er forholdet til disponibel BNI angivet. For de andre lande i tabellen har det kun marginal betydning, hvorvidt der benyttes BNP eller disponibel BNI. Beregnes udgifterne i pct. af BNP er tallene for Grønland henholdsvis 11,9 pct. og 10,0 pct.

Kilder: OECD 1998. *Education at a glance*, Paris, samt egne beregninger.

Som det fremgår af tabel 2.3.15, anvender såvel Grønland som Danmark forholdsvis mange ressourcer på uddannelse. Især når udgifter til uddannelsesstøtte regnes med, men også når der ses på egentlige uddannelsesudgifter.

2.4 Kvalitetsindikatorer

2.4.1 Gennemførelsesprocent

Lave beståelsesprocenter udgør et specielt problem i det grønlandske uddannelsessystem.

Andelen af ikke beståede/afbrudte forløb i Grønland er væsentligt højere end i Danmark for ungdomsuddannelser og mellemuddannelser. I særdeleshed er forskellen markant for de faglige uddannelser, hvor udviklingen i Grønland endog har gået mod et højere frafald. Dette skal sammenholdes med, at elevtallet på de faglige uddannelser i samme periode er faldet. På de videregående uddannelser er niveauet i Grønland og Danmark næsten ens. Det skal dog noteres, at antallet af hjemmefødte på de videregående uddannelser er så lille, at ovenstående statistik skal tolkes med stor varsomhed.

Tabel 2.4.1 Gennemsnitlige årlige afbrydelsesprocenter

	Grønland				Danmark		
	1990/91	1992/93	1994/95	1996/97	1991	1993	1995
Gymnasium	23,3	12,1	11,6	10,6	7,7	7,6	8,0
Faglige grundudd.	14,6	12,6	14,4	17,2	12,8	7,4	6,6
Mellemudd.	12,9	16,4	16,3	16,8	12,0	12,8	11,2
Videregående udd.	9,4	7,6	10,0	12,1	10,9	11,3	9,0
Øvrige udd.	11,5	-	3,9	7,4	-	-	-

Note: Baseret på tværsnitsdata.

Kilder: Grønlands Statistik 1998. *Undersøgelse af grønlandske studerendes boligforhold og økonomiske vilkår*, Nuuk og Grønlands Statistik 1999. *Uddannelse - Ansøgningsstatistik 1998/99*, Nuuk samt Undervisningsministeriet 1997. *Uddannelse på kryds og tværs*, København.

Der foreligger ingen samlet analyse af årsagerne til frafaldet i uddannelsessystemet over grundskoleniveau som helhed eller inden for de forskellige uddannelsesniveauer. På erhvervsuddannelsesområdet arbejdes der på en ny model for registrering. Det har således ikke været muligt i forbindelse med den i april afgivne redegørelse om STI-uddannelserne at gennemføre en analyse af frafald.

2.4.2 Indikatorer for fagligt indhold

En central forudsætning for at hæve det generelle uddannelsesniveau er, at elevernes almene og faglige færdigheder i grundskolen er tilfredsstillende. Læsning er et af de centrale redskabsfag i grundskolen - ligesom det er et af de vigtigste redskaber for alle mennesker i ethvert moderne samfund - og kvaliteten af elevernes læsekundskaber har både direkte og indirekte betydning for såvel fortsat uddannelse som for den enkeltes deltagelse i samfundslivet - herunder arbejdslivet.

Den i 1994 gennemførte landsdækkende grønlandske læseundersøgelse viste:

- at der er meget stor spredning i elevernes læsestandpunkt i 4., 5. og 6. klasse,
- at først i 6. klasse er 72 pct. af eleverne blevet egentlige læsere,
- at 34 pct. af eleverne fra 4. - 8. klasse har et læsestandpunkt, der ligger under et ønskværdigt minimum, og som for denne elevgruppe vanskeliggør tilegnelse af det faglige indhold i de bøger, som anvendes på klassetrinnet,
- at antallet af dårlige læsere falder fra 44 pct. i 4. kl. til 28 pct. i 6. kl., hvorefter det igen stiger, så der i 8. kl. var 32 pct. af eleverne, der havde et læsestandpunkt under det ønskværdige minimum. Knap en tredjedel af eleverne i 8. kl. havde således et læsestandpunkt, der besværliggjorde deres tilegnelse af viden.

Undersøgelsen viste endvidere, at der var meget store regionale forskelle. Ses der på læsestandpunktet i 8. kl., var andelen af grønlandske elever, der læste under ønskværdigt minimumsniveau, for hele Grønland, på 32 pct. I en enkelt kommune var der 79 pct. af eleverne i 8. klasse, der læste under ønskværdigt minimum. Der er endvidere en markant forskel i læsestandpunktet mellem byskoler og bygder og mellem de enkelte bygder. I knap halvdelen af bygderne var læsestandpunktet markant dårligere end for Grønland som helhed.²⁶

Undersøgelsens kriterier bygger hovedsageligt på lærernes vurdering af deres elever sammenholdt med, hvad der kan ses at være realistisk muligt ud fra en analyse af normal læseudvikling. En meget stor del af lærervurderingerne pegede på skrappe minimumskrav end de i undersøgelsen anvendte. De valgte værdier kan derfor tages som udtryk for de absolutte minimumskrav, der må stilles til eleverne på de enkelte klassetrin.

Undersøgelsen peger på, at målet må være, at højst 10 pct. af eleverne ligger under det ønskværdige minimum. Der blev igangsat en række initiativer på forskellige niveauer, og med den store betydning som læsning har, bliver dette også helt centralt for den kommende folkeskole-reform.

Fortsættelseskolen afsluttes med obligatoriske prøver i grønlandsk, dansk, regning/-matematik, engelsk og fysik/kemi. Det har fra politisk side af hensyn til elevernes videreuddannelsesmuligheder været fastholdt, at disse prøver skulle være på niveau med prøverne i den danske folkeskole.

Fra de seneste rapporter om folkeskolens afsluttende prøver, der bygger på tilbagemeldinger fra de centralt beskikkede censorer, kan resultaterne af folkeskolens afsluttende prøver opsummeres som i tabel 2.4.2.

²⁶Inerisaavik 1995. *Hvor godt læser skoleeleverne?*, Nuuk.

Tabel 2.4.2 Prøveresultater for folkeskolens afsluttende prøver i 1998

	Grønland			Danmark		
	Pct. under middel	Pct. på middel	Pct. over middel	Pct. under middel	Pct. på middel	Pct. over middel
FA:Problemregning	13	49	38	7	57	36
FA og FUA Færdighedsregning	14	36	50	-	-	-
FUA Problemregning	19	48	33	4	60	36
FUA Matematik, mundtlig	30	28	42	-	-	-
FA Grønlandsk, skriftlig	26	48	26	-	-	-
FUA Grønlandsk, skriftlig	16	48	36	-	-	-
FA Fysik/kemi, almen linie	47	36	17	-	-	-
FUA Fysik/Kemi, udvidet linie	28	44	28	-	-	-
FA Dansk, skriftlig	69	26	5	6	65	29
FUA Dansk, skriftlig	40	33	27	5	54	31
FUA Engelsk, skriftlig	57	29	14	5	65	30

Anm.: Under middel = karakteren 6 og derunder, Middel = karakteren 7 og 8, Over middel = 9 og derover. FA står for folkeskolens afgangsprøve og FUA står for folkeskolens udvidede afgangsprøve.

Kilder: KIIP 1998. *Folkeskolens afsluttende prøver - Prøver, evaluering, undervisning*, Nuuk. og Undervisningsministeriet 1999. *Diverse fag; Censorstatistikken maj 1999*, København.

Karaktererne kan ikke i sig selv tages som et udtryk for færdighedsniveauet efter afsluttet folkeskoleuddannelse, idet der bag karaktergivningen fra år til år kan være tale om forskydninger i forventningerne og kravene i opadgående eller nedadgående retning. Karakterfordelingen i 1998 afspejler imidlertid, at der er en ikke ubetydelig andel, der ligger under middel ved de afsluttende prøver. Karaktererne for henholdsvis Grønland og Danmark bør være sammenlignelige, da karaktergivning i folkeskolen som udgangspunkt skal være objektiv - dvs. at karakteren 8 er sammenlignelig på tværs af årgange og ikke bare i samme årgang. Dermed bør en "god årgang" også have et højere gennemsnit end en "dårlig årgang". Det er selvfølgelig svært at kontrollere, hvorvidt dette virkelig praktiseres, eller om man i karaktergivningen tager hensyn til det generelle niveau og dermed gør karaktergivningen ikke-sammenlignelig.

Som det fremgår af tabel 2.4.2, er især niveauet i fremmedsprog, dvs. dansk og engelsk, lavt i den grønlandske folkeskole, også når det sammenlignes med det danske niveau. Dette kan give eleverne store problemer i ungdomsuddannelserne, hvor et vist kendskab til dansk og engelsk er nødvendigt, og være en af de væsentligste barrierer ift. at påbegynde en ungdomsuddannelse samt en af hovedårsagerne til det store frafald. Det er endvidere bemærkelsesvær-

digt, at mens majoriteten af de grønlandske folkeskoleelever ligger under middel i sprog, er niveauet i de andre fag mere ligeligt fordelt omkring middel.

Grønland har gennem en årrække haft egne opgavekommissioner, der har udviklet prøverne specielt tilpasset den grønlandske skole. Dette er sket i tæt samarbejde med det danske undervisningsministerium, så man har kunnet sikre sig et nogenlunde sammenligneligt niveau ved prøverne. I tilknytning hertil skal det bemærkes, at mange lærere har anført, at det var vanskeligt at kvalificere eleverne tilstrækkeligt til dette prøveniveau på grund af manglende danskundskaber.²⁷ I sprograpporten fra en forskergruppe fra 1997 refereres udtalelser om, at elever efter mange års undervisning fortsat har fundamentale problemer, hvilket giver vanskeligheder for dem i de gymnasiale uddannelser og senere i uddannelsessystemet. I rapportens konklusion hedder det endvidere, at der synes at være bred enighed om udviklingen af en funktionel tosprogethed blandt børn og unge.

I tabel 2.4.3 er det obligatoriske timetal fordelt på en række centrale fag i folkeskolen. Folkeskolen (1. klasse) er ikke medtaget i tabellen, da denne svarer til den danske folkeskoles børnehaveklasse. jf. afsnit 2.1.1.

Tabel 2.4.3 Timetal i folkeskolen (grundskolen)

Klassetrin	2	3	4	5	6	7	8	9	I alt
Grønlandsk	9	9	7	7	6	5	5	5	53
Dansk	3	3	4	4	4	4	4	4	30
Engelsk	-	-	-	-	-	3	3	3	9
Matematik	5	5	5	5	5	5	5	5	40
Oblig. timetal	24	24	26	30	30	29	30	30	223

Kilde: Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21.

På trods af at den grønlandske forskole svarer til børnehaveklassen i Danmark, er den alligevel medregnet i den 9-årige undervisningspligt. Det vil sige, at en grønlandsk folkeskoleelev "kun" modtager obligatorisk undervisning, der svarer til den danske folkeskole i minimum 8 år - herefter følger både fortsættelsesskolen (10. og 11. klasse) og kursusskolen (12. klasse). Den grønlandske folkeskole kompenserer dog lidt for de færre obligatoriske undervisningsår i "ordinær" folkeskole ved at have et højere obligatorisk timetal end folkeskolen i Danmark. Således er den grønlandske skoleuge typisk 2 til 4 timer længere end den danske, mens det

²⁷Kilde: Undervisningsministeriet 1998. *Undervisningsministeriets Tidsskrift Uddannelse* nr. 10, København.

årlige antal skoledage er 200 både i Grønland og Danmark. Når den grønlandske og danske folkeskole sammenlignes, kan det ses, at grønlændere har lidt mere grønlandsk i de første skoleår, end danskere har dansk. Men mens de grønlandske elever har 53 ugentlige timer i grønlandsk i hele deres folkeskoleforløb, har danske elever 60 ugentlig timer i dansk. Udover grønlandsk har folkeskoleeleverne dansk gennem hele deres skoletid (3 til 4 ugentlige timer). Over 2. - 9. klasse bliver dette til 30 ugentlige timer obligatorisk dansk. Endelig har grønlandske folkeskoleelever flere matematiktimer (40 mod 36) end danskere mod færre engelsktimer (9 mod 17). Hertil kommer, at grønlandske elever først starter med engelsk i 7. klasse mod 4. klasse i Danmark.

Tabel 2.4.4 Vejledende timetal i den danske folkeskole

Klassetrin	1	2	3	4	5	6	7	8	9	I alt
Dansk	9	8	7	6	6	6	6	6	6	60
Engelsk	-	-	-	2	3	3	3	3	3	17
Matematik	4	4	4	4	4	4	4	4	4	36
Oblig. timetal	20	20	22	24	24	26	26	28	28	218

Kilde: Folkeskoleloven med kommentarer, 5. udgave.

Udover grundskolen består den grønlandske folkeskole som nævnt af en fortsættelses- og kursus-skole. I tabel 2.4.5 er det ugentlige timetal i fortsættelsesskolen anført for såvel den almene som den udvidede linie.

Tabel 2.4.5 Timetal i fortsættelsesskolen

Klassetrin	10		11	
	Almen	Udvidet	Almen	Udvidet
Grønlandsk	5	5	5	5
Dansk	4	6	4	6
Engelsk	3	4	3	5
Matematik	2	3	2	3
Oblig. timetal	20	32	20	32

Kilde: Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21.

Den uddannelsespolitiske redegørelse fra 1995 påviser manglende elevforudsætninger lige fra overgangen fra folkeskoleniveau til grunduddannelserne og videre fra grunduddannelserne og GU til mellem- og videregående uddannelser.

Mange brancheskoler har ændret deres grunduddannelser således, at afgangsniveauet i højere grad er på niveau med de danske uddannelser. Men samtidig er kravene for at blive optaget på skolerne beskedne, hvilket resulterer i et gab mellem de forudsætninger, mange har fra folkeskolen, og de krav, der stilles i det erhvervsfaglige uddannelsessystem. Det har endvidere været en politisk målsætning, at så mange som muligt skulle have adgang til uddannelse. Dette har bl.a. resulteret i, at der er brugt mange ressourcer i erhvervsuddannelsessystemet på at undervise i stof, der er en del af folkeskolens pensum, og dette levner selv sagt mindre tid til at videreudanne. Den uddannelsespolitiske redegørelse nævner blandt andet skoletræthed i folkeskolens ældste klassetrin som årsag til det manglende niveau.

Gabet mellem elevernes faglige niveau ved afgang fra folkeskolen og de faglige krav ved start på en ungdomsuddannelse resulterer desuden i et stort frafald i ungdomsuddannelserne, jf. i øvrigt afsnit 2.4.1,²⁸ og i relativt lange studietider.

2.4.3 Lærerkvalifikationer

Der findes ikke en fuldstændig opgørelse af folkeskolelærernes anciennitet. Tabel 2.4.6 bygger derfor på oplysninger fra 392 undervisere (dette er også årsagen til, at totalen ikke harmonerer med tabel 2.4.9). Billedet varierer meget, afhængigt af hvilke typer lærere man ser på. Blandt de "almindelig" ansatte lærere er der en relativ høj anciennitet, idet over 50 pct. har over 10 års anciennitet. Der er dog samtidig en relativ høj andel (ca. 28 pct.), der har under 5 års anciennitet. Denne gruppe består sandsynligvis til dels af danskere, der er i Grønland for at undervise i en kortere periode. Endelig er ancienniteten blandt timelærere lavere end gennemsnittet. Det er således mere end en tredjedel af timelærere, der har en anciennitet på mindre end 2 år (ca. 28 pct. har kun et års anciennitet).

Tabel 2.4.6 Anciennitet i folkeskolen 1999

Antal år	1-2	3-5	6-10	>10	I alt
(Over)lærere	30	52	45	164	291
Forskolelærere	3	6	8	16	33
Faglærere	-	1	-	2	3
Timelærere	26	15	13	11	65
I alt	59	74	66	193	392

Kilde: KIIP 1999. *Arbejdsrapport om folkeskolen*, Nuuk.

²⁸Kilde: Grønlands Hjemmestyre 1995. *Uddannelsespolitiske Redegørelse*, Nuuk.

Tabel 2.4.7 viser uddannelsesbaggrunden blandt de lærerstuderende. Det er ikke et krav for at påbegynde en læreruddannelse, at man har en studentereksamen. Det er således kun godt 40 pct. af de lærerstuderende, der har en GU-eksamen bag sig.

Tabel 2.4.7 Uddannelsesbaggrund for lærerstuderende ved optagelse 1996 - 1999

Årgang	1996	1997	1998	1999
GU/hf	19	12	22	22
HK	15	2	12	4
Pædagog/soc.rådgivere	2	5	4	5
Timelærere	11	1	17	0
Andet	11	5	8	8
I alt (efter frafald pr. juni 1999)	58	25	63	39

Kilde: KIIP 1999. *Arbejdsrapport om folkeskolen*, Nuuk.

Det har ikke været muligt at se, hvorvidt frafaldet er afhængig af den studerendes uddannelsesniveau. Tabel 2.4.8 viser derfor alene optaget og frafaldet på henholdsvis den centrale og decentrale læreruddannelse.

Tabel 2.4.8 Optag og frafald på læreruddannelsen 1996 - 1999

	1996	1997	1998	1999
Centrale læreruddannelse				
Optagne	50	30	28	39
Frafald pr. juni 1999	13	5	8	0
Decentrale læreruddannelse				
Optagne	25	0	64	0
Frafald pr. juni 1999	4	0	21	0
I alt (efter frafald pr. juni 1999)	58	25	63	39

Kilde: KIIP 1999. *Arbejdsrapport om folkeskolen*, Nuuk.

2.4.4 Lærerkorpsets sammensætning

Sammensætning af undervisningspersonalet i folkeskolen er beskrevet i tabel 2.4.9.

Tabel 2.4.9 Undervisningspersonalets sammensætning i 1998/99

Undervisere	Grønlandssprogede	Ikke-grønlandssprogede	I alt
Folkeskolelærere	533	206	739
Timelærere	220	10	230
I alt	753	216	969

Kilde: KIIP 1999. *Arbejdsrapport om folkeskolen*, Nuuk.

Der en relativ stor del timelærere (knap 24 pct.), hvoraf størstedelen er grønlandssprogede. Af det samlede undervisningspersonale er der i 1998/99 kun 70,6 pct. (739 ud af 1.047, jf. tabel 2.4.10) der er formelt kvalificerede. 77,7 pct. (753 ud af 969, jf. tabel 2.4.9) af undervisningsstaben er i stand til at undervise på grønlandsk. Godt 30 pct. (308 ud af 1.047, jf. tabel 2.4.10) af lærerne har ikke en pædagogisk grunduddannelse.

Tabel 2.4.10 Lærere i folkeskolen

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
Antal lærere i alt	987	955	1.010	1.019	1.021	1.028	1.047
Formelt kvalificerede	768	744	755	826	767	773	739
- heraf grønlandske	498	442	472	544	515	532	533
- heraf danske	270	302	283	282	252	241	206
Ikke-formelt kvalificerede lærere	219	211	255	193	254	255	308
- heraf grønlandske	193	195	243	154	225	230	291
- heraf danske	26	16	12	39	29	25	17
Skoleinspektører	2	2	2	2	2	2	2
- heraf danske	1	1	1	2	2	2	1
Skoleinspektører	65	67	70	57	54	53	60
- heraf danske	38	42	36	28	25	24	29

Anm.: Der er forskel på totalen i tabel 2.4.9 og tabel 2.4.10. Dette skyldes, at der i tabel 2.4.9 er tale om normerede fuldtidsstillinger, mens der i tabel 2.4.10 er tale om det faktiske antal ansatte lærere inden for de forskellige stillingskategorier. De 308 "ikke-formelt kvalificerede lærere" i tabel 2.4.10, svarer således til 230 fuldtids timelærstillinger i tabel 2.4.9.

Kilde: Grønlands Statistik 1999, *Statistisk årbog*, Nuuk.

Faldet i antal skoleinspektører skyldes, at en række mindre skoler styrelsesmæssigt er lagt ind under kommunens hovedskole. I stedet beskikkes en skoleleder blandt lærerne på disse mindre skoler. I skoleåret 1997/98 var der beskikket 56 skoleledere. Af disse var 40 læreruddannede og 5 pædagoguddannede, mens 11 ingen pædagogisk baggrund havde. De 42 var primært grønlandssprogede og resten dansksprogede.

På erhvervsuddannelserne har den hidtidige struktur betydet, at der på de lokale erhvervsskoler er opereret med meget små hold, hvorfor der ikke har været grundlag for ansættelse af faglærere inden for alle brancher. Det har heller ikke været muligt at rekruttere og fastholde timelærere til den fagteoretiske undervisning. Konsekvensen har bl.a. været, at det fra skoleledelsens side har været foretrukket at ansætte faste lærere, der har kvalifikationer inden for et brancheområde, men som har skullet undervise inden for to eller flere andre brancheområder.

2.4.5 Lære- og praktikpladssituationen på erhvervsuddannelserne

En væsentlig forudsætning, for at tilgangen og hermed antallet af færdiguddannede på erhvervsuddannelserne kan øges, er, at der er det tilstrækkelige antal praktikpladser til rådighed. Praktikpladserne er et alvorligt flaskehalsproblem ved erhvervsuddannelserne og er den direkte årsag til, at næsten 1/3 af de optagne ikke kommer i gang med en uddannelse. Af 808 optagne elever i 1998 forventes kun 535 at komme i gang med STI-uddannelser som følge af mangel på praktikpladser.²⁹

Nogle af de problemer, der er givet udtryk for i forbindelse med tilvejebringelsen af praktikpladser har været, at eleverne nødvendigvis skal indgå praktikaftaler inden uddannelsesstarten 1. august. Fra arbejdsgiverside i byggebranchen er der anført, at det offentlige i udbud af bygge- og anlægsopgaver ikke tager tilstrækkelig hensyn til, at de kan langtidspanlægge med bl.a. udbud af praktikpladser til følge. Hertil kommer, at der er situationer med ledige praktikpladser i visse byer samtidig med, at der er mangel på pladser andre steder.

Stipendierne til STI-elevernes første år finansieres over arbejdsgivernes erhvervsuddannelsesbidrag, AEB, som i de seneste år har været fastsat til 0,8 pct. af de omfattede virksomheders lønsum.³⁰

2.5 Målsætninger i uddannelsespolitikken

Landsstyret har i Den Politisk-Økonomiske redegørelse for 1999 fremhævet det store frafald blandt studerende som et af kerneproblemerne og tilkendegivet, at det er målsætningen at styrke det generelle uddannelsesniveau ved i første omgang at hæve niveauet i folkeskolen. Folkeskolen har været for lavt prioriteret som konsekvens af, at der er satset på en meget bred vifte af uddannelsesstilbud. I forlængelse heraf overvejes det, hvordan man kan øge kravene til uddannelserne inden for rammerne af de givne bevillinger, eller om en del midler alternativt kan omprioriteres til fordel for folkeskolen.

Der er således lagt op til en ændring af strategien i uddannelsessystemet med en opprioritering af folkeskolen til følge. Sideløbende skal der oparbejdes den nødvendige kompetence på de mellemlange videregående uddannelser, primært på områder der lider af udpræget mangel på

²⁹ KIIP 1999. *Redegørelsen om STI-uddannelser*, Nuuk.

³⁰ AEB-bidragsprocenten er i forbindelse med finanslovsforslaget for 2000 hævet til 0,9 pct.

grønlandsk arbejdskraft som fx bygge- og anlægsområdet samt sundhedshjælper/-sygeplejerske.

Endelig påpeges det i redegørelsen, at det vil højne uddannelsernes kvalitet, såfremt uddannelserne koncentrerer geografisk.

2.5.1 Den demografiske udvikling

Ifølge den seneste befolkningsfremskrivning fra Grønlands Statistik forventes der frem til 2009 at blive 13,9 pct. færre 0-5 årige børn, mens antallet af 6-16 årige børn vil stige med 1,6 pct. frem til 2004 og herefter falde, således at denne aldersgruppe er 7,4 pct. mindre i 2009 end i dag. Aldersgruppen af 17-24 årige vil vokse med 22,9 pct. frem til 2009.

Tabel 2.5.1 Befolkningsprognosen

	1999	2000	2004	2009
0-5	6.214	6.063	5.616	5.349
6-16	10.814	10.904	10.989	10.012
17-24	5.372	5.538	5.906	6.600
25-59	29.290	29.166	28.455	27.735
60	4.397	4.466	5.058	5.763
Total	56.087	56.137	56.024	55.459
Indeks 1999=100				
0-5	100	97,6	90,4	86,1
6-16	100	100,8	101,6	92,6
17-24	100	103,1	109,9	122,9
25-59	100	99,6	97,1	94,7
60	100	101,6	115	131,1
Total	100	100,1	99,9	98,9

Kilde: Grønlands Statistik 1999. *Statistisk Årbog*, Nuuk.

Grønlands uddannelsessystem står således også over for en betydelig demografisk betinget udfordring, hvor målgruppen for ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser stiger betydelig (over 20 pct.) over de næste 10 år. Skal væsentlige stigninger i omkostningerne undgås, stiller dette ubetinget krav om, at effektiviteten og kvaliteten i uddannelsessystemet øges.

2.5.2 Indholdsreformen i folkeskolen

Indholdsreformen er andet trin af et omfattende reformprogram vedr. folkeskolen. Første trin bestod i reformen af styrelsesreglerne i 1997 med oprettelsen af skolebestyrelserne som re-

sultat. Med til forarbejderne for reformen hører bl.a. en tilstandsrapport vedr. folkeskolens fysiske rammer i forbindelse med hvilken, der er igangsat et omfattende renoverings-, ombygnings- og udvidelsesprogram.

Indholdsreformen er organisatorisk forankret i en projektgruppe under Inerisaavik/Pilersuiffik (centre for pædagogisk forskning hhv. undervisningsmidler). Desuden er der oprettet et kvalitetsråd bestående af internationale eksperter inden for uddannelsesforskning og skoleudvikling til at sikre, at reformarbejdet og de initiativer, som iværksættes, er fagligt forsvarlige.

Som opstart på uddannelsesreformen blev der afholdt en uddannelseskonference i Kangerlusuaq i september 1999. Konferencens 170 deltagere spændte over et meget bredt felt med større eller mindre direkte tilknytning til den grønlandske folkeskole - lige fra Landsstyremedlemmet og uddannelsesudvalg over lærere og lærerstuderende til forældrerepræsentanter og aftagerrepræsentanter. Hertil kom grønlandske meningsdannere, internationale eksperter/oplægsholdere, repræsentanter fra interesseorganisationer og fagforeninger.

Til den videre opfølgning på konferencen er nedsat fire arbejdsgrupper, der skal varetage det konkrete arbejde med indholdsreformen. Disse fire grupper skal som udgangspunkt arbejde med følgende temaer:

- Standarder (læseplaner og undervisningsplaner)
- Lærerne
- Ledelse og økonomi
- Overgange (mellem børneinstitutioner, forskole, grundskole, fortsættelsesskole, kursus-skole og ungdomsuddannelser)

Arbejdsgrupperne skal arbejde fra januar 2000 til oktober 2000, hvor der skal holdes en (mindre) midtvejskonference for interessenter med direkte tilknytning til folkeskolen. På baggrund af denne fremsættes konkrete forslag til reformens indhold. Forslagene skal efterfølgende debatteres med politikere og det øvrige samfund. Målsætningen er at kunne fremsætte forslag til ny forordning for folkeskolen i efteråret 2001, hvorefter arbejdet med bekendtgørelser, undervisningsplaner og pensum kan påbegyndes. Reformarbejdet forventes afsluttet medio 2002, så reformen kan igangsættes august 2002.

2.5.3 Vejledningsredegørelse³¹

På baggrund af Kommunalreformkommissionens betænkning i 1994 og den Uddannelsespolitiske Redegørelse fra 1995 blev der i 1996 nedsat en projektgruppe vedrørende STI-uddannelserne. Projektgruppens opgave var at udarbejde et forslag til en fremtidig forordning på STI-området, jf. boks 2.1.2, samt at afklare forhold vedrørende kvalitet i uddannelserne, adgangskrav og restgruppeproblematik, opgavefordeling mellem kommunerne og hjemmestyret, den administrative og politiske organisering, erhvervs- og uddannelsesvejledning med mere. Arbejdet har udover den tidligere omtalte forordning bl.a. resulteret i Redegørelse om uddannelses- og erhvervsintroduktion samt vejledning.

Formålet har blandt andet været at bedre overgangen fra folkeskolen til erhvervsuddannelser og at højne kvaliteten i vejledningen.

Blandt de optagne til erhvervsuddannelser kommer kun en tredjedel i dag direkte fra folkeskolen. De elever, der ikke er kvalificerede nok til at blive optaget direkte fra folkeskolen, har en række muligheder i uddannelsessystemet for at opnå tilstrækkelige kvalifikationer, men der synes ikke at være nogen overordnet koordination. Ligeledes findes der ikke noget system, der sikrer en tilstrækkelig uddannelses- og erhvervsvejledning.

På denne baggrund har projektgruppens hovedkonklusion taget udgangspunkt i yderligere koordination og sammenhæng. Projektgruppen anbefaler, at kommunen eller en gruppe af kommuner får ansvaret for vejledningen. Dette skal ske ved etablering af uddannelses- og vejledningscentre. Det er ikke tanken, at alle kommuner med ét skal oprette disse centre, men at dette skal ske ved en løbende proces, hvor kommunerne kan lære af hinandens erfaringer på området. Endvidere anbefaler projektgruppen en række ændringer, hvoraf de væsentligste er:

- Folkeskolens 12. klasse nedlægges, og aktiviteterne overføres til uddannelses- og erhvervsintroduktionen.
- Lovgivningen for folkeskolen, fritid, uddannelsesstøtte og arbejdsmarkedsområderne gennemarbejdes i sammenhæng med henblik på ændringer, der sikrer overskuelig administration af lovgivningen i kommunerne.
- Uddannelses- og erhvervsintroduktionen skal i de kommuner, hvor der er en erhvervsskole placeres i sammenhæng med denne.

³¹Kilde: KIIP 1998. *Redegørelse om uddannelses- og erhvervsintroduktion samt vejledning*, Nuuk.

- Vejledningen i folkeskolen skal styrkes, bl.a. ved øget ressourcetilførsel.

2.5.4 Højere teknisk eksamen (htx)

Med henblik på etablering af htx har Folketinget vedtaget en ændring af lov om de erhvervs-gymnasiale uddannelser til højere handelseksamen og højere teknisk eksamen. Baggrunden for lovforslaget er et ønske fra Grønlands Hjemmestyre om at udvide de eksisterende gymnasiale uddannelser med en teknisk rettet gymnasial uddannelse. Som tidligere nævnt, jf. afsnit 2.3.1, har tilgangen til de gymnasiale uddannelser været stigende op gennem 90'erne.

Uddannelsen skal etableres parallelt med det grønlandske gymnasium, GU. Det vil sige, at et kommende grønlandsk htx bliver reguleret ved dansk lovgivning. Der ydes dog ikke tilskud fra den danske stat til de erhvervs-gymnasiale uddannelser i Grønland. De økonomiske vilkår fastsættes således af hjemmestyret. Uddannelsen vil udover at være adgangsgivende til en videregående uddannelse også have den særlige erhvervsmæssige profil, der kendetegner den danske htx. Adgangskravene til den grønlandske htx vil svare til adgangskravene til det alme-ne gymnasium. I forbindelse med vedtagelsen af regelsættet omkring htx er der også skabt mulighed for at oprette højere handelseksamen (hhx).

Det danske undervisningsministerium skal have ansvaret for eksamensniveauet, og eksaminer skal udformes som de danske, hvilket bl.a. vil sige, at der til de skriftlige prøver anvendes dansk stillede opgaver, bortset dog fra eksaminer i dansk og grønlandsk.

Den grønlandske htx skal udbydes på skoler, der i forvejen udbyder erhvervsmæssige uddannelser. Ved lovens vedtagelse var der konkrete planer om at etablere en htx-uddannelse på Bygge- og Anlægsskolen i Sisimiut. Skolen skal fungere som "landsskole", og der er planlagt et optag på 40 elever i 2000.³²

2.5.5 Universitetsparken i Nuuk

Med henblik på at styrke såvel forsknings- som uddannelsesniveaue, og dermed gøre det mere attraktivt dels at studere og dels at søge undervisnings- og forskningsstillinger i Grønland, ønsker Landsstyret at etablere en universitetspark i Nuuk. Indtil videre har hjemmestyret udskrevet en arkitektkonkurrence. Landsstyret har projekteret med, at parken skal opføres i tre

³²Kilde: De almindelige bemærkninger til Forslag til lov om ændring af lov om de erhvervs-gymnasiale uddannelser til højere handelseksamen og højere teknisk eksamen.

etaper, hvoraf første etape er på i alt 7.500 m². Den første etape skal stå færdig i 2004. Målsætningen med etablere en universitetspark er:

- gennem etablering af passende fysiske og organisatoriske rammer at give de bedst mulige vilkår for udvikling og kvalitetssikring af forskning, uddannelse, dokumentation og formidling.
- at opnå en forsknings- og uddannelsesmæssig synergieffekt ved at samle udvalgte institutioner.
- at opnå en driftsmæssig besparelse ved sammenlægning frem for at udbygge institutionerne enkeltvis.
- at opfylde et påtrængende lokalebehov hos enkelte institutioner.
- at sænke enhedsomkostningerne pr. færdiguddannet.

Det er tanken, at en række nuværende institutioner skal integreres i universitetsparken. Der er i alt set på 12 institutioner, der kan have fordel af at indgå i parken. Heraf skal 7 indgå i 1. etape. Det er:

- Grønlands Universitet
- Groenlandicasamlingen
- Grønlands Arkiv
- Grønlands Statistik
- Sprogsekretariatet
- Socialrådgiveruddannelsen
- Journalistuddannelsen

Det forventes, at anlægsudgifterne i forbindelse med første etape af universitetsparken vil være i størrelsesordenen 150 mio. kr. I forhold til det beløb skal der dog tages hensyn til, at flere af de institutioner, der skal indgå i universitetsparken, allerede i følge landsstyret har et stort behov for udvidelse, og at der derfor under alle omstændigheder er et stort finansieringsbehov for anlægsinvesteringer på dette område i de kommende år.³³

2.5.6 Ingeniøruddannelse

Udover en universitetspark i Nuuk er der endvidere planer om at starte et **arktisk teknologi-center** i Sisimiut. Centeret skal oprettes i samarbejde med Danmarks Tekniske Universitet i

³³Grønlands Hjemmestyre 1999. *Orientering om etablering af Universitetspark*, Nuuk.

Lyngby, og skal udbyde det første år af en ingeniøruddannelse, mens resten gennemføres i Lyngby. Det er således meningen, at både danske og grønlandske studerende, der vil specialisere sig i arktisk teknologi, skal tage det første år af uddannelsen i Sisimiut.

Centrets opgave vil desuden blive forskning i arktisk teknologianvendelse, dokumentation af viden om teknologi i Arktis, formidling af forskningsresultater og erfaringer samt forskningsbaseret kursus- og efteruddannelse.

Uddannelsesaktiviteterne skal især rette sig imod teknikere, håndværkere og ingeniører, der beskæftiger sig med arktisk teknologi i dagligdagen. Endvidere er det meningen, at efteruddannelse af folkeskolelærere skal være en væsentlig aktivitet på det nye center.³⁴

³⁴Artikel i Sermitsiaq 26. november 1999, Nuuk.

Litteraturliste til kapitel 2

Udover de nedenfor angivne kilder er hjemmesiderne på internettet for Grønlands Statistik, Grønlands Hjemmestyre og Danmarks Statistik i vid udstrækning blevet benyttet. Ligeledes er relevante lovbemærkninger blevet benyttet.

Danmarks Statistik 1999. *Statistisk årbog*, København.

Grønlands Hjemmestyre 1995. *Uddannelsespolitisk Redegørelse*, Nuuk.

Grønlands Hjemmestyre 1999. *Forslag til Landstingsfinanslov for 2000*, Nuuk.

Grønlands Hjemmestyre 1999. *Orientering om etablering af Universitetspark*, Nuuk.

Grønlands Statistik. *Levevilkårsundersøgelsen i Grønland*, Nuuk

Grønlands Statistik 1994. *Rapport om skole- og erhvervsuddannelse i Grønland*, Nuuk.

Grønlands Statistik 1996. *Rapport om den sproglige udvikling i Grønland 1984 - 1994*, Nuuk

Grønlands Statistik 1998. *Statistisk Årbog*, Nuuk

Grønlands Statistik 1998. *Undersøgelse af grønlandske studerendes boligforhold og økonomiske vilkår*, Nuuk.

Grønlands Statistik 1998:1. *Uddannelse - Udviklingen inden for erhvervsuddannelserne 1987/88 - 1996/97*, Nuuk.

Grønlands Statistik 1999. *Uddannelse - Ansøgningsstatistik 1998/99*, Nuuk.

Grønlands Statistik 1999. *Statistisk Årbog*, Nuuk.

Grønlands Universitet 1999. *Årsberetning 1996-1998*, Nuuk.

Inerisaavik 1996. *Hvor godt læser eleverne?*, Nuuk.

KIIP 1999. *Arbejdsrapport om folkeskolen*, Nuuk.

KIIP 1999. *Redegørelse om STI-uddannelser*, Nuuk.

KIIP 1998. *Redegørelse om Uddannelses- og erhvervsintroduktion samt vejledning*, Nuuk.

KIIP 1998. *Folkeskolens afsluttende prøver - Prøver, evaluering, undervisning*, Nuuk.

Nordisk Råd 1998. *Nordisk Statistisk Årbog*, København.

Sermitsiaq 26. november 1999, Nuuk.

OECD 1998. *Education at a glance*, Paris.

OECD 1999. *Grønlands Økonomi: En strategi for fremtiden*, Nuuk.

Uddannelsesstøtteforvaltningen 1998. *Uddannelsesstøtteforvaltningens proceduremappe 1998/99*, Nuuk.

Undervisningsministeriet 1997. *Uddannelse på kryds og tværs 1997*, København.

Undervisningsministeriet 1998. *Uddannelsessystemet i tal gennem 150 år*, København.

Kapitel 3. Fiskeriet

3.1 Fiskerierhvervets betydning

Med ¼ af den samlede beskæftigelse er fiskerierhvervet Grønlands dominerende erhverv. Omkring 60 pct. heraf er beskæftiget med fiskeri, resten med bearbejdning af fisk. Samlet svarer fiskeriets beskæftigelse til knap 40 pct. af beskæftigelsen uden for hjemmestyret og kommunerne³⁵.

Ifølge en undersøgelse gennemført i efteråret 1996 består den grønlandske fiskeflåde af ca. 440 erhvervsaktive fartøjer³⁶. Der er i følge undersøgelsen store forskelle på den fangstindsats, de enkelte fartøjer præsterer i løbet af et år. Knap tre fjerdedele af de mindre fartøjer fisker mindre end 150 dage om året, mens størstedelen af de store trawlere fisker over 250 dage om året.

Den økonomisk set største del af fangsterne eksporteres enten direkte fra de havgående rejetrawlere (som frosne skalrejer) eller indhandles fra trawlere og kuttere til landanlæggene og sælges herfra til udlandet (som pillede rejer). Rejefiskeriet danner grundlag for omkring to tredjedele af Grønlands eksportindtægter. Gennem de senere år har hellefiskfiskeriet ved især Nordvestgrønland fået en stærkt stigende betydning, og eksporten af hellefisk indtjener nu ca. 20 pct. af eksportværdien.

Den i markedsøkonomisk forstand mest betydningsfulde del af fiskeriet er baseret på:

- 11 havgående rejetrawlere, som udover de skalrejer der koges og fryses om bord, leverer 25 pct. af deres fangster til fabriksanlæggene i land,
- en kutterflåde på 74 skibe (inkl. 79'ere), der leverer rejer fra det indenskærs fiskeri til fabriksanlæggene, samt
- et hellefiskfiskeri, som i vid udstrækning finder sted som isfiskeri samt fiskeri fra kutterflåden. Der er udstedt ca. 1300 licenser til kystnært fiskeri efter hellefisk.

Ud over til indkomsterne fra eksporten bidrager fangsten og fiskeriet også direkte til det grønlandske forbrug. Således indhandlede i 1998 sæler og hvaler for i alt 34 mio. kr.³⁷ Indhandlin-

³⁵ Danielsen, M., T. Andersen, T. Knudsen og O. Nielsen 1998. *Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling*, Nuuk.

³⁶ Grønlands Baseselskab A/S, Grønlands Arbejdsgiverforening og Sulisa A/S 1997. Den grønlandske fiskeflåde - status ved årsskiftet 1996/1997, Nuuk, juni 1997.

³⁷ Grønlands Statistik 1998. *Fiskeri og fangst, 1998:13*.

gen af sæler svarer imidlertid langt fra til den samlede *fangst* af sæler. En væsentlig del af sælfangsterne (og fangsten af andre dyr) går direkte til privat forbrug og optræder ikke i statistikkerne over produktion og indkomst i erhvervet. En opgørelse fra fangstregistrerings-registeret viser, at der i 1997 blev skudt i alt 160.000 sæler, mens der blev indhandlet 71.000 skind. Denne ikke-kommercielle produktion er med til at sikre et eksistensgrundlag i mange bygder og fjernliggende byer. Det ændrer dog ikke ved, at hovedvægten af fiskerierhvervets værditilvækst ligger i den produktion, der er baseret på reje- og hellefiskfiskeriet og som afsættes på eksportmarkedet.

Fiskeriets helt centrale betydning for det grønlandske samfunds beskæftigelsesmuligheder og levestandard betyder, at Grønland i høj grad er afhængig af forhold, som man kun har begrænset indflydelse på. Der er tale om udnyttelsen af en naturressource, hvor det er svært at bestemme dens bæredygtighed, idet dens omfang kan påvirkes af selv mindre forskydninger i de klimatiske forhold. Ressourcen kan svinge mærkbart fra år til år, og eventuel overudnyttelse vil kunne få uoverskuelige konsekvenser for den fremtidige bestand. Hertil kommer, at selv mindre ændringer i efterspørgselsforholdene kan afstedkomme betydelige udsving i afsætningspriserne. Med Grønlands betydelige position på verdensmarkedet for koldtvalsrejer øver udsving i produktionen af grønlandske rejer også indflydelse på det internationale prisniveau.

3.2 Udviklingen i fiskeriet

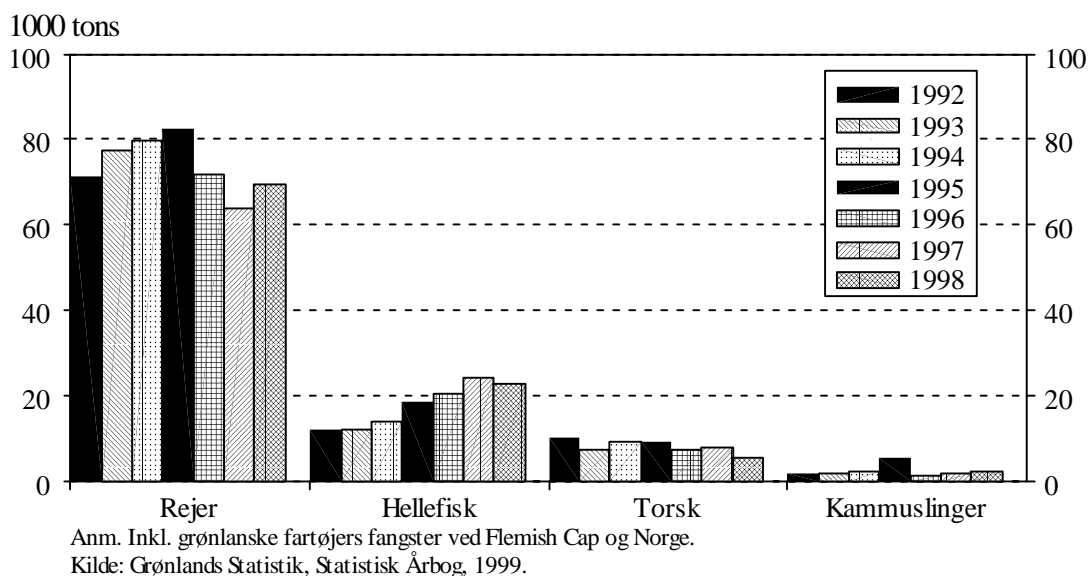
Den samlede fangst af skaldyr og fisk (ekskl. lodde) i *de grønlandske farvande* har gennem de seneste fem år (1994-98) ligget stabilt på omkring 145.000 tons - inkl. grønlandske fartøjers fangster ved Flemish Cap og Norge, jf. tabel 3.2.1. Det samlede *grønlandske fiskeri* (ekskl. lodde) steg fra 1997 til 1998 godt 2 pct. (2.600 tons) primært som følge af en stigning i rejefiskeriet på 9 pct. (5.800 tons), mens fangsten af hellefisk i 1998 faldt med 6 pct. (1.500 tons).

Tabel 3.2.1 Fangster ved Grønland 1992-98^a (1.000 ton)

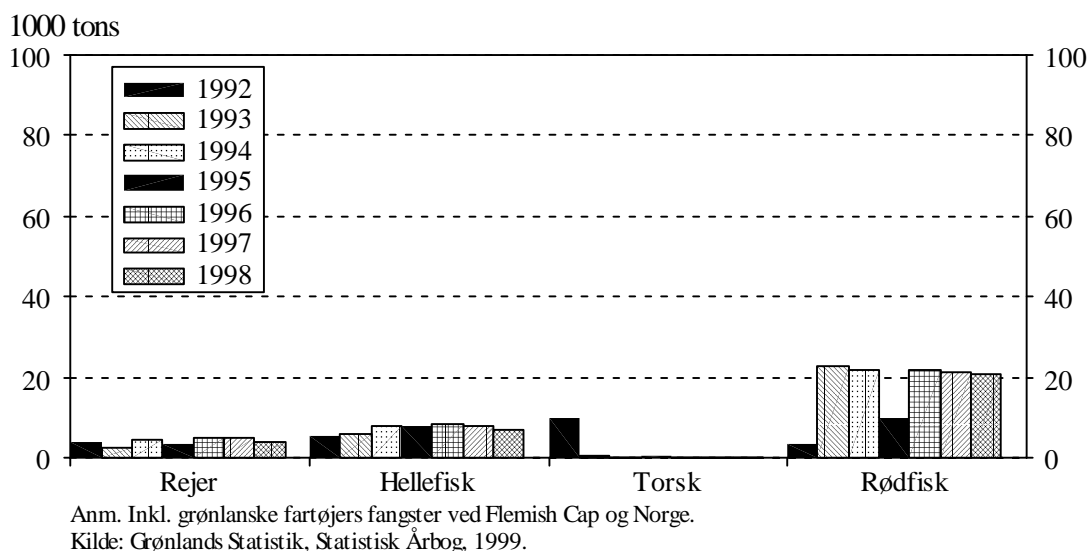
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Samlet fiskeri	135,0	548,3	228,4	149,7	380,2	339,3	373,0
- ekskl. lodde/industrifisk	125,8	135,6	146,2	145,5	145,0	144,7	144,9
Artsfordeling i alt							
Rejer	75,3	80,0	84,2	86,2	77,0	69,2	73,6
kammuslinger	1,9	1,6	2,0	5,3	1,4	1,9	2,2
torsk	20,3	8,0	9,3	10,0	7,7	8,0	5,9
hellefisk	18,0	18,4	22,2	26,4	29,0	32,1	30,0
rødfisk	4,6	23,2	22,9	10,1	22,8	22,3	23,5
lodde	9,3	412,7	82,2	4,2	235,2	194,6	228,1
krabber	0	0	0	1	0,7	3,2	1,9
øvrige	5,6	4,5	5,6	6,5	6,4	7,9	7,8
Grønlandske fartøjer i alt	101,2	113,6	112,6	127,9	115,9	121,3	128,6
Artsfordeling:							
rejer	71,3	77,2	79,8	82,7	72,0	63,9	69,7
kammuslinger	1,9	1,6	2,0	5,3	1,4	1,9	2,2
torsk	10,3	7,5	9,1	9,2	7,5	7,7	5,6
hellefisk	12,2	12,2	14,0	18,6	20,4	24,3	22,8
rødfisk	1,0	0,3	1,2	1,3	1,1	1,2	2,5
lodde	0,1	11,2	2,1	4,2	7,2	12,2	16,9
krabber	0	0	0	1	0,7	3,2	1,9
øvrige	4,3	3,6	4,4	5,7	5,6	7	6,4
Fremmede fartøjer i alt	33,9	434,7	115,8	21,8	264,3	218,0	244,3
Artsfordeling:							
rejer	4,0	2,7	4,3	3,6	5,0	5,3	3,9
kammuslinger
Torsk	10,0	0,5	0,2	0,8	0,2	0,3	0,3
hellefisk	5,7	6,2	8,2	7,8	8,6	7,9	7,1
rødfisk	3,7	22,9	21,8	8,8	21,7	21,1	21,0
lodde	9,1	401,5	80,1	0,0	228,0	182,5	211,2
krabber	0	0	0	0	0	0	0
øvrige	1,3	0,9	1,2	0,8	0,7	0,9	4,7

a. Inkl. grønlandske fartøjers fangster ved Flemish Cap og Norge.
 Kilde: Grønlands Statistik 1999. *Statistisk Årbog, 1999.*

Figur 3.2.1 Grønlandske fartøjers fangster af udvalgte arter i grønlandske farvande



Figur 3.2.2 Fremmede fartøjers fangster af udvalgte arter i grønlandske farvande



Fiskeriet af lodde, som sker på en fællesbestand i farvandene ved Østgrønland, Jan Mayen og Island, udviser gennem årene store geografiske udsving afhængigt af loddens vandringer. I 1993 og 1996-1998 havde loddefiskeriet i de østgrønlandske farvande et betydeligt omfang. Den største del af loddefangsten benyttes som industrifisk og sælges til en relativt lav kilopris, hvorfor den store fangstmængde langt fra afspejler loddens økonomiske betydning.

Rejefiskeriet

Efter en periode på omkring en snes år med stigende fangster af rejer ved Grønland, faldt fangstmængderne i 1996 og 1997 med i alt 17.000 tons rejer, svarende til 20 pct. For de grønlandske fartøjers vedkommende var der tale om et fald i fangsterne fra 82.700 tons i 1995 til 63.900 tons i 1997. Denne udvikling er vendt i 1998, hvor de grønlandske fangster steg til 69.700 tons, jf. tabel 3.2.1.

Grønlandske fartøjers fiskeri i 1999 skete på baggrund af forhøjede kvoter. Landsstyret vedtog ultimo 1998 en stigning i den samlede rejekvote på 5 pct. i forhold til 1998. Kvoten for rejefiskeri ved Vestgrønland blev øget knap 6 pct. (og er efterfølgende øget yderligere), mens kvoten for Østgrønland i 1999 blev forhøjet med godt 1.000 tons. Fangstrapporterne tyder på pæne fangster i 1999, og på at i hvert tilfælde udenskærskvoten er blevet fisket op.

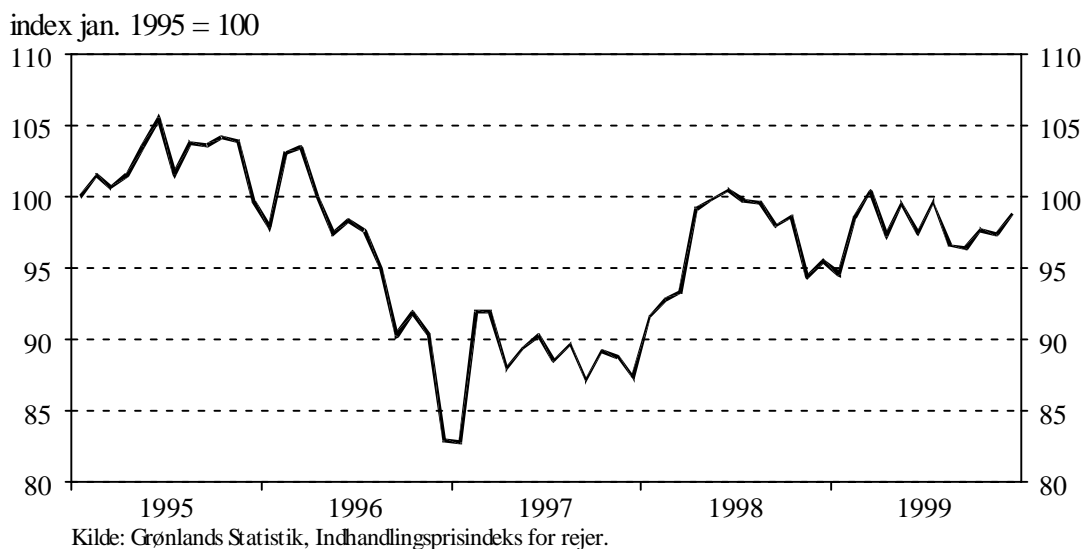
I 1993 indledtes et internationalt rejefiskeri ved Flemish Cap ud for New Foundland, og grønlandske fartøjer fangede dette år ca. 3.800 tons rejer der. Siden er fiskeriet ved Flemish Cap faldet kraftigt. For de grønlandske fartøjers vedkommende til ca. 1.100 tons i 1996. Efter næsten intet fiskeri (blot 105 tons) i 1997 lå de grønlandske fangster i 1998 på ca. 850 tons ved Flemish Cap. I 1999 faldt disse til godt 500 tons.

Omfanget af det samlede fiskeri ved Flemish Cap var i 1996 48.000 tons, hvilket havde en betydelig negativ indflydelse på priserne på kogte og pillede rejer gennem 1996, og der var tale om prisfald på de indhandlede rejer i både 1996 og 1997, jf. figur 3.2.3. De samlede fangster ved Flemish Cap faldt til ca. 25.000 tons i 1997, steg til 30.000 tons i 1998 og ventes at stige yderligere til 32.000 tons i 1999³⁸.

Rejepriserne er steget de seneste år. Priserne på indhandlede rejer i 1998 lå således 9 pct. over niveauet i 1997 og lå i 1999 1 pct. over 1998-niveauet. Udover reducerede fangster ved Flemish Cap og ved Grønland i 1996-97 skyldes den gunstige prisudvikling også miljømæssige problemer ved dyrkningen af varmtvandsrejer i Asien. Samtidig har der været stigende kinesisk efterspørgsel efter mindre rejer.

³⁸ Rådgivningen for fiskeriet i Nordatlanten, inklusive de grønlandske farvande, kommer fra bl.a. det videnskabelige råd under NAFO (Northwest Atlantic Fisheries Organization), se også afsnit 3.3. Rådet består af forskere fra me-

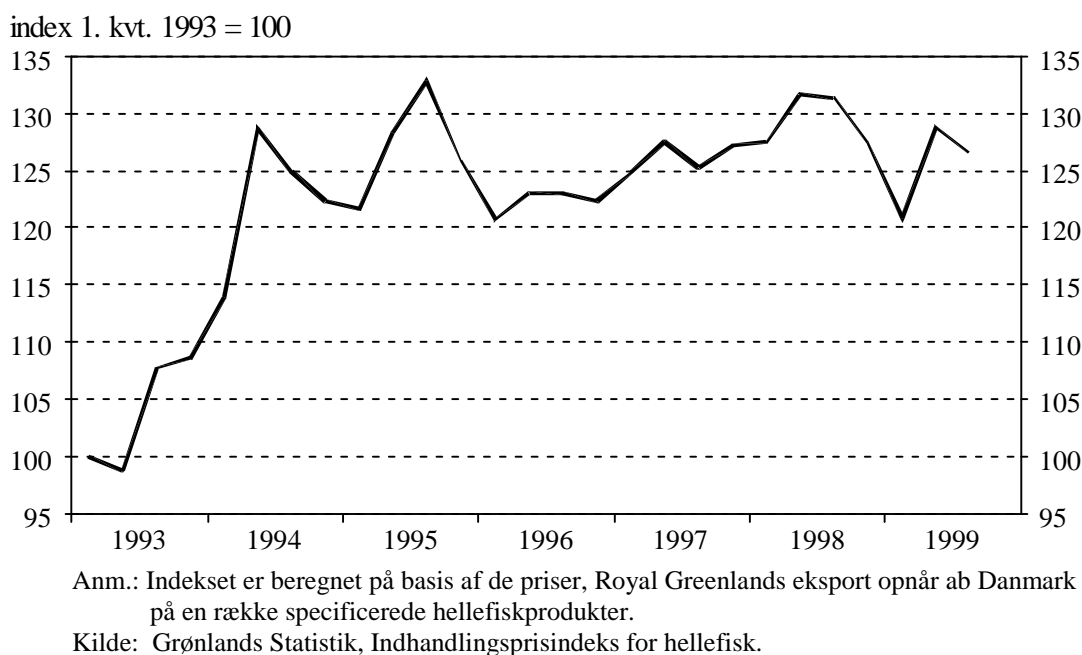
Figur 3.2.3 Udviklingen i priserne på indhandlede rejer



Hellefiskfiskeriet

Siden 1980'erne har det grønlandske fiskeri efter hellefisk taget et betydeligt opsving, og hellefiskfiskeriet udgør nu det vigtigste kommercielle fiskeri efter rejefiskeriet. De grønlandske fangster af hellefisk er således næsten fordoblet siden 1993, selvom der for første gang i flere år var der et fald i hellefiskfiskeriet i 1998, jf. tabel 3.2.1. Priserne steg med ca. 30 pct. fra 1993 til 1994, men har herefter været ret stabile (jf. figur 3.2.4).

Figur 3.2.4 Indhandlingspriser for hellefisk



Det meste af det grønlandske fiskeri efter hellefisk foregår indenskærs i Diskobugten, ved Uummannaq og ved Upernavik. Línefiskeriet er den dominerende fiskeriform i det indenskærs fiskeri og udgør ca. 75 pct. af disse fangster. Herudover fiskes hellefisk udenskærs i området omkring midterlinien mellem Canada og Grønland samt ved Østgrønland. Fiskeriet ved Østgrønland, som sker på en fællesbestand med Island og Færøerne er ganske betydeligt, men kun en mindre del fanges af grønlandske fartøjer.

Indhandlingen af hellefisk i de seks første måneder i 1999 ligger næsten 5 pct. lavere end i de tilsvarende måneder i 1998, hvortil kommer, at priserne er faldet. Den samlede indtjening i hellefiskfiskeriet i 1999 tyder således på at blive noget lavere end i 1998.

Andre fiskearter og skaldyr

Torskefiskeriet ved Grønland ophørte reelt efter kollapset i 1990. Grønlandske fartøjer har dog fortsat fisket efter torsk på en kvote i Barenshavet, ligesom der er fisket en del fjordtorsk (uvaq) ved Grønland. Torskefiskeriet i Barenshavet har været under tilbagegang i de seneste år.

Fangsten af **krabber** startede i begyndelsen af 1990'erne med et mindre fiskeri i Diskobugten og ved Sisimiut. I 1997 nåede den samlede fangst op på 3.200 tons, men faldt til 1.900 tons i 1998. Ifølge udenrigshandelsstatistikken er såvel mængder som priser steget i de tre første kvartaler i 1999, og krabber er nu den art efter rejer og hellefisk, der giver størst eksportindtjening.

Meget tyder endvidere på, at der her er tale om et fiskeri med stort udviklingspotentiale, idet indenskærskvoten ikke blev fuldt udnyttet sidste år, ligesom der er muligheder for udenskærs fiskeri. Hertil kommer, at den amerikansk-canadiske kvote for krabbefiskeri ved Alaska er blevet reduceret drastisk, hvilket taler for, at de nuværende høje priser ikke falder, tværtimod.

Fiskeriet efter **rødfisk ved Østgrønland** finder sted dels på kontinentalsoklen til Island og Færøerne (efter "stor rødfisk" og dybhavs rødfisk) dels i Irmingerhavet (efter pelagisk og oceanisk dybhavs rødfisk). Hovedparten af fiskeriet på kontinentalsoklen, som i 1998 udgjorde 77.000 tons, foregår i islandsk zone og kun 1.500 tons i grønlandsk zone. Fiskeriet i Irmingerhavet finder sted i nationale zoner såvel som i internationalt farvand. I alt har 19 lande deltaget i dette fiskeri, som i 1998 udgjorde 119.000 tons, hvoraf 21.000 tons fiskedes i grønlandsk fiskeriterritorium.

Langt den overvejende del af fiskeriet efter rødfisk sker fra fremmede fartøjer, inklusive fangsterne i grønlandsk farvand. De grønlandske fartøjers andel af disse fangster har i de seneste år ligget på 1.000 – 2.500 tons årligt. I 1999 steg de grønlandske fangster til 4.300 tons.

Fiskeriet efter **kammuslinger** foretages udelukkende af grønlandske fartøjer og har været stærkt svingende gennem de senere år. Efter en vækst fra godt 2.000 tons i 1994 til knap 5.300 tons i 1995 faldt fiskeriet til under 1.400 tons i 1996 for så at stige til knap 1.900 tons i 1997 og 2.200 tons i 1998. Udenrigshandelsstatistikken for de første ni måneder i 1999 tyder på faldende indtjening i erhvervet sammenlignet med samme periode sidste år. At fangsterne er steget knap 10 pct. kan ikke opveje, at priserne er faldet 25 pct.

3.3 Fangstkvoter

På baggrund af den biologiske rådgivning fra NAFO fastsætter Grønlands Hjemmestyre hvert år kvoter for fangsten af rejer og en række centrale fiskearter.

NAFO's anbefaling vedrørende rejefiskeriet i 2000

Baseret på en observeret stabilitet i rejebestanden med fangster omkring 65.000 tons, gentager NAFO sin rådgivning fra 1999 om, at fangsten af rejer ikke må overstige 65.000 tons i 2000. Denne anbefaling skal ses i lyset af, at NAFO's vurdering for 1999 vedrørende rejer ved Vestgrønland var mere positiv end set længe, og at der var tale om en betragtelig stigning i fangsterne i forhold til rådgivningen for 1998 på 55.000 tons.

For 2000 fastholder NAFO sin rådgivning om, at fangster af rejer ved Østgrønland (de grønlandske og islandske fiskerizoner) ikke overstiger 9.600 tons. NAFO's anbefaling for 1999 var også her væsentligt højere end i de foregående år. Der var næsten tale om en fordobling, svarende til det gennemsnitlige fangstniveau i de foregående år.

Vedrørende rejefiskeriet ved Flemish Cap anbefaler NAFO, at kvoten holdes uændret på 30.000 tons i både 2000 og 2001.

NAFO's anbefaling vedrørende fangst af hellefisk i 2000

NAFO har konstateret bestande af hellefisk med et stort antal aldersklasser, men med en stigende andel af yngre hellefisk i indenskærsområder gennem en tiårs periode. Biologerne anbefaler derfor, at en fortsat optrapning af fangsterne forebygges ved at fastholde det indenskærs fangstni-

veau. TAC'en for indenskærsfiskeriet for 2000 anbefales derfor at være 18.200 tons, svarende til anbefalingen i 1999.

Med hensyn til det udenskærs fiskeri af hellefisk ved Vestgrønland anbefales en maksimal fangst på 11.000 tons i 2000, hvilket er uændret sammenlignet med rådgivningen i 1999. Det er vurderingen, at bestanden har stabiliseret sig om end på et lavere niveau svarende til niveauet fra sidst i 1980'erne og tidligt i 1990'erne.

Det er opfattelsen i ICES³⁹, at den uensartede forvaltning af bestanden af hellefisk ved Østgrønland (Færøerne anvender indsatsbegrænsning, Grønland og Island fangstbegrænsning) betyder, at der i realiteten ikke er nogen kontrol over bestandens totale fiskeridødelighed. Det er den biologiske vurdering, at bestanden er uden for sikre biologiske grænser. Nye årgange, der kommer ind i fiskeriet, er svage, og de totale fangster skal reduceres, hvis bestandssituationen skal forbedres. Biologerne anbefaler på denne baggrund en betydelig reduktion i det samlede fiskeritryk og en begrænsning af den totale fangst i det samlede område til under 11.000 tons i 2000, dvs. samme rådgivning som for 1999.

NAFO's anbefalinger vedrørende fiskeri efter andre arter i 2000

For fiskeri efter dybhavsrodffisk i Irmingerhavet er rådgivningen, at fangsterne i 2000 ikke overstiger 85.000 tons mod 150.000 tons i 1999, da der er indikationer på et fald i biomassen.

For krabbefiskeri ved Vestgrønland anbefales TAC'en uændret i de fleste områder, bortset fra Sisimiut, hvor lidt større fangstmængder kan anbefales.

Da bestandene af laks, torsk, skolæst, håising, rokke, plettet havkat og rødffisk ved Vestgrønland fortsat er små, er anbefalingen, at der ikke fiskes direkte på disse bestande, før en betydelig øgning i bestandene kan registreres.

Fangstkvoterne i 2000

Landsstyret har fastsat kvoterne for 2000, så de ligger på linie med NAFO's rådgivning. Kvoterne for rejer og hellefisk er uændrede sammenlignet med 1999. Krabbekvoten er sat op, mens rødfiskekvoten ved Østgrønland er sat ned. Kvoterne for grønlandske fartøjers fangster i

³⁹ ICES: International Council for the Exploration of the Sea. Internationalt havundersøgelsesråd med ansvar for bestandsvurderinger og fangstrådgivning bl.a. ud for Østgrønland.

grønlandske farvande fremgår af tabel 3.1.1. Fiskeriaftalerne (jf. nedenfor) giver herudover grønlandske fartøjer muligheder for at fiske i andre landes farvande.

Tabel 3.3.1 Fangstkvoter for grønlandske fartøjer i grønlandske farvande i 2000

1.000 tons	Kvoter ved			
	Vestgrønland	Østgrønland	Vest- og Østgrønland	I alt
Havfiskeri:				
Rejer	40,1	4,9	-	45,0
Torsk ^a	-	-	51,3	51,3
Hellefisk	2,5	2,1	-	4,6
Helleflynder	0,4	0,6	-	1,0
Rødfisk	13,7	55,7	-	69,4
Havkat	4,8	0	-	4,8
Skolæst	1,9	1,6	-	3,5
Lodde	-	42,4	-	42,4
Blåhvilling	-	10,0	-	10,0
Polartorsk	-	-	2,0	2,0
Krabber	25,0	-	-	25,0
Kystfiskeri:				
Rejer	30,9	-	-	30,9
Krabber	8,0	-	-	8,0
Polartorsk	3,0	-	-	3,0
Kammuslinger	2,3	-	-	2,3

a. Torskekvoten bliver stort set ikke udnyttet.

Kilde: Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 23 af 29. december 1999 om kvoter for fiskeri i 2000 samt Fiskeridirektoratet

3.4 Fiskeriaftaler

For Grønland er aftalen med EU den vigtigste internationale aftale på fiskeriområdet. Hovedelementerne i denne er en fiskeriaftale med tilhørende fiskeriprotokol. Den indbefatter EU's adgang til et kvoteret fiskeri i de grønlandske farvande af blandt andet torsk, rødfisk, hellefisk og rejer. EU's kvoter i grønlandske farvande er på 120.000 tons "torskeækvivalenter". Der er fortsat næsten intet torskefiskeri fra fremmede fartøjer i grønlandske farvande (under 300 tons i 1998). Som modydelse for kvoterne modtager Grønland en kontant årlig betaling på 37,7 mio. euro, svarende til ca. 280 mio. kr. Desuden er Grønland optaget i ordningen for oversøiske lande og territorier (OLT-ordningen), således at Grønland i praksis har fri adgang for sine produkter til EU's marked (dvs. ingen told og mængdemæssige begrænsninger). For så vidt angår fiskevarer er det en forudsætning for adgangen, at EU har en tilfredsstillende fiskeriadgang til grønlandsk farvand. Fiskeriaftalen blev fornyet i 1994 og løber frem til år 2000 og skal således fornyes inden udgangen af 2000.

Udover at samarbejde med EU har Grønland indgået en række fiskeriaftaler med andre lande (boks 3.4.1).

Boks 3.4.1 Tri- og bilaterale fiskeriaftaler med andre end EU

Grønland har indgået bilaterale fiskeriaftaler med Norge, Rusland, Færøerne og Island samt indgået en loddeaftale med Island og Norge.

Hovedprincippet i aftalerne er, at landene bytter kvoter.

Grønland – Rusland:

Der er netop indgået en fiskeriprotokol for 2000. De vigtigste elementer er, at Grønland får adgang til at fange 2.200 tons torsk og 1.400 tons rejer i russisk farvand, mod at Rusland får mulighed for at fange 1.050 tons hellefisk og 4.750 tons rød fisk ved Grønland. Protokollen giver desuden adgang til mindre kvoter af andre arter. Herunder gælder som noget nyt, at begge lande får mulighed for at fange 5.000 tons lodde i det andet lands farvand.

Grønland – Norge:

Protokollen for 2000 blev godkendt i januar og giver grønlandske fartøjer mulighed for at fange 1.700 tons torsk og 700 tons sej. Til gengæld får Norge adgang til at fange 800 tons hellefisk og 950 tons torsk. For begge landes vedkommende giver protokollen endvidere adgang til mindre kvoter af andre arter.

Grønland – Færøerne:

Aftalen for 2000 indebærer, at Grønland får 2.500 tons af den færøske sildekvote mod at Færøerne kan fiske 4.000 tons rød fisk ved Grønland af den fælles grønlandsk/færøske kvote. Udover andre mindre kvoter får begge lande adgang til forsøgsfiskeri.

Grønland – Island:

Aftalen er endnu ikke udmøntet i et kvotebytte.

Loddeaftale mellem Grønland, Island, Norge:

En 4-årig aftale om fastsættelse og fordeling af loddekvoten blev indgået i 1998. I tilknytning til aftalen er der indgået tre bilaterale aftaler mellem de tre lande, hvorved Grønland eksempelvis får adgang til at fiske en del af sine russiske kvoter i den norske zone.

Grønland deltager desuden i en række internationale organisationer i fælles delegationer sammen med Færøerne. De vigtigste er NAFO (Den nordvestatlantiske fiskerionisation), der består af 17 medlemslande og som regulerer farvandene uden for 200 sømilegrænsen ved Canadas østkyst og USA's nordøstkyst, NEAFC (Den nordøstatlantiske fiskerionisation) og NASCO (Den nordatlantiske laksefiskerionisation), som også regulerer fiskearterne i deres respektive reguleringsområder. Grønland deltager ligeledes i NAFMC (Nordatlantiske

fiskeriminister konference), hvor forvaltning og udnyttelse af fiske- og skaldyrsbestande i Nordatlanten diskuteres, uden at der vedtages reguleringer.

Udover at aftalen med EU giver markedsadgang og en årlig betaling, giver fiskeriaftalerne en række fordele, da de

- har banet vej for fiskemuligheder for den havgående flåde i farvande uden for Grønland og bidrager til en mere fleksibel anvendelse af fiskeriindsatsen,
- giver yderligere muligheder for rejtrawlerne, ligesom de giver muligheder for andre typer fiskeri, herunder udvikling af nye typer fiskeri,
- indeholder torskekvoter, hvilket gør det muligt at bevare materiel og kompetance inden for torskefiskeriet, hvilket kan vise sig at være ganske værdifuldt, når/hvis torsken vender tilbage.

3.5 Fiskeripolitiske overvejelser

Såvel blandt grønlandske politikere som i fiskerierhvervet er man opmærksom på, at fiskeripolitikken må tilrettelægges med stor hensyntagen til en bevarelse af ressourcegrundlaget. Hertil kommer, at hensynet til beskæftigelsen indenfor (reje-)fiskeriet har spillet og fortsat spiller en betydelig rolle. Dels i erhvervspolitikken gennem den omfattende direkte og indirekte subsidiering af sektoren, dels gennem fordelingen af kvoter og i form af landingspligt.

Udenskærsfiskeriet har siden 1991, og indenskærsfiskeriet siden 1996, været baseret på en ordning med omsættelige kvoter, hvorved landsstyret bestemmer størrelsen af det samlede rejefiskeri. Da rejebestanden er en begrænset ressource, er det nødvendigt med en form for regulering af fangsttrykket for at undgå overfiskning.

Baseret på rådgivning fra NAFO fastlægger Landsstyret den samlede rejekvote for det enkelte år. Denne bliver yderligere delt op i en indenskærs og en udenskærs kvote. Der er ingen biologisk forskel mellem rejerne i de to kvoter, og opdelingen sker hovedsageligt for at bevare beskæftigelsen langs kysten. Indenskærskvoten må ikke forarbejdes på havet, og rejerne bliver derfor landet med henblik på at blive kogt, pillet og pakket. Ved pilningen reduceres vægten af rejerne til ca. en tredjedel.

Udenskærskvoten fiskes af søkogerne, som straks fryser og pakker rejerne med skaller. Der er imidlertid et påbud om, at søkogerne skal lande en vis procent af deres fangster til landanlæggene. Landingskravet er i dag på 25 pct. Dette er begrundet i dels beskæftigelsesmæssige hensyn, dels miljømæssige hensyn for at bevare og udnytte ressourcen. De største rejer kan sælges til de højeste priser, mens de mindste bliver landet med henblik på videre forarbejdning. Udsmidnet mindskes således gennem kravet om en vis landingsprocent.

Ser man på de historiske kilopriser på skalrejer og på pillede rejer, er der tydeligt forskel på priserne. På eksportmarkederne er kiloprisen på pillede rejer op til dobbelt så høj som prisen på skalrejer. Men da skalrejer i sagens natur sælges med skaller, får man også betaling for disse. Værdien af skalrejer er således tre gange højere end kiloprisen umiddelbart indikerer, hvilket betyder, at værdien af skalrejer reelt er væsentlig højere end værdien af pillede rejer, selvom der oven i købet bruges ressourcer på land i forbindelse med pilning. Det hører dog med i billedet, at det hovedsageligt er de mindste rejer, der forarbejdes på land. Disse kan ikke sælges som skalrejer, og en del af rejerne vil derfor blive forarbejdet på land, uanset om der er landingspligt eller ej.

Ligesom andre dele af økonomien vil også fiskerierhvervet komme til at fungere bedre med en større grad af markedsorientering. Udover lavere direkte og indirekte subsidier (jf. kapitel 1) kan en sådan markedsorientering bestå i, at en række af begrænsningerne bliver ophævet. Dermed bliver det op til erhvervet selv at afgøre, fra hvilke bådtyper rejerne skal fanges, og hvorledes de skal forarbejdes, og dermed også om de skal sælges som skalrejer eller som pillede rejer. Det er dog vigtigt, at vilkårene for erhvervet fastlægges under hensyntagen til en rationel udnyttelse af ressourcerne, herunder at undgå udsmid.

Afgiften på 3 pct. af værdien af rejer, som ikke produceres på land, er ved siden af kvotetildeling et instrument, der anvendes i fiskeripolitikken. Ud fra en samfundsmæssig betragtning kan det være rimeligt at afgiftsbelægge tilladelser/koncessioner, som giver private producenter store fortjenstmuligheder ved at udnytte en begrænset råvareressource. Afgiften skal ses i lyset af, at de tildelte kvoter udnyttes fuldt ud. Afgiften påvirker således hverken fiskeriindsatsen eller effektiviteten i erhvervet, og har med andre ord næppe stor betydning for de økonomiske dispositioner, herunder eksporten.

En måde at afgøre, hvor meget rettighederne i rejefiskeriet bør koste, vil på længere sigt være at udbyde de omsættelige kvoter på et åbent marked, fx i forbindelse med en auktion. I en sådan situation vil prisen på fiskerettighederne blive fastsat på markedsvilkår i overensstemmelse med udbud og efterspørgsel.

For at fremme udviklingen af krabbefiskeriet yderligere er det besluttet, at fangsterne i 2000 danner grundlag for tildelingen af kvoter i 2001 (og fremover). Det er i den forbindelse ikke afgørende, om forarbejdning sker til søs eller på land. Fiskerne har således et stærkt incitament til at fange så meget som muligt i 2000. At tilskynde til udvikling af krabbefiskeriet er positivt. Men det er vigtigt at sikre, at kvoterne fremover bliver fordelt i overensstemmelse med markedsøkonomiske principper, og at samfundet får del i ressourcerenten. Dette kunne sikres ved en tidsbegrænset kvotetildeling (fx 5-10 år), således at de fiskere, der er med til udvikle fiskeriet, får mulighed for at få et afkast af den investerede kapital, hvorefter man kunne overgå til et markedsorienteret system, hvor kvoterne bliver udbudt til salg på åbne auktioner.

Kapitel 4. Den generelle økonomiske situation

4.1 Konjunkturudviklingen i hovedtræk

Den realøkonomiske udvikling i 1998-99

Efter nogle år med drastiske produktionsfald i begyndelsen af 1990'erne har grønlandsk økonomi oplevet positiv vækst gennem de seneste seks år. Efter høje vækstrater i 1994 og 1995 – på gennemsnitligt 4½ pct. p.a. – svækkedes væksten i 1996 og 1997 til omkring 1½ pct. p.a.⁴⁰ Det er udvalgets vurdering, at der igen i 1998 og 1999 har været tale om en pæn realvækst i den grønlandske produktion. Væksten har især fundet sted i 1998, mens der har været en vis udfladning i løbet af 1999.

Denne vurdering bygger bl.a. på stigningen i rejefangsterne på 9 pct. fra 1997 til 1998, som kun delvist modvirkedes af det samtidige fald i fangsterne af hellefisk. Hertil kommer vækst i de offentlige udgifter. Hjemmestyrets driftsudgifter steg med 6 pct. fra 1997 til 1998, og anlægsudgifterne steg med 11 pct. Korrigeres for prisudviklingen svarer dette skønsmæssigt til en samlet realvækst i hjemmestyrets drifts- og anlægsudgifter på omkring 5-5½ pct.

Udviklingen i ledigheden støtter vurderingen af, at der har været tale om en pæn realvækst efter 1997. Efter at have ligget nogenlunde konstant gennem årene 1995-1998 faldt ledigheden forholdsvis kraftigt i 1999.

Også statistikken for indførelsen af varer til Grønland peger på en stigende økonomisk aktivitet, idet der fra 1997 til 1998 var en mærkbar stigning i importen af rå- og halvfabrikata til anvendelse især som input i produktionen inden for bygge- og anlægsbranchen samt i de øvrige byerhverv. At de fem største hjemmestyreejede virksomheder for første gang viste overskud i samme år (jf. kapitel 1) illustrerer ligeledes, at 1998 var et godt år for erhvervslivet.

Når der skønnes fortsat at have været vækst i 1999, om end afdæmpet, har dette sin baggrund i udviklingen inden for fiskeriet og de offentlige finanser – de to afgørende faktorer for konjunkturudviklingen.

⁴⁰ Grønlands Statistik 1999. *Nationalregnskabet for Grønland, 1999:1.*

Fiskeriet har næppe udvist samme stærke vækst i 1999 som i 1998, men der synes dog også i 1999 at have været tale om et stigende fiskeri. Stigningen i de offentlige drifts- og anlægsudgifter har ligeledes bidraget til fortsat vækst i økonomien.

Konkluderende for 1999 er det vurderingen, at der har været tale om en fremgang i produktionen, men at væksten har været lavere end i 1998.

Den fortsatte vækst i 1999 – oven på produktionsfremgangen i 1998 – har imidlertid øget presset på arbejdsmarkedet væsentligt. Ledigheden har gennem 1999 ligget betragteligt under niveauet fra 1998, og der er nu tegn på flaskehalse på centrale dele af arbejdsmarkedet.

Indkomstudviklingen i 1998-99

Udover væksten i produktionen har også den relativt gunstige prisudvikling på eksporten af rejer gennem foråret 1998 bidraget til en meget positiv indkomstudvikling i 1998.

Beregnes på grundlag af rejeprisindekset den gevinst (bytteforholdsgevinsten), som Grønland har fået gennem en stærkere prisudvikling på eksportvarerne end på de importerede varer, fremkommer en bytteforholdsgevinst på omkring 7 pct. fra 1997 til 1998 (fra 1996 til 1997 var der et tilsvarende fald). Med en rejeeksport, som udgør ca. 16 pct. af Grønlands disponible bruttonationalindkomst, yder bytteforholdsgevinsten i 1998 i sig selv et bidrag på godt 1 pct. til samfundets indkomst⁴¹.

Udviklingen i hjemmestyrets skatteindtægter understøtter vurderingen af en forholdsvis stærk indkomstvækst i 1998. De skattepligtige indkomster, dvs. indkomsterne efter personfradrag, steg således nominelt med næsten 9 pct. i 1998. Da grænserne for personfradragene ikke er ændret, er den procentvise stigning i de samlede indkomster dog noget mindre, skønsmæssigt omkring 6 pct.

⁴¹ Bytteforholdet i udenrigshandelen er defineret som forholdet mellem (indeksene for) eksportpriserne og importpriserne. Ved en bytteforholdsgevinst er der således tale om, at priserne på de varer, som et land eksporterer til omverdenen, stiger mere end priserne på de importerede varer. Et realistisk skøn for udviklingen fra 1997 til 1998 er, at der har været en bytteforholdsgevinst på skønsmæssigt ca. 7 pct. Der kan med andre ord importeres ca. 7 pct. mere for den samme rejeeksport end året før. Det svarer til, at den samlede indkomst er steget godt 1 pct.

Oplysninger om kommunernes opkrævning af personlige indkomstskatter for de første 9 måneder af året tyder også på ganske pæn vækst i skattegrundlaget i 1999. Det vurderes dog, at indkomstvæksten i 1999 har været svagere end den var i 1998, dels som følge af en mere afdæmpet vækst i produktionen, dels som følge af at udviklingen i import- og eksportpriserne næppe kan give anledning til en bytteforholdsgevinst i 1999.

Udsigterne for 2000

NAFO har offentliggjort de anbefalede TAC for 2000, hvor de videnskabelige råd fra sidste år bliver gentaget. Landsstyret har på denne baggrund besluttet at fastholde kvoterne på samme niveau i 2000 som i 1999. Hvis kvoterne udnyttes fuldt ud begge år, vil den mængdemæssige aktivitet i fiskeriet således være uændret. Forudsættes desuden uændrede priser på eksportmarkederne, er der udsigt til, at eksporten vil være på samme niveau som i 1999, og fiskeriet efter de traditionelle arter vil derfor ikke bidrage til økonomisk vækst i 2000. En forsat udvikling af krabbefiskeriet vil kunne bidrage til en forøgelse af den samlede produktion.

Ifølge finansloven for 2000 skulle væksten i de offentlige drifts- og anlægsudgifter tage af, hvorfor vækstbidraget fra denne del af økonomien også må forventes at blive begrænset. Samlet set betyder det, at der er udsigt til beskeden vækst i 2000. Det hører med i billedet, at en betydelig renoveringsindsats ventes påbegyndt 2000, og den beskudne vækst i den samlede økonomi vil således primært være et resultat af høj aktivitet i bygge- og anlægssektoren.

Udsigterne for 2000 illustrerer årsagerne til de langsigtede bekymringer for den økonomiske udvikling. Der er naturlige grænser for, hvor meget de fiskede mængder kan vokse, hvorfor eksportindtjeningen er meget afhængig af prisudviklingen på fiskeprodukter. Mulighederne for, at denne vigtige del af samfundsøkonomien kan skabe yderligere vækst, er således begrænset. Det samme gør sig gældende med den offentlige efterspørgsel. Da udgifterne skal finansieres, kan den offentlige sektor ikke varigt øge den økonomiske aktivitet uden en tilsvarende stigning i de offentlige indtægter.

Regionale forskelle

Et særligt forhold vedrørende den nuværende konjunktursituation er, at den økonomiske vækst ser ud til især at finde sted i bestemte geografiske områder. Dette afspejler sig i ledighedstallene, som viser, at arbejdsløsheden (ledige medio måneden) i 3. kvartal 1999 var nede i

størrelsesordenen 1½ - 4 pct. i de største byer og i et par af de øvrige byer, mens den lå på 5-10 pct. i de andre byer.

Denne udvikling stemmer overens med, at indkomstgrundlaget er steget mest i de større byer samt i de kommuner, hvor fangsten af hellefisk er vokset kraftigt. Hertil kommer, at aktiviteten i bygge- og anlægssektoren er særlig stor i de større byer. Det gælder særligt i Nuuk, hvor der også må ventes en fortsat betydelig byggeaktivitet i 2000 og efterfølgende år. Der er således givet arealtildeling til 137 personaleboliger og 22 enfamiliehuse. Kommunen har desuden planer om opførelse af andelsboliger, ligesom der forventes opført selvbyggerhuse.

4.2 Konjunkturbestemmende forhold

Finanspolitikken

Hjemmestyrets økonomiske politik har gennem en årrække været tilrettelagt ud fra en målsætning om konsolidering af de offentlige budgetter. De senere års kraftige stigninger i hjemmestyrets driftsudgifter har betydet en fravigelse fra denne linie. Underskuddet i landskassen i 1998 følges således op af endnu et budgetteret underskud i 1999⁴².

Hjemmestyrets driftsudgifter steg fra 1997 til 1998 med 5,9 pct. og i 1999 ventes en stigning på 6,2 pct. En væsentlig del af forklaringen på denne betydelige stigningstakt er bl.a. et voksende pres på offentlige serviceydelser som følge af den demografiske udvikling og stærkt stigende udgifter i sundhedssektoren til bl.a. transport og vikarudgifter på grund af mangel på fastansat uddannet personale.

De kraftigt stigende driftsudgifter har medført, at 1998 sluttede med et landskasseunderskud på 62 mio. kr., og i 1999 ventes efter vedtagelsen af tillægsbevillingslov II et underskud på 43 mio. kr. Denne udvikling er bekymrende, ikke mindst set i lyset af at hjemmestyrets indtægter i samme periode er steget væsentligt bl.a. som følge af de generelt gode priser og høje fangster i fiskeriet. Udviklingen i de offentlige finanser er mere detaljeret beskrevet i et appendiks til dette kapitel.

⁴² Grønlands Statistiks opgørelse af hjemmestyrets finanser viser, at der var overskud i 1998 (og i de foregående år). Denne forskel skyldes primært, at kapitaltilførsler fra hjemmestyret til offentlige kvasi-selskaber ikke er med i Grønlands Statistiks opgørelse.

Med vedtagelsen af finansloven for 2000 og et budgetteret overskud på ca. 4 mio. kr. er det landsstyrets målsætning at vende tilbage til den konsolideringspolitik, som har kendetegnet hjemmestyrets økonomi i perioden 1988 til 1997. Trods den generelt høje aktivitet i den grønlandske økonomi og dermed gode mulighed for større overskud på budgettet, er det imidlertid bemærkelsesværdigt, at finansloven lægger mere op til balance end overskud.

Driftsudgifterne ventes i 2000 at udgøre 3.965 mio. kr., hvilket i forhold til 1999 er en nominal stigning på 1,0 pct. De budgetterede anlægsudgifter stiger med 6,0 pct. nominelt, således at de samlede anlægsudgifter i 2000 udgør 684 mio. kr. Den store stigning i anlægsudgifterne skyldes bl.a., at hjemmestyret har opprioriteret renoveringsindsatsen i den grønlandske bygningsmasse. Den danske stat yder hertil 50 mio. kr. årligt i 4 år til renoveringsprojekter med miljø- og energiforbedrende effekt. På indtægtsiden er det forventningen, at indtægtsniveauet i 2000 ligger 3 pct. over niveauet for 1999. Indtægtsstigningen kan hovedsageligt henføres til statens tilskud til bygningsrenoveringen samt pris- og lønreguleringen af statens bloktilskud, som indebærer en stigning på 71 mio. kr. Bloktilskuddet er nærmere omtalt i boks 4.2.1.

Boks 4.2.1 Statens bloktilskud til Grønland

Den danske stat yder hjemmestyret et bloktilskud på 2.725 mio. kr. i 2000. Herudover ventes staten at afholde udgifter på godt 600 mio. kr. i Grønland, primært i form af udgifter til fiskeinspektion, politi og retsvæsen, som ikke er overgået til hjemmestyret. Den samlede årlige støtte er således 3,3 mia. kr.

Bloktilskuddet udgør ca. 60 pct. af hjemmestyrets indtægter, og dets betydning for den grønlandske økonomi er således overordentlig stor. Økonomisk indebærer bloktilskuddet, at hjemmestyret kan afholde tilsvarende udgifter uden at skulle skaffe tilsvarende indtægter.

For den danske stats vedkommende er der økonomisk set tale om udgifter på lige fod med andre statslige udgifter. Det vil sige, at bloktilskuddet betyder, at staten hvert år må skaffe sig tilsvarende indtægter. Bloktilskuddet indebærer derfor, at det danske skatte- og afgiftstryk er højere, end det ellers ville være, og er således en omkostning for de danske borgere.

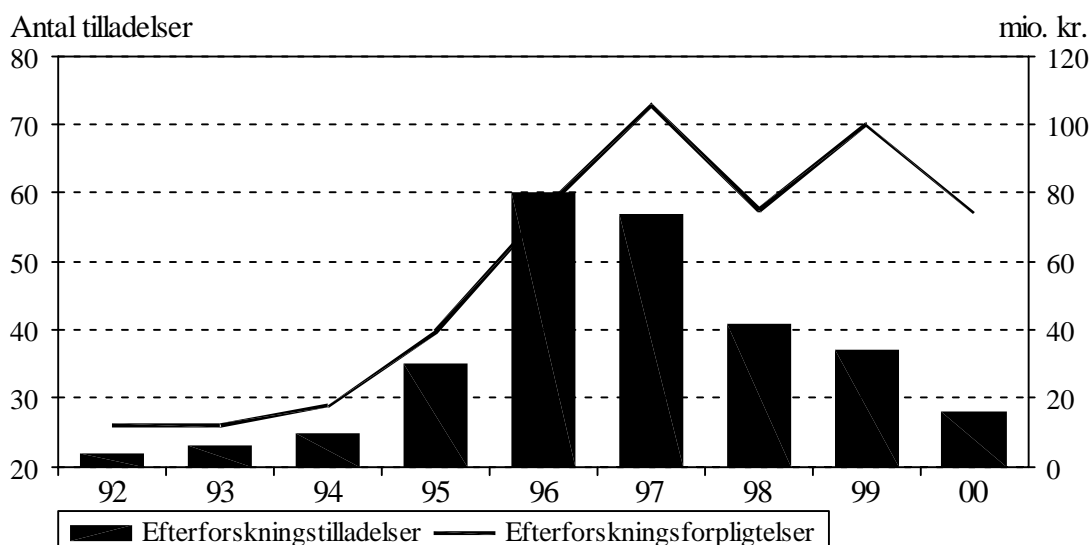
Et budgetteret overskud på ca. 4 mio. kr. i landskassens budget fra 1999 til 2000 kan vise sig ikke at holde. Der er således bl.a. forudsat, at de kraftigt stigende driftsudgifter i sundhedssektoren kommer under kontrol.

Olie- og mineralefterforskning

Antallet af efterforskningstilladelser for mineraler og det antal kvadratkilometer, som var omfattet af disse, steg i begyndelsen af 1990'erne, men er faldet siden 1996. Omfanget af efter-

forskningsforpligtelser (dvs. hvor meget selskaberne skal bruge på efterforskningen opgjort i kroner per km²) steg frem til 1997, faldt i 1998 og er steget igen i 1999 (figur 4.2.1). 1999-tallene er foreløbige, og de endelige tal må ventes at blive lavere, da der i 1999 er indført en midlertidig lempelse af kravene til efterforskningsforpligtelser for at imødegå den internationale afmatning på mineralmarkedet. Ordningen er videreført i 2000. Grønland har således kunnet mærke, at priserne på metaller og andre råstoffer faldt i kølvandet på den internationale finansielle krise.

Figur 4.2.1 Mineralefterforskning



Kilde: Råstofdirektoratets hjemmeside, <http://www.bmp.netnation.com>.

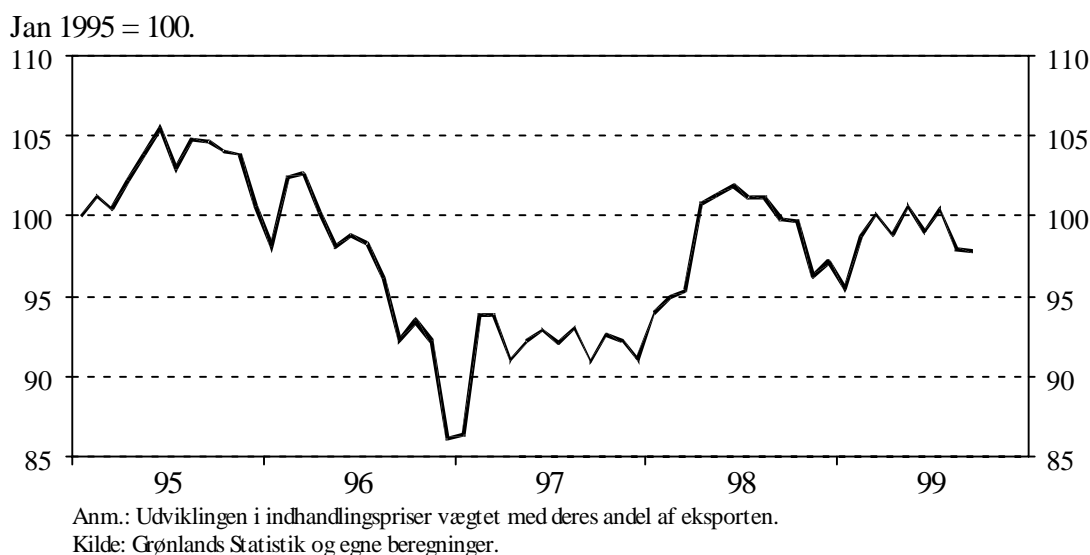
Olieefterforskningen ved Fyllas banke ud for Nuuk begyndte ikke som oprindeligt planlagt i 1999. I stedet ventes prøveboringer påbegyndt i sommeren 2000. På kort sigt vil den næppe få mærkbar betydning for den generelle økonomiske udvikling.

Eksporten

Ifølge indhandlingsprisindeksene steg den gennemsnitlige eksportpris på grønlandske rejer og hellefisk fra årsskiftet 1996/97 og frem til medio 1998⁴³. Herefter faldt det sammenvejede indeks frem til årsskiftet 1998/99, mens det herefter rettede sig og har ligget relativt stabilt i 1999 (figur 4.2.2).

⁴³ Indhandlingsprisindeksene for rejer og hellefisk beregnes på baggrund af udviklingen i Royal Greenlands realiserede afsætningspriser.

Figur 4.2.2 Sammenvejjet indhandlingsprisindeks for rejer og hellefisk



Imidlertid genfindes den prisudvikling på eksportmarkederne, som fremgår af indhandlingsprisindeksene, ikke i udenrigshandelsstatistikken. Fra 1997 til 1998 faldt værdien af den samlede rejeeksport i udenrigshandelsstatistikken med 8½ pct., primært som følge af registrerede fald i den gennemsnitlige kilopris på såvel skalrejer som pillede rejer.

Da handelsstatistikken bygger på foreløbige afregninger for de enkelte rederiers salg, og da statistikken ikke efterfølgende bliver korrigeret, når den faktiske pris og den endelige afregning foreligger (hvilket er i overensstemmelse med de internationale statistiske retningslinier), har udvalget valgt at lægge prisudviklingen, som den afspejles i rejepriksindekset, til grund for bedømmelsen af ændringen i indtjeningen i rejefiskeriet fra 1997 til 1998.

Det samlede resultat af udviklingen i eksporten blev, at indtjeningen faldt med 235 mio. kr. (eller 12 pct.) fra 1997 til 1998, når udenrigshandelsstatistikken lægges til grund. En sådan udvikling er noget overraskende på baggrund af, at både rejefangster og –priser steg i 1998. Foretages en korrektion, således at eksportværdierne i udenrigshandelen opjusteres med en prisudvikling svarende til rejepriksindeksets, betyder det, at der skal lægges 230 mio. kr. til eksportprovenuet i 1998. Efter denne korrektion svarer indtjeningen i 1998 nogenlunde til indtjeningen i 1997. Selv efter korrektionen forekommer udviklingen i eksportprovenuet ifølge udenrigshandelsstatistikken at være lav. Udvalget har derfor valgt at lægge vægt på andre indikatorer ved vurderingen af den økonomiske udvikling i 1998.

Tabel 4.2.1 Grønlands vareudførsel 1996-98

	Værdi (Mio. kr.)			Mængder (1.000 tons)		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
A. Fiskeprodukter:						
1. Skaldyr:						
Rejer med skal	895	721	660*	34,7	30,8	31,4
Rejer, pillede	665	534	487*	13,0	12,0	11,6
Kammuslinger	18	34	45	0,3	0,5	0,5
Krabber	7	48	30	0,2	1,8	1,1
1. Skaldyr i alt	1.585	1.336	1.222			
2. Torsk:						
Torsk, frosset	7	3	1	1,4	0,9	0,1
Torsk, saltet og/eller tørret	1	1	0	0,0	0,0	0,0
Filet af torsk, frosset	49	34	17	2,3	1,6	0,7
2. Torsk i alt	57	38	18			
3. Andre fiskearter:						
Hellefisk, fersk, frosset eller saltet	287	383	310	9,5	12,6	10,9
Andre fiskeprodukter	42	32	26	-	-	-
3. Andre fiskearter i alt	329	415	336			
A. Fiskeprodukter i alt	1.971	1.790	1.576			
B. Andre varer	175	147	126			
Udførsel i alt (A+B)	2.141	1.937	1.702			

Anm.: Hovedparten af reje- og fiskeeksporten afskibes til Danmark og videreeksporteres herfra, bl.a. gennem Royal Greenlands datterselskaber i en række lande. De opgjorte beløb angiver værdien ved udførslen fra Grønland. Da en væsentlig del af handelen sker gennem datterselskaber inden for samme koncern, er denne prisfastsættelse ikke nødvendigvis i fuld overensstemmelse med markedsforholdene. Tallene for udførslen fortæller ikke noget om, hvad der efterfølgende sker med varerne; dvs. hvornår og til hvilke priser de grønlandske producenter o.a. sælger dem videre i Danmark eller til andre lande. Hertil kommer det problem som følger af, at udenrigshandelsstatistikken bl.a. bygger på foreløbige afregningspriser i forbindelse med trawlerens landinger.

Kilde: Grønlands Statistik 1999. *Udenrigshandel 1999:4*.

Efter den gunstige udvikling i rejepriserne i foråret 1998 har prisniveauet ligget forholdsvis stabilt og har på årsbasis ikke forandret sig nævneværdigt fra 1998 til 1999. Med stigningen i fangstkvoterne for rejer på 5½ pct. fra 1998 til 1999 og under forudsætning af, at kvoterne i lighed med 1998 opfiskes, må det med den nuværende prisudvikling antages, at indtjeningen for rejeeksporten i 1999 vil vise en moderat stigning. Målt i mængder ligger eksporten af rejer i de første 9 måneder af 1999 1¼ pct. højere end i samme periode sidste år, mens provenuet af rejeeksporten er steget 6 pct., når der ses bort fra ovenstående korrektion.

Vedrørende eksporten af de øvrige fiskeriprodukter tyder udenrigshandelens oplysninger for de første 9 måneder 1999 på en stigning i den mængdemæssige eksport af hellefisk og krabber. Det samlede eksportprovenu for de første 9 måneder i 1999 viser en stigning på 6 pct. sammenlignet med samme periode i 1998.

Det samlede antal hotelovernatninger i Grønland steg med ca. 11 pct. fra 1997 til 1998. Heraf steg antallet af udlændinges overnatninger dog kun 2 pct. I 1999 viser statistikken for de første ti måneder en samlet stigning på 2 pct., hvilket dækker over et fald i grønlandsk fødtes hotelovernatninger på 9 pct. og en stigning i udlændinges overnatninger på 16 pct.⁴⁴ Der er således tegn på stigende eksportindtjening fra turisme.

4.3 Konjunkturudviklingen

Forbruget og investeringerne

Den eneste officielle kilde, der direkte belyser udviklingen i den private efterspørgsel, er detailomsætningsindekset, som er opgjort fra og med første halvår 1997. Omsætningsindekset viser en vækst fra første halvår 1997 til første halvår 1998 på 3,8 pct. i løbende priser, og mellem tilsvarende halvår 1998 til 1999 på 1,7 pct. Når der korrigeres for stigningen i det grønlandske forbrugerprisindeks fås en realvækst på hhv. 2,8 pct. og 0,7 pct.

Sammenlignes med den nominelle indkomststigning, jf. ovenfor, virker forbrugsvæksten, som den kommer til udtryk i detailomsætningsindekset, beskeden. Én forklaring kan være, at forbrugsstigningen har fundet sted inden for varer og tjensteydelser, som ikke er dækket af detailomsætningsstatistikken, fx biler og både. At der har fundet en opgang sted i det private forbrug synes at fremgå af importen af såvel ikke-varige som varige forbrugsgoder, hvor alle hovedvaregrupper steg i værdi med mellem 10 - 14 pct. fra 1997 til 1998, jf. tabel 4.3.1. Men det må understreges, at lagerændringer og tidsforskydninger i skibsankomster giver usikkerhed i anvendelsen af udenrigshandelsstatistikken som indikator for forbrugsudviklingen.

⁴⁴ Grønlands Statistik 1999. *Turisme, Hotelovernatningsstatistikken 1998* og Grønlands Statistik 2000. *Turisme, Hotelovernatningsstatistik, oktober 1999*.

Tabel 4.3.1 Grønlands vareindførsel 1996-1998, mio. kr.

	1996	1997	1998
A. Varer fortrinsvis til forbrug:			
Næringsmidler (inkl. drikkevarer og tobak)	394	407	464
Andre ikke-varige forbrugsgoder	71	88	101
Beklædning, fodtøj og andre halvvarige forbrugsgoder	167	173	196
Varige forbrugsgoder (inkl. personbiler)	134	140	160
A. Varer fortrinsvis til forbrug i alt	766	808	921
B. Maskiner og andet kapitaludstyr til erhvervene (inkl. transportmidler):			
Maskiner m.m.	172	198	193
Motorkøretøjer til erhvervmæssig brug	32	41	35
Skibe og fly	238	94	31
B. Maskiner og andet kapitaludstyr til erhvervene (inkl. transportmidler) i alt	441	333	259
C. Varer fortrinsvis til bygge- og anlægsvirksomhed	324	309	355
D. Varer fortrinsvis til øvrige byerhverv	482	471	514
E. Brændsels- og smørestoffer m.m.	267	243	229
F. Varer i øvrigt	438	416	457
Indførsel i alt (A+B+C+D+E+F)	2.719	2.625	2.740

Kilde: Grønlands Statistik, 1999. *Udenrigshandel 1999:4* og Danmarks Statistik.

I mangel af en egentlig statistisk belysning af udviklingen i de private investeringer kan udenrigshandelsstatistikens oplysninger om indførelsen af varer til anvendelse i byggeriet samt importen af maskiner mm. anvendes som indikator. Indførelsen af maskiner mm. giver imidlertid ikke anledning til at antage, at der har fundet noget opsving sted i denne del af de erhvervmæssige investeringer, idet importen af disse produkter over de seneste to år er stort set uforandret (i løbende priser), men dog væsentligt over niveauet i 1996. Noget anderledes ser det ud med hensyn til importen af varer fortrinsvis til anvendelse i bygge- og anlægsvirksomhed, hvor importen er steget med godt 15 pct. fra 1997 til 1998.

Som en supplerende kilde til belysningen af udviklingen i investeringerne kan benyttes kreditgivningen. Såvel udviklingen i realkreditbelåningen som i Grønlandsbankens udlån tyder også på, at der bl.a. inden for byggeriet var tale om en vis aktivitetsstigning i 1997 og 1998 - også uden for den offentlige sektor. At økonomien har udviklet sig gunstigt, giver sig også udtryk ved, at faldet i antallet af konkurser er fortsat i 1998⁴⁵.

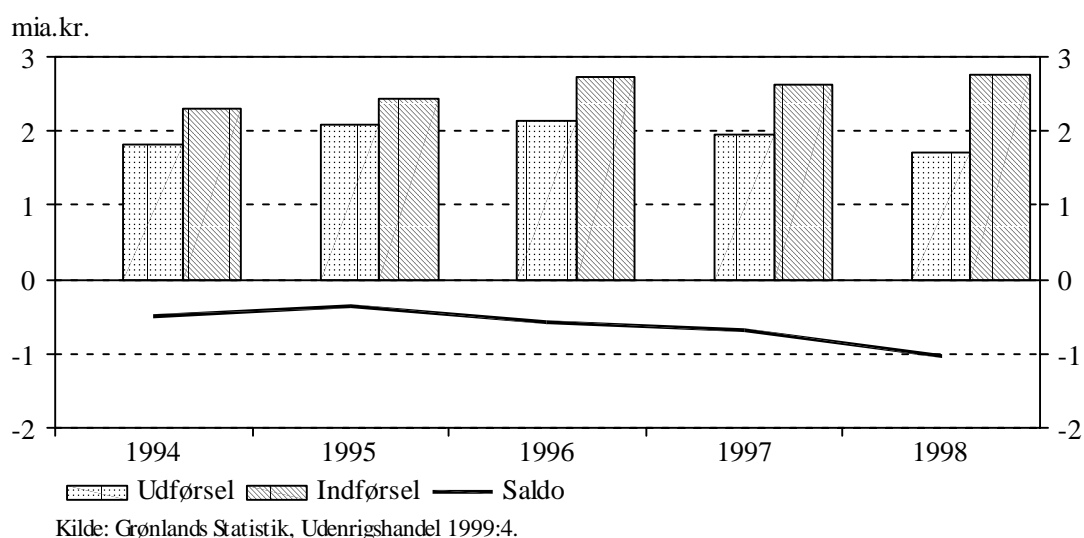
⁴⁵ Grønland Statistik 1999. *Konjunkturstatistik, 1999:3*.

Handelsbalancen

Grønlands eksport faldt fra 1997 til 1998 med 235 mio. kr. fra 1.937 mio. kr. til 1.702 mio. kr. Korrigeres som nævnt i afsnittet om eksporten var eksportindtægterne dog stort set uændrede.

Med en svag vækst i importudgifterne på 1 pct. til 2.741 mia. kr. forværredes den officielle handelsbalance (ikke-korrigeret) med 350 mio. kr., jf. figur 4.3.1. Det samlede registrerede underskud blev derfor i 1998 på godt 1 mia. kr.

Figur 4.3.1 Handelsbalancen



De foreløbige udenrigshandelstal for første halvår 1999 er vist i tabel 4.3.2. Det fremgår af tabellen, at handelsbalancen forbedredes med 26 mio. kr. mellem første halvår af 1998 og første halvår af 1999. Forbedringen kan tilskrives udviklingen i importen af køretøjer og andre transportmidler – poster som fra år til år svinger meget. Ses bort fra disse poster var underskuddet på handelsbalancen stort set uændret fra første halvår 1998 til første halvår 1999.

Tabel 4.3.2 Grønlands eksport og import første halvår 1998 og 1999, mio. kr.

	Første halvår 1998	Første halvår 1999 ^{a)}	Ændringer fra første halvår 1998 til første halvår 1999
Handelsbalance:			
Eksport i alt	745,0	744,2	-0,8
Heraf rejer	550,5	574,7	24,2
Heraf fisk og fiskeprodukter	148,5	168,6	20,1
Heraf andre varer	46,0	0,9	-45,1
Import i alt	1.066,0	1.039,4	-26,6
Handelsbalance	-321,0	-295,2	25,8
Eksport af køretøjer og andre transportmidler	1,7	0,5	-1,2
Import af køretøjer og andre transportmidler	87,9	57,1	-30,8
Eksport ekskl. køretøjer og andre transportmidler	743,3	743,7	0,4
Import ekskl. køretøjer og andre transportmidler	978,1	982,3	4,2
Handelsbalance ex. køretøjer/andre transportmidler	-234,8	-238,6	-3,8

a. Foreløbige tal udarbejdet på baggrund af data fra Toldfunktionen i Ålborg. Disse data vil erfaringsmæssigt efterfølgende blive revideret.

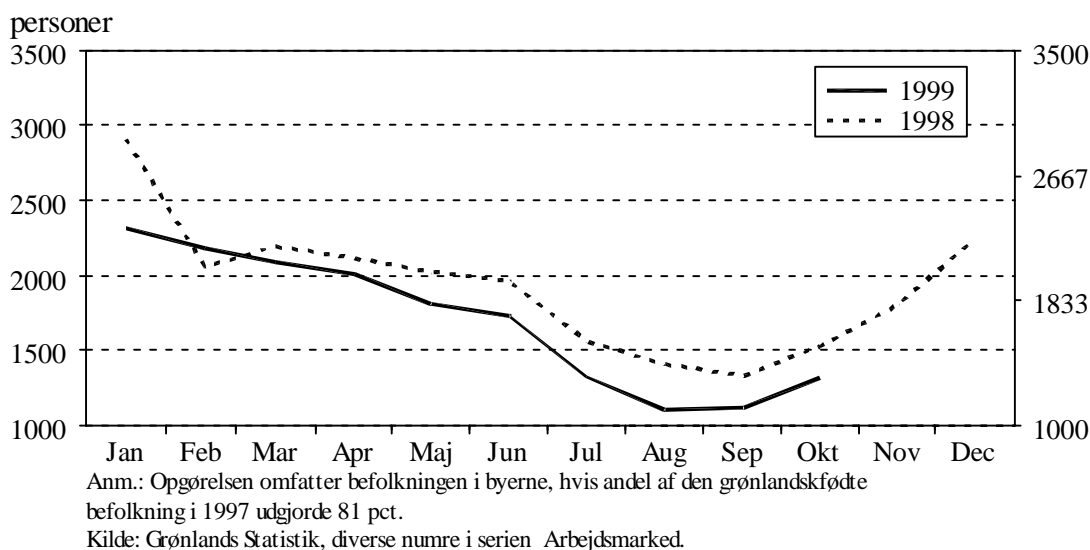
Kilde: Grønlands Statistik, 1999. *Udenrigshandel 1999:32*.

Ledighed

Ledigheden i byerne faldt med 10 pct. (ca. 250 personer) fra første halvår 1998 til samme periode i 1999⁴⁶. Årsagerne til den reducerede ledighed kan være forskellige. Således oplevede man i de fleste byer på Vestkysten en forlængelse af anlægssæsonen frem til januar 1999 som følge af meget mildt vejrlig. Men faldet i ledigheden er et bemærkelsesværdigt generelt træk ved udviklingen i byerne fra 1998 til 1999. I Nuuk, hvor ledigheden er faldet med ikke mindre end 20 pct., synes det vanskeligt at skaffe lokale medarbejdere til blandt andet nybyggeri og udbygninger af infrastrukturer.

⁴⁶ Grønlands Statistik 1999. *Arbejdsmarked, Ledigheden 3. kvartal 1999*.

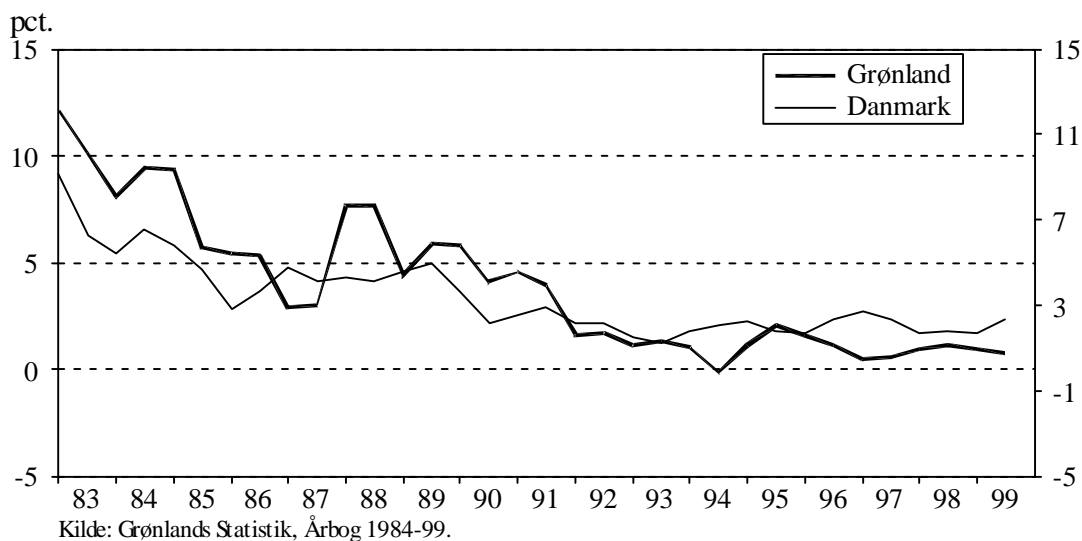
Figur 4.3.2 Ledigheden



Priser og lønninger

Trods den høje aktivitet i 1998-99 er inflationen fortsat lav – godt 1 pct. p.a. Det er udvalgets vurdering, at der det seneste år har været tale om et stigende realt lønniveau på skønsmæssigt 1-2 pct. Inflationen har gennem flere år været lavere end i Danmark (figur 4.3.3). I det omfang lønningerne stiger mere end produktiviteten, vil det være vanskeligt at fastholde denne positive udvikling og dermed en fortsat indsnævring af prisforskellene mellem Grønland og Danmark.

Figur 4.3.3 Forbrugerprisindekset



Sidst i 1998 blev der indgået en ny lønftale for lærerne, som medfører en samlet lønstigning på 7 pct. (hvortil kommer tillæg) over en treårig periode. De efterfølgende overenskomster for hjemmestyreansatte SIK'ere resulterede i lønstigninger på knap 7 pct. (incl. pensionsbidrag på en pct.) over to år. Den årlige lønstigning (excl. pension) er således 2½-3 pct. Til sammenligning er den omkring 4 pct. i Danmark.

4.4 Vurdering af den økonomiske politik

Efter positive vækstrater i hvert af årene 1994-97 vurderer udvalget, at der har været pæn vækst i 1998-99, særligt i 1998. I 2000 ventes svag, positiv vækst.

Stigende skatteindtægter har imidlertid ikke kunnet forhindre underskud i landskassen i 1998 og et budgetteret underskud 1999, da især driftsudgifterne samtidig er steget kraftigt. I 2000 budgetteres med et meget begrænset overskud – et sådant resultat forudsætter stram udgiftsstyring. Det vækker bekymring, at det ikke har været muligt at opnå overskud i disse år, hvor der har været fremgang i økonomien. Den grønlandske økonomis enstrengede struktur omkring fiskesektoren burde særligt tilsige, at der i gode tider opbygges reserver til at stå imod med, når/hvis udviklingen vender. Udover at dårligere økonomiske tider direkte vil øge presset på de offentlige finanser, vil de også ramme de hjemmestyreejede virksomheder. Risikoen for økonomisk afsmitning kombineret med selskabernes gældssituation (jf. kapitel 1) taler ligeledes for en øget konsolidering af hjemmestyrets økonomi.

Den fortsatte vækst i 1999 – oven på produktionsfremgangen i 1998 – har øget presset på arbejdsmarkedet væsentligt, og ledigheden har gennem 1999 ligget betragteligt under niveauet fra 1998. Selvom de nominelle lønstigninger fortsat er lave, afspejler de seneste overenskomster, at der er ved at opstå lønpres i dele af den offentlige sektor og flaskehalse i anlægssektoren. Dette er særdeles bekymrende, da det hurtigt kan smitte af på resten af økonomien. Generelt høje lønstigningstakter vil gøre det vanskeligere for især ufaglærte at få job og skubbe udviklingen af nye virksomheder længere ud i fremtiden.

I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at jo større pres der er på arbejdsmarkedet, desto mere skærpes behovet for en stram finanspolitik – især hvis arbejdsudbuddet ikke samtidig øges.

Et særligt forhold ved den økonomiske udvikling er, at væksten hovedsageligt finder sted i de større byer samt i et par af de øvrige byer. Blandt andet i kraft af den kommunale udligning drager kommuner med svag vækst også fordel af den positive udvikling i andre kommuner. Der er imidlertid risiko for, at overophedning i nogle af vækstområderne fører til generelle lønstigninger i hele landet. De regionale forskelle stiller således store krav til tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Det kan derfor være hensigtsmæssigt med en målrettet tilpasning af hjemmestyrets aktiviteter, herunder nybyggeri og renoveringsprojekter, under hensyntagen til den lokale økonomiske situation. Endvidere er det oplagt at udnytte situationen til at øge egenbetalingen og det private engagement på boligområdet, jf. kapitel 1.

Appendiks: Offentlige finanser

A. Hjemmestyrets økonomi - hovedtræk

Den overordnede udvikling i hjemmestyrets økonomi fremgår af tabel A.1. Det ses her, at hjemmestyrets samlede indtægter i årene 1996-1998 er steget med ca. 3 pct. om året. Indtægterne forventes at stige med 3,7 pct. fra 1998 til 1999. Fra 1999 til 2000 forventes en indtægtsstigning på omkring 3,0 pct.

For så vidt angår driftsudgifterne har disse været svagt stigende fra 1995 til 1996. I 1997 var stigningstakten for driftsudgifterne imidlertid 3,3 pct. og i 1998 var stigningstakten 5,9 pct. i løbende priser. I 1999 forventes de at stige med knap 6,2 pct. i forhold til 1998. I 2000 budgetteres med en stigning på knap 1,0 pct.

Tabel A.1. Hjemmestyrets økonomi 1995-2000

Mio. kr.	Regnskaber				Bevilling 1999	Finanslov 2000
	1995	1996	1997	1998		
Indtægter	3.953	4.063	4.178	4.304	4.464	4.599
Driftsudgifter	-3.316	-3.380	-3.492	-3.698	-3.927	-3.965
Anlægsudgifter	-595	-545	-637	-707	-645	-684
Drifts- og anlægsoverskud	42	138	49	-101	-107	-50
Udlån og aktier	6	390	40	39	64	53
Ekstraordinære poster		-26				
DAU-resultat (minus angiver underskud)	48	502	89	-62	-43	4

Kilde: Landskassens regnskaber 1995-1998 samt Landstingstillægsbevillingslov 2 for 1999 og Landstingsfinanslov for 2000.

Anlægsudgifterne ligger i hele perioden på et niveau på mellem 545 og 707 mio. kr. årligt. Anlægsniveauet var lavest i 1996 og højest i 1998. I budgetårene 1999-2003 forventes anlægsniveauet at ligge forholdsvis konstant på mellem 645 og 693 mio. kr. årligt. En væsentlig del af hjemmestyrets anlægsudgifter er i perioden gået til anlæg af 7 regionale landingsbaner.

Forbruget til udbygning af landingsbanestruktur var i 1998 således på 199 mio. kr svarende til 28 pct. af anlægsbudgettet.

Hjemmestyrets nettoudlån (inkl. aktieindskud) svinger meget fra år til år. Således er tallet for nettoudlånene i 1996 kraftigt påvirket af, at KNI og Tele Greenland foretog førtidige låneindfrielse på 329 mio. kr.

Hjemmestyret havde i årene 1986 og 1987 store underskud. Der blev i den forbindelse optaget lån i udlandet, og den økonomiske politik blev herefter strammet betydeligt op. I perioden 1988 til 1997 har Hjemmestyrets regnskaber således i alle årene vist overskud. I 1998 var der for første gang i 10 år et underskud på DAU-saldoen. Underskuddet blev 62 mio. kr. hvilket er 113 mio. kr. bedre end det budgetterede underskud på 175 mio. kr. Forbedringen i forhold til det budgetterede skyldes merindtægter på 38 mio. kr., ligesom de samlede driftsudgifter og udlån blev 81 mio. kr. lavere end forudsat. På anlægsområdet blev der forbrugt 707 mio. kr. mod en bevilling på 702 mio. kr.

Landskassens likviditet og fondsbeholdninger var pr. ultimo 1998 opgjort til 605 mio. kr. mod 1.372 mio. kr. pr. ultimo 1997, hvilket svarer til et fald på 767 mio. kr. Likviditetsudviklingen kan illustreres således:

Hjemmestyrets gæld blev i 1998 afdraget med 420 mio. kr., idet der blev foretaget en førtidig indfrielse af en del af gælden. I 1999 blev der afdraget 286 mio. kr., idet der atter er foretaget en førtidig indfrielse. Ved årskiftet 1999/2000 forventes hjemmestyret således at have et lån på 184 mio. kr., som afdrages i perioden 2001-2008. Hjemmestyrets kassebeholdning forventes dermed at udvikle sig som vist i tabel A.2.

Tabel A.2. Udvikling i Landskassens likviditet 1999 - 2003

Mio. kr.	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kassebeholdning primo	1.372	605	275	279	258	237
Aktuelle overskudsmål	-62	-44	4	2	2	2
Årets afdrag på gæld	-420	-286	0	-23	-23	-23
Andre bevægelser	-285 ¹⁾	0	0	0	0	0
Kassebeholdning ultimo	605	275	279	258	237	216

1) Fald i kortfristet gæld 242 mio kr., øget træk på trækingsrettigheder 5 mio. kr. samt stigning i øvrige kortfristede tilgodehavender 38 mio. kr.

Kilde: Grønlands Hjemmestyre.

Hjemmestyret har udover den likviditet, der fremgår af ovenstående tabel A.2 trækingsrettigheder på i alt 300 mio. kr i 2 pengeinstitutter.

B. Hjemmestyrets indtægter, 1998

Som det fremgår af tabel B.1. udgjorde Hjemmestyrets samlede indtægter i 1998 4.304 mio. kr. Indtægterne steg dermed med 126 mio. kr. i forhold til 1997, hvilket svarer til en stigning på 3,0 pct. Fra 1996 til 1997 var indtægtsstigningen på 2,8 pct.

Tabel B.1. Hjemmestyrets indtægter 1996-2000

Mio. kr.	Regn- skab 1996	Regn- skab 1997	Regn- Skab 1998	Bevil- Ling 1999	Finans- lov 2000	Andel af ind- tægter 2000
A. <u>Indkomstskatter</u> Landsskat, særlig landsskat og selskabsskat fra Hjemmestyret virksomheder	544	551	583	625	633	14
B. <u>Afgifter</u> Indførselsafgifter Andre afgifter	480 123	469 135	487 140	509 159	524 149	11 3
B. Afgifter i alt	603	603	627	668	673	15
C. Statens bloktilskud	2.441	2.512	2.575	2.654	2.725	59
D. Fiskerilicenser mv.	274	287	286	288	281	6
E. Andel i Nationalbankens overskud	35	35	34	32	31	1
F. Forrentning af investeret kapital (rente- indtægter fra udlån til hjemmestyrevirk- somheder)	132	137	116	154	140	3
G. Andre indtægter	35	53	83	43	117	3
INDTÆGTER I ALT (A+B+C+D+E+F+G)	4.063	4.178	4.304	4.464	4.599	100

Kilde: Landskassens regnskaber 1996-1998 samt Landstingstillægsbevillingslov 2 for 1999 og Landstingsfi-
nanslov for 2000.

Den største del af indtægtsstigningen fra 1997 til 1998 stammer fra statens bloktilskud, der steg med 63 mio. kr. som følge af den almindelige prisfremskrivning. Dermed beløb bloktilskuddet sig i 1998 til 2.575 mio. kr.

Hjemmestyrets provenu fra indkomstskatter har i 1998 undergået en positiv udvikling. Således steg indkomstskatteprovenuet fra 1997 til 1998 med 32 mio. kr., mens det fra 1996 til 1997 kun blev forøget med 7 mio. kr.

Med baggrund i det øgede udgiftspres blev det på Landstingets efterårsamling i 1998 vedtaget at forhøje indførselsafgifterne på tobaksvarer, biler og snescootere samt at forhøje automatspilsafgiften og rejeafgiften. Desuden blev afgiftsfriheden i Kangerlussuaq ophævet. Som konsekvens heraf blev indtægtsbevillingerne opskrevet med 5,8 mio. kr. i 1998 og med 24 mio. kr. i de følgende år, hvor lovændringerne er i kraft i hele året.

Hjemmestyret modtog i både 1996 og 1997 35 mio. kr. som sin andel af Nationalbankens overskud. I 1998 blev Hjemmestyrets andel på 34 mio. kr. Der forventes yderligere fald i denne indtægt, således at den fra 2000 udgør 31 mio. kr.

C. Hjemmestyrets udgifter, 1998

Som det fremgår af tabel C.1. steg Hjemmestyrets driftsudgifter med 206 mio. kr. fra 1997 til 1998, svarende til 5,9 pct. Driftsudgifterne udgør i 1998 86 pct. af de samlede indtægter, hvilket er en stigning i forhold til 1996 og 1997, hvor driftsudgifternes andel af indtægterne udgjorde henholdsvis 83 pct. og 84 pct.

Stigningen i driftsudgifterne fra 1997 til 1998 skyldes bl.a. stigningen i lønudgifter og tjenesteydelser indenfor det sociale område og især indenfor sundhedsområdet. Denne stigning skyldes, at hjemmestyret i stadig stigende grad kompenserer formanglen på kvalificeret arbejdskraft ved ansættelser af vikarer og overførsel af klienter til Danmark. Fra 1997 til 1998 steg driftsudgifterne således med 36 mio. kr. svarende til 5,2 pct. indenfor socialområdet og med 39 mio. kr. svarende til 6,2 pct. indenfor sundhedsområdet.

Hjemmestyrets samlede tilskud til virksomhederne blev 1998 på 476 mio. kr., hvilket er en stigning på 25 mio. kr. svarende til 5,5 pct. i forhold til 1997. Stigningen skyldes primært en stigning i hjemmestyrets tilskud til intern beflyvning på 22 mio. kr.

Bloktilskuddet til de grønlandske kommuner er fra 1997 til 1998 steget med 32 mio. kr. svarende til 5,1 pct. Stigningen skyldes bl.a. en række ændringer i opgave/byrde-fordelingen med kommunerne. Desuden er tilskuddet til kommunerne forhøjet på baggrund af de indgåede aftaler og overenskomster på læreområdet.

Hjemmestyrets samlede anlægsudgifter var i 1998 på 707 mio. kr., hvilket var 70 mio. kr. mere end 1997. En del af stigningen skyldes dog 37 mio. fra indfrielse af et gældsbeholdning i form af skibe, således at der reelt kun er tale om en stigning i anlægsniveauet på 33 mio. kr. eller 5,2 pct.

Tabel C.1. Hjemmestyrets udgifter 1996-2000

Mio. kr.	Regn- skab 1996	Regn- skab 1997	Regn- Skab 1998	Bevil- Ling 1999	Finans- Lov 2000	Andel af ud- gifterne 2000 i pct.
A. Driftsudgifter						
Administration og fællesudgifter	338	371	416	447	429	9
Boligområdet	-14	-5	-20	-13	-11	0
Socialområdet	645	691	727	772	807	18
Kultur, uddannelse og kirke ¹	535	571	598	626	656	14
Fiskeri, fangst og landbrug	99	64	63	77	60	1
Sundhed, Miljø og Forskning ²	609	632	671	732	763	17
Offentlige Arbejder m.v.	89	37	29	29	19	0
Tilskud til kommunerne	625	632	664	667	660	14
Hjemmestyrets virksomheder	405	451	476	499	454	10
Andre driftsudgifter	49	50	74	90	127	3
A. DRIFTSUDGIFTER I ALT	3.380	3.492	3.698	3.927	3.965	86
B. Anlægsudgifter						
Administration og fællesudgifter	6	7	50	-102	165	4
Boligområdet	195	193	177	290	218	5
Socialområdet	29	31	20	19	19	0
Kultur, uddannelse og kirke	63	56	90	89	57	1
Sundhed, Miljø og Forskning	34	26	43	59	51	1
Offentlige Arbejder m.v.	161	254	269	264	160	3
Hjemmestyrets virksomheder	58	70	57	25	15	0
B. ANLÆGSUDGIFTER I ALT	546	637	706	645	684	15
C. Udlån						
Nettoudlån (restancer og langfristede udlån)	-410	-65	-27	-68	-68	-1
Aktier	21	25	-12	5	15	0
C. UDLÅN OG AKTIER I ALT	-389	-42	-39	-64	-53	0
D. EKSTRAORDINÆRE POSTER	26	0	0	0	0	-1
UDGIFTER I ALT (A+B+C+D)	3.543	4.047	4.365	4.508	4.596	100

1 Fra 1999 Kultur, Uddannelse og Forskning.

2 Fra 1999 Sundhed miljø og Kirke.

Kilde: Landskassens regnskaber 1996-1998 samt Landstingstillægsbevillingslov 2 for 1999 og Landstingsfi-
nanslov for 2000.

D. Hjemmestyrets udlån (netto), 1998

Hjemmestyrets restanceudlån dvs. tilgodehavender vedrørende husleje, boligstøtte og erhvervsstøtte er i 1998 steget med 15 mio. kr. Dette skyldes hovedsagligt, at 12,7 mio. kr. der tidligere var hensat til imødegåelse af tab er tilbageført, da der generelt kan konstateres en stigende indbetalingsgrad på hjemmestyrets debitorer.

Der var i 1998 forventet en stigning i andre langfristede udlån. Tilbagebetalingen på uddannelseslån og boligstøttelån har imidlertid været større end budgetteret, samtidig med at nyudlånene har været mindre end forventet. Desuden har hjemmestyret i 1998 modtaget en ikke budgetteret indbetaling på 7,3 mio. kr. fra udlån til andelsboligforeninger.

Hjemmestyret foretog i 1998 kapitalindskud i de to nye selskaber NunaMinerals A/S med 10 mio. kr. og Puisi A/S med 9,5 mio. kr. Endvidere indskød hjemmestyret yderligere 1,5 mio. kr. i kapital i Atuakkiorfik A/S. Hertil kommer en række DAU-neutrale ændringer i kapitalforholdene i nogle af virksomhederne på i alt 33 mio. kr., således at det samlede aktieindskud faldt 12 mio. kr. i 1998.

Tele Greenland A/S foretog i 1996 en indfrielse af gæld til Landskassen på 230 mio. kr. Selskabets har herefter endnu et lån i Landskassen på 320 mio. kr., der i 1999 og 2000 afdrages med 60 mio. kr., hvorefter der afdrages 50 mio. kr. årligt fra 2001-2004.

Tabel D.1. Hjemmestyrets nettoudlån og aktieindskud

Mio. kr.	Status 1.1.98	Regnskab 1998	Status 1.1.99
Restanceudlån	44	15	59
Andre langfristede udlån	1.217	-8	1.210
Aktieindskud	2.418	-12	2.405
Hjemmestyrets virksomheder og selskaber, heraf	1.301	-34	1.268
Nukissiorfiit	970	-32	937
Amutsiviit	12	-2	10
Tele Greenland	320	0	320
I alt	4.980	-39	4.942

Kilde: Landskassens regnskaber 1997-1998 samt Landstingstillægsbevillingslov 2 for 1999.

E. Finansåret 1999

Hjemmestyrets samlede bevillinger udviste efter vedtagelsen af Finansloven for 1999 et DAU-resultat på 0. Efter vedtagelsen af 2. tillægsbevillingslov for 1998 er det budgetterede underskud på 53 mio. kr. Efter tillægsbevillingslov 2 for 1999 er underskuddet faldet til 44 mio. kr. Tallene i tabel C.1 kan ikke direkte sammelignes for så vidt angår årene 1998 til 1999, idet der i forbindelse med sammensætningen af Landsstyret efter landstingsvalget i 1999 blev foretaget en række ressortomlægninger.

Hjemmestyrets budgetterede indtægter er efter vedtagelsen af 2. tillægsbevillingslov for 1999 samlet set 160 mio. kr. højere end indtægterne i 1998 svarende til en stigning på 3,7 pct.

Indkomstskatterne er i 1999 budgetteret knap 42 mio. kr. højere end i 1998. Samtidig forventes provenuet fra indførselsafgifterne i 1999 at blive på 509 mio. kr., hvilket er en stigning på 22 mio. kr. i forhold til 1998.

På Landstingets efterårssamling 1999 blev det besluttet igen at forhøje indførselsafgifterne på tobaksvarer samt at forhøje indførselsafgiften på vandscootere. Denne lovændring medførte, at indtægtsbevillingerne blev opskrevet med 3,5 mio. kr. i 1999 og med 20 mio. kr. i de følgende år, hvor lovændringerne er i kraft i hele året.

Statens prisfremskrivning af bloktilskuddet til Grønland har ført til, at bloktilskuddet i 1999 er 79 mio. kr. højere end i 1998. Endvidere har Grønland i 1999 fået udbetalt knap 32 mio. kr. som sin andel af Nationalbankens overskud fra 1998, hvilket er omkring 2 mio. kr. mere end i 1998.

Hjemmestyrets indtægter fra forrentning af den investerede kapital forventes i 1999 at blive 38 mio. kr. højere end i 1998. Dette skyldes bl.a. kursgevinster i forbindelse med omlægning af hjemmestyrets obligationsbeholdning og en stigning i udbyttebetalingen fra de hjemmestyrede selskaber og renteindtægter fra Tele Greenland A/S' lån i landskassen, der forventes fra 1/1-99.

Hjemmestyrets samlede udgifter forventes i 1999 at udgøre 4.508 mio. kr., hvilket er en stigning på 3,3 pct. i forhold til 1998.

Hjemmestyrets driftsudgifter er i 1999 budgetteret til 3.927 mio. kr., hvilket er 6,2 pct. højere end i 1998. Den største absolutte vækst skal findes indenfor sundhedsområdet og det sociale område.

Desuden blev det på Landstingets forårsamling i forbindelse med vedtagelsen af TB1-1999 besluttet at yde et ekstraordinært tilskud til Greenland Tourism A/S på i alt 29 mio. kr. som konsekvens af de negative følger rederidriften med M/S Disko har haft på økonomien i Greenland Tourism A/S. Tilførelsen af kapital var nødvendig, hvis en konkurs skulle undgås.

Hjemmestyrets anlægsudgifter er i 1999 budgetteret til netto 645 mio. kr. Heri er indregnet negative budgetreguleringer i størrelsesordenen 116 mio. kr.

F. Finansloven for 2000

Finansloven for 2000 udviser et overskud på DAU-saldoen på ca. 4 mio. kr. Også i budgetoverslagsårene er der stort set balance, idet der i 2001-2003 budgetteres med et mindre overskud på ca. 2,0 mio. kr.

Tabel F.1. Landskassens indtægter og udgifter 2000 - 2003

Mio. kr.	FL 2000	BO 2001	BO 2002	BO 2003
Indtægter	4.599	4.559	4.542	4.537
Driftsudgifter	-3.965	-3.923	-3.943	-3.935
Anlægsudgifter	-684	-693	-654	-659
Øvrige udlån, netto	53	59	58	59
DAU-resultat	4	2	2	2

De samlede indtægter er i 2000 budgetteret til 4.599 mio. kr., hvilket er en stigning på 135 mio. kr. svarende til 3,0 pct. i forhold til budgettet for 1999. Denne indtægtsstigning dækker over flere bevægelser, hvor den største stigning på en enkeltpost er pris- og lønfremskrivningen af statens bloktilskud på 71 mio. kr. Desuden har Hjemmestyret indgået en aftale med den danske stat om at staten bidrager med 50 mio. kr. årligt i perioden 2000-2003 til renoveringer med miljø- og energiforbedrende effekt

Det budgetterede fald i indtægterne fra 1999 til 2000 skyldes, at det pga. af kursudviklingen på euro ikke har været muligt at kurssikre betalingen som led i fiskeriaftalen med EU til samme høje kurs som i 1999. Desuden er der i 1999 budgetteret med salg af yderligere kvoter.

På afgiftsområdet blev det på landstingets efterårssamling besluttet at nedsætte ensfragtafgiften. Der budgetteres således med 10 mio. kr. mindre i indtægt i 2000 og 15 mio. kr. årligt i årene 2001-2003 i forhold til en situation med uændrede afgiftssatser.

De budgetterede driftsudgifter stiger fra 1999 til 2000 med 38 mio. kr. svarende til 1,0 pct., hvilket betyder at de samlede driftsudgifter i 2000 er på 3.965 mio. kr. Den største udgiftsstigning budgetteres igen indenfor sundhedsvæsenet, hvor der budgetteres med en stigning i driftsudgifterne på 23 mio. kr. fra 1999 til 2000

Anlægsudgifterne er i 2000 budgetteret til 684 mio. kr., hvilket er 39 mio. kr. mere end i 1999. Stigningen skyldes hovedsagligt en planlagt øget indsats indenfor reovering af forsyningsnettet, boliger samt institutioner. Da første etape af de regionale landingsbaner blev færdiggjort i 1999, budgetteres der med faldende udgifter til anlæg af landingsbaner.

Nettoudlån budgetteres i 2000 til at give et provenu på 53 mio. kr., hvilket er et fald på 11 mio. kr. i forhold til året før.

G. Kommunernes økonomi

De 18 grønlandske kommuner forestår driften af bl.a. socialvæsenet, folkeskolen, kulturopgaver, vedligeholdelse af vejanlæg, affaldsbortskaffelse og renovation.

De grønlandske Kommuners Landsforening (KANUKOKA) og Hjemmestyret indgik i 1996 en aftale om budgetsamarbejde. Aftalen har som hovedformål at samordne den økonomiske udvikling i den kommunale sektor med landsstyrets økonomiske politik, herunder koordinering af investeringsplanlægningen.

Budgetsamarbejdet baseres på budgetneutralitet. Dette betyder, at hvis opgavefordelingen ændres, bliver de økonomiske ressourcer, der hidtil har været anvendt til løsning af opgaven, overført til den modtagende part.

For så vidt angår investeringer er kommunerne og Hjemmestyret fælles om at finansiere en række projekter. På det sociale område finansierer Hjemmestyret og kommunerne således hver 50 pct., mens opførelsen af servicehuse i bygderne finansieres med 85 pct. fra Hjemmestyret og 15 pct. fra kommunerne.

Boligbyggeri finansieres som hovedregel med 60 pct. fra Hjemmestyret og 40 pct. fra den pågældende kommune. For at forbedre planlægningen af boligbyggeriet, og som et led i budgetsamarbejdsaftale, er kommunerne og Hjemmestyret i 1997 blevet enige om, at der fremover skal udarbejdes finansieringskontrakter i forbindelse med boligbyggeri. Kontrakterne skal dels sikre en mere stabil bevillingssituation, dels giver de mulighed for en vis fleksibilitet med hensyn til finansieringsandelene.

Kommunernes regnskab og budget

Kommunernes økonomi synes generelt at have stabiliseret sig, og kommunerne har samlet set i hvert af årene 1995 til 1998 haft overskud, jf. tabel G.1. Således er det samlede overskud i årene 1995 til 1998 på i alt 304,8 mio. kr.

Kommunernes samlede overskud blev i regnskabsåret 1998 på 85 mio. kr., hvilket var 169 mio. kr. højere end budgetteret. Dette skyldes primært flere personskatteindtægter end budgetteret.

Kommunernes samlede driftsudgifter er i regnskabsperioden 1995 til 1998 steget med 215 mio. kr. De største stigninger er sket indenfor områderne skole og kultur (72,9 mio. kr.) og social (59,7 mio. kr.), mens udgifterne til administration er steget med 53,6 mio. kr. Såvel social- som skole- og kulturområdet er påvirket af den demografiske forskydning, der finder sted i Grønland. Andelen af børn og unge (0 - 14 år) samt ældre (over 60 år) har således været jævnt stigende i de senere år.

Tabel G.1. Kommunernes udgifter og indtægter i perioden 1995-1999

Mio. kr.	Regnskab 1995	Regnskab 1996	Regnskab 1997	Regnskab 1998	Budget 1998	Budget 1999
A. <u>Driftsudgifter</u>						
Administration	337,3	347,2	375,4	390,9	381,6	398
Teknik	93,1	107,3	115,3	126,0	121,7	129
Bolig	17,8	21,7	23,6	20,1	22,3	22
Social	561,5	593,4	619,3	621,2	628,7	653
Skole og kultur	456,5	474,5	499,6	529,4	527,7	534
Forsyning	33,6	27,8	28,3	27,1	27,1	30
A. DRIFTSUDGIFTER I ALT	1.499,7	1.571,8	1.661,5	1.714,7	1.709,1	1.766
B. ANLÆGSUDGIFTER	108,7	162,6	140,0	151,3	210,8	226
UDGIFTER I ALT (A + B)	1.608,4	1.734,5	1.801,5	1.866,0	1.919,9	1.992
C. <u>Indtægter</u>						
Personskat	938,9	984,4	1.090,6	1.103,4	1.015,8	1.061
Selskabsskat	8,7	35,1	51,6	30,4	42,6	21
Tilskud og udligning	714	729,9	787,4	800,4	775,4	790
Renter m.m.	24	8,2	11,5	15,9	3,8	7
C. INDTÆGTER I ALT	1.666,4	1.757,6	1.941,1	1.950,1	1.837,6	1.879
OVERSKUD (C - (A + B))	57,9	23,2	139,6	84,1	-82,3	-11

Kilde: KANUKOKA

Kommunernes samlede indtægter er fra 1995 til 1998 steget med 283,7 mio. kr. Langt den største del af stigningen kan henføres til personskatterne, der i den betragtede periode er steget med 164,5 mio. kr. Dette svarer til en gennemsnitlig stigning i provenuet fra personskatter på 5,5 pct.

Kommunernes budgetter for 1999 udviser et samlet underskud på 113 mio. kr. Årsagen til, at der i 1999 er underskud set i forhold til overskuddet i regnskabet for 1998, er primært øgede udgifter til socialområdet samt anlægsområdet. De samlede driftsudgifter forventes i alt at stige med 52 mio. kr. fra 1998 til 1999, mens anlægsudgifterne forventes at stige med 75 mio. kr.

Kommunernes samlede indtægter forventes ifølge budgetterne i 1999 at ligge 71 mio. kr. under 1998-niveauet. Der er imidlertid klare tegn på, at kommunerne har budgetteret skatteindtægterne konservativt, og at de faktiske skatteindtægter i 1999 bliver mærkbart højere end budgetteret, og at stigningen vil fortsætte i år 2000, dog i en lavere takt end i 1998 og 1999.

Kommunernes skatteindtægter

Udviklingen i kommunernes skatteindtægter afhænger dels af konjunkturudviklingen, dels af udviklingen i de kommunale skatteprocenter. Som det fremgår af tabel G.2. har den gennemsnitlige kommunale skatteprocent været stigende i perioden 1992 til 1999 med undtagelse af et enkelt år, 1997. Fra 1996 til 1997 faldt den gennemsnitlige kommunale skatteprocent med 0,05 procentpoint. Faldet skyldes alene, at Qeqertarsuaq kommune, for andet år i træk, nedsatte sin skatteprocent med 1 procentpoint. Omvendt er der fra 1997 til 1998 en stigning i den gennemsnitlige kommunale skatteprocent på 0,11 procentpoint, som skyldes, at Qeqertarsuaq kommune igen har hævet skatteprocenten med 1 procentpoint samtidig med, at Qaqortoq kommune ligeledes har hævet skatteprocenten med 1 procentpoint. Stigningen fra 1998 til 1999 skyldes, at Qeqertarsuaq endnu engang har hævet skattesatsen, denne gang med 2 procentpoint.

Igennem hele den betragtede periode, 1992 til 1999, er det kun Aasiaat, Ivittut og Qasigiannuguit kommuner, der har fastholdt en uændret skatteprocent.

Tabel G.2. De gennemsnitlige kommunale skatteprocenter

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Skatteprocent	25,39	25,78	26,22	26,39	26,61	26,56	26,67	26,78

Kilde: KANUKOKA.

Efter den nugældende skattelovgivning må kommunerne maksimalt ansætte den kommunale skatteprocent til 30 pct. Udover den kommunale skat er der en fælleskommunal skat på 4 pct. og en landsskat på 11 pct. Dette betyder, at den samlede skatteudskrivning varierer fra 35 pct. i Ivittut kommune til 44 pct. i kommuner med de højeste skattesatser. Der er i Grønland et personfradrag i forbindelse med fastsættelsen af indkomstkatten på 40.000 kr. for enlige og 80.000 kr. for par.

De grønlandske kommuner foretager en **mellekommunal skatteudligning**, der indeholder følgende elementer:

Udligning af personskatter: Der foretages en udligning mellem de kommuner, der har et skatteprovenue, der pr. indbygger er over 120 pct. af landsgennemsnittet, og de kommuner, der har et skatteprovenue på under 90 pct. af landsgennemsnittet.

Udligning af selskabsskatter: En del af det samlede provenue fra selskabsskatten, der udgør 35 pct., tilfalder kommunerne. Andelen, der tilfalder kommunerne, beregnes bl.a. med baggrund i et gennemsnit af de kommunale skatteprocenter vægtet med indbyggertallet i de enkelte kommuner. Af det beløb kommunerne modtager tilfalder 10 pct. den enkelte kommune (hjemkommunen), mens de resterende 90 pct. udlignes mellem kommunerne efter indbyggertal.

Udligning af fælleskommunal skat: Den fælleskommunale skat fordeles på grundlag af kommunernes skatteindtægter i de foregående år og i forhold til den enkelte kommunes provenuetab som følge af det forhøjede personfradrag i 1987.

Bloktilskud til kommunerne

Hjemmestyrets bloktilskud gives som bidrag til finansieringen af de opgaver, der er udlagt til kommunerne i henhold til byrde- og opgavefordelingen mellem Hjemmestyret og kommunerne. Byrde- og opgavefordelingen fastsættes ved årlige forhandlinger. Grundlaget for de seneste års forhandlinger har været Kommunalreform-kommissionens betænkning fra 1994.

Bloktilskuddet udgjorde i 1997 630 mio. kr., mens det i 1998 er fastsat til 650 mio. kr. I Finansloven for 1999 er bloktilskuddet til kommunerne på 637 mio. kr., mens tilskuddet i Finansloven for 2000 udgør 650 mio. kr.

Faldet i bloktilskuddet fra 1998 til 1999 skal primært tilskrives, at varetagelsen af den vidtgående specialundervisning i folkeskolen er overgået fra kommunerne til Hjemmestyret, hvorfor bloktilskuddet til skolevæsen er blevet reduceret med 35 mio. kr. (i 1998 priser).

Bloktilskuddet er ikke øremærket til bestemte formål, men tilskuddet fordeles efter en særlig nøgle for hvert område, f.eks. antal børn i skolealderen.

Udover bloktilskuddet ydes der 90 pct. refusion på en række udgifter afholdt af kommunerne. De store poster er udgifter til barselsdagpenge samt grundtilskud til alders – og førstidspensi-

on (personlige tillæg til pensionister er en ren kommunal udgift). Boligsikring refunderes med 40 pct.

Tabel G.3. Udviklingen i fremskrivningsprocenten for bloktilskuddet til kommunerne

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Procent	2,0	0,5	1,0	2,0	1,5	1,4	2,1

Kilde: KANUKOKA.

Bloktilskuddet til kommunerne blev i 1995 og 1996 fremskrevet med samme procentsats som Hjemmestyrets eget budget. Herudover blev der afsat en "særlig fordelingspulje", der blev beregnet som forskellen mellem fremskrivningen af statens bloktilskud til Hjemmestyret og fremskrivningen af Hjemmestyrets eget budget. Den særlige fordelingspulje udgjorde 9,8 mio. kr. i 1995 og 15,3 mio. kr. i 1996. Puljen blev i såvel 1995 som 1996 fordelt til samtlige kommuner efter forhandling mellem Hjemmestyret og KANUKOKA.

Med virkning fra Finansloven for 1997 blev fremskrivningsprocenten for bloktilskuddet til kommunerne fastsat efter forhandling med KANUKOKA. I 1997 var fremskrivningsprocenten således fastsat til 2,0 pct., jf. tabel G.3. Til sammenligning kan nævnes, at Hjemmestyrets egne budgetter i 1997 alene blev fremskrevet med 1,0 pct. Fremskrivningsprocenten for bloktilskuddet til kommunerne var i 2000 fastsat til 2,1 pct.

Kommunernes finansielle status

Som det fremgår af tabel G.4. er kommunernes likvide aktiver langt mere end fordoblet fra 1994 til 1998. Set over hele perioden har der været et mindre fald i den langfristet gæld, mens der de seneste par år er sket en markant stigning i den kortfristet gæld.

Tabel G.4. Kommunernes finansielle status i perioden 1994-1998

Mio. kr.	1994	1995	1996	1997	1998
Likvide aktiver	176,1	261,5	285,0	386,2	468,3
Kortfristede tilgodehavender	261,7	315,7	319,0	305,9	302,9
Langfristede tilgodehavender	17,7	17,3	13,5	12,0	10,0
Skattetilgodehavender	237,9	192,7	190,9	266,2	289,9
Kortfristet gæld	91,9	82,4	88,8	100,4	155,0
Langfristet gæld	174,4	184,5	169,1	162,2	160,1

Kilde: KANUKOKA.

Kommunernes budget for 2000

Ved udgangen af november 1999 har alle kommunerne vedtages deres budget for 2000. To kommuner, Narsaq og Manitsoq, har sænket deres skatter med én skatteprocentpoint. Ingen kommuner har hævet deres skatteprocent.

H. Den danske stats udgifter til Grønland

Statens samlede udgifter til Grønland udgjorde i 1999 ca. 3,2 mia. kr. Heraf udgjorde bloktilskuddet 2,7 mia. kr. svarende til 84 pct.

Bloktilskuddet er i perioden 1999 – 2001 fastsat ved lov af 23. juni 1998. Ifølge denne lov, som er de bevilgende myndigheders udmøntning af aftalen af 12. maj 1998 mellem regering og landsstyret, skal tilskuddet årligt reguleres med den gennemsnitlige pris- og lønstigning i staten, således at tilskuddet for staten fastholdes på samme reale niveau.

Udover bloktilskuddet afholder staten udgifter i forbindelse med statslige institutioners og myndigheders varetægelse af opgaver i Grønland. De største poster hertil vedrører *Fiskeriinspektionen mv. under Forsvarsministeriet og politi, retsvæsen og kriminalforsorg* med henholdsvis 364,3 mill. kr. og 140,0 mill. kr. i 1999, jf. tabel H.1. Netto udgjorde statens driftsudgifter 482,2 mill. kr. i 1999, hvilket i forhold til 1998 er et fald på 168,6 mill. kr. Faldet kan alene henføres til en engangsindtægt på 182,1 mill. kr. under Miljø- og Energiministeriet i forbindelse med statens salg af aktier i NUNA A/S til Dansk Olie og Naturgas A/S (DONG).

Tabel H.1 Statslige udgifter vedrørende Grønland

Mio. kr.	Regnskab 1997	Regnskab 1998	Bevilling 1999
A. Tilskud til Grønland	2.511,9	2.574,7	2.653,5
B. Driftsudgifter og øvrige tilskud i alt	656,4	650,8	482,2
Heraf:			
Fiskeriinspektion mv. under Forsvarsministeriet	344,4	356,8	364,3
Politi, retsvæsen og kriminalforsorg	126,0	133,7	140,0
Energi-, Miljø- og råstofaktiviteter	65,8	65,1	-132,4
Statens Luftfartsvæsen og Meteorologisk institut	37,3	37,9	45,6
Dansk Polarcenter, arktisk forskning og forskningsrådene	64,0	39,0	46,2
Øvrige	18,9	18,3	18,5
C. Anlægsudgifter i alt	16,6	32,4	12,0
D. Samlede udgifter (A+B+C)	3.184,9	3.257,9	3.147,7