

DET RÅDGIVENDE UDVALG VEDRØRENDE GRØNLANDS ØKONOMI

DEN ØKONOMISKE UDVIKLING I GRØNLAND

Marts 2001

Indhold:
Arbejdsmarkedsforhold og -politik
Den økonomiske situaton
Finanspolitikken

DET RÅDGIVENDE UDVALG VEDRØRENDE GRØNLANDS ØKONOMI

DEN ØKONOMISKE UDVIKLING I GRØNLAND

Redaktionen er afsluttet 12. marts 2001

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 Torben Steen Hansen
Kontorchef Jens Pagter Kristensen
Kontorchef Vøgg Løwe Nielsen

Sekretariat: Specialkonsulent Henrik Thomasen
Fuldmægtig Mette Peetz-Schou
Fuldmægtig John Vestergaard
Kontorfuldmægtig Elizabeth Lüchau

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
Internet: stm@stm.dk

Kort på forsiden bragt med tilladelse fra Arctic Information

ISSN 1600-5635

INDHOLDSFORTEGNELSE

<u>KAPITEL 1. VURDERINGER OG ANBEFALINGER</u>	5
<u>1.1 DEN ØKONOMISKE SITUATION</u>	5
<u>1.2 ARBEJDSMARKEDSFORHOLD OG -POLITIK</u>	9
<u>1.3 STRUKTURPOLITIK</u>	15
<u>KAPITEL 2. ARBEJDSMARKEDSFORHOLD OG -POLITIK</u>	19
<u>2.1 INDLEDNING</u>	19
<u>2.2 ARBEJDSSTYRKE, BESKÆFTIGELSE OG LEDIGHED</u>	20
<u>2.2.1 Den potentielle arbejdsstyrke 1990-2010</u>	21
<u>2.2.2 Arbejdsstyrken 1990-2010</u>	28
<u>2.2.3 Beskæftigelsen i 1990'erne</u>	31
<u>2.2.4 Ledigheden i 1990'erne</u>	42
<u>2.3 PRODUKTIVITET OG LØN</u>	48
<u>2.4 ARBEJDSMARKEDSPOLITISKE UDFORDRINGER</u>	50
<u>2.4.1 Udfordringer for det offentlige</u>	53
<u>2.4.2 Udfordringer for arbejdsgiverne og deres organisationer</u>	60
<u>2.4.3 Udfordringer for arbejdstagerne og deres organisationer</u>	64
<u>2.5 KONKLUSION</u>	65
LITTERATURLISTE TIL KAPITEL 2	67
<u>KAPITEL 3. DEN ØKONOMISKE SITUATION</u>	69
<u>3.1 KONJUNKTURUDVIKLINGEN I HOVEDTRÆK</u>	69
<u>3.2 KONJUNKTURBESTEMMENDE FORHOLD</u>	70
<u>3.3 KONJUNKTURUDVIKLINGEN</u>	78
<u>3.4 FORSKELLE MELLEM KOMMUNERNE</u>	83
<u>3.5 DE HJEMMESTYREEJEDE SELSKABER</u>	84
<u>KAPITEL 4. FINANSPOLITIKKEN</u>	87
<u>4.1 ER DAU-OVERSKUDET FOR LILLE?</u>	87
<u>4.2 BEREGNING AF EN NEUTRAL DAU-SALDO</u>	87
<u>4.3 VURDERING AF STØRRELSEN AF DAU-OVERSKUDET</u>	91
<u>4.4 HJEMMESTYRETS ØKONOMI</u>	93
<u>4.4.1 Regnskab 1999</u>	93
<u>4.4.2 Finansåret 2000</u>	94
<u>4.4.3 Finansloven for 2001</u>	95
<u>4.4.4 Hjemmestyrets gældssituation</u>	96
<u>4.5 KOMMUNERNES ØKONOMI</u>	97
<u>4.5.1 Regnskab 1999</u>	97
<u>4.5.2 Kommunernes gældssituation</u>	98
<u>4.5.3 Ny bloktilskudsmodel og -aftale</u>	99
<u>4.5.4 Skatteudligning mellem kommunerne</u>	100
<u>4.6 DEN DANSKE STATS UDGIFTER TIL GRØNLAND</u>	101

Kapitel 1. Vurderinger og anbefalinger

1.1 Den økonomiske situation

Den økonomiske udvikling

Grønland har haft årlige vækstrater på 7-8 pct. realt i årene 1998 og 1999, som er efterfulgt af en noget lavere, men dog betydelig, vækst i størrelsesordenen 3½ pct. i 2000.

I 2001 ventes yderligere fremgang i den samlede økonomi, hvilket hovedsageligt kan tilskrives to forhold. For det første er rejkvoten øget med 11.000 tons, hvilket skønnes at øge BNP-væksten med omkring 2 pct. point. For det andet må finanspolitikken vurderes at blive ekspansiv i 2001. Med betydelig usikkerhed kan den samlede vækst i 2001 på denne baggrund skønnes at blive omkring 5 pct.

På trods af den kraftige vækst gennem de sidste par år er inflationen fortsat lav, knap 2 pct., og dermed noget lavere end i Danmark. Inflationen har dog været svagt stigende det sidste år, og de højere oliepriser vurderes isoleret set at ville øge inflationen med godt 1 pct. point i 2001.

I kølvandet på den høje økonomiske vækst de seneste år er presset på arbejdsmarkedet blevet større, og risikoen for flaskehalse i f.eks. bygge- og anlægssektoren forekommer stor. Større lønstigninger i en branche vil hurtigt kunne sprede sig til den øvrige økonomi - specielt i den nuværende situation, hvor der er et generelt pres på kapaciteten.

Det er fortsat vigtigt, at lønstigningerne afpasses i forhold til produktiviteten for at prisforskellene mellem Danmark og Grønland kan indsnævres. Gennem en sådan udvikling vil konkurrenceevnen blive forbedret, hvilket vil skabe bedre muligheder for, at der kan blive etableret et bredere funderet eksporterhverv. Samtidig vil det øge mulighederne for, at flere ufaglærte kan komme i beskæftigelse.

Yderligere et forhold taler for, at det er særlig vigtigt for Grønland at fastholde lav inflation. To af hjemmestyrets største indtægtskilder, bloktilskuddet og overførslerne fra EU, fastlægges uafhængigt af inflationen i Grønland, hvorfor højere inflation vil udhule værdien af to af hjemmestyrets væsentligste indtægtskilder.

Finanspolitikken

Hjemmestyrets driftsudgifter skønnes at være steget med godt 2½ pct. nominelt i 2000 efter at være steget ca. 6 pct. årligt i de to foregående år. I 2001 budgetteres med stort set konstante nominelle driftsudgifter, svarende til et reelt fald på et par pct.

I tidligere år steg driftsudgifterne stærkere end budgetteret. For at modvirke dette vedtog Landstinget en budgetreform i efteråret 1999 for at sikre en bedre budgetstyring. Det er vigtigt, at intentionerne med budgetreformen bliver ført ud i livet for at sikre en ansvarlig finanspolitik i 2001, hvor økonomien ventes at vokse kraftigt med risiko for tiltagende inflation.

Ved vurdering af den finanspolitiske virkning på økonomien spiller Anlægs- og renoveringsfonden en vigtig rolle. Foreløbige oplysninger tyder på, at godt 250 mio. kr. af bevillingen ikke er blevet anvendt i 2000, og at midlerne derfor først anvendes senere. At bevillingen ikke har kunnet anvendes i 2000 betyder, at finanspolitikken har været stort set neutral i 2000 og ikke ekspansiv som budgetteret. I lyset af den pæne vækst i økonomien i 2000 har finanspolitikken således vist sig at være bedre afstemt med konjunktursituationen end oprindeligt planlagt.

Overførelsen af 250 mio. kr. fra 2000 til 2001 betyder endvidere, at anlægsaktiviteten i princippet kan stige betragteligt i 2001. Det er dog usikkert, hvor stor en stigning, der realiseres. Men det må forventes, at den realiserede anlægsaktivitet vil komme til at stige i 2001.

Det Rådgivende Udvalg er i vurderingen af de økonomiske udsigter og problemstillinger for så vidt angår 2001 gået ud fra, at der fra Anlægs- og renoveringsfonden også i 2001 overføres et beløb på omkring 250 mio. kr. til faktisk udførelse i senere år. Med andre ord er det forudsat, at der i 2001 vil være overensstemmelse mellem bevilling og forbrug af anlægsmidler svarende til 775 mio. kr. Med blandt andet denne forudsætning skønnes det, at der i 2001 realiseres et mindre DAU-overskud.

Set i en konjunkturmæssig sammenhæng er det afgørende spørgsmål imidlertid ikke, om der er et DAU-overskud eller DAU-underskud, men om finanspolitikken bag DAU-saldoen er hensigtsmæssig og holdbar.

For at vurdere dette spørgsmål har udvalget opstillet en simpel økonomisk model, der bygger på to hovedpræmisser:

1. Hjemmestyrets gældssituation må ikke forringes i et langsigtet perspektiv, såfremt økonomien – eventuelt med svingninger - følger sit langsigtede vækstspor.
2. Finanspolitikken bør bidrage til den konjunkturmæssige stabilisering.

Baseret på disse præmisser, se nærmere herom i kapitel 4, kommer udvalget bl.a. frem til, at DAU-overskuddet bør være 250 mio. kr. større i 2001, såfremt finanspolitikken skal være i overensstemmelse med disse præmisser, og det ydermere forudsættes, at den faktiske finanspolitik i 2000 var hensigtsmæssig.

Blandt forklaringerne på, at overskuddet i 2001 burde være så meget større, er de vigtigste, at udgiftsvæksten har været temmelig kraftig gennem flere år, og at konjunkturerne samtidig har været gode. De højere skatteindtægter er således løbende blevet anvendt til at finansiere yderligere offentlige udgifter og ikke til konsolidering.

Spejlbilledet af et solidt overskud i opgangstider er, at der i økonomisk dårlige tider er mulighed for at have underskud på de offentlige budgetter uden samtidig at sætte en holdbar økonomisk udvikling over styr. Erfaringsmæssigt er det nemlig særdeles vanskeligt at beskære de offentlige udgifter i nedgangstider, hvor arbejdsløsheden normalt vil være stigende, og ønskerne om at øge udgifterne til f.eks. sociale ydelser ligeledes vil være stigende.

For en økonomi som den grønlandske, der er afhængig af en svingende naturressource, er det særligt afgørende, at der føres en tilstrækkelig stram finanspolitik i gode år. Behovet for et finanspolitisk råderum øges desuden af, at Grønland i løbet af en årrække vil opleve stigende udgiftspres som følge af et stigende antal ældre. Hertil kommer gældssituationen i de offentligt ejede selskaber.

Jo større råderum der ønskes for finanspolitiske lempelser i lavkonjunkturår, desto større skal overskuddet være i gode år for at opbygge en tilstrækkelig god finansiell situation for det offentlige.

Det skal understreges, at beregningerne med den opstillede model i en række henseender er usikre, hvorfor talstørrelserne kan kritiseres og diskuteres. Beregningen af et neutralt budget bygger på forudsætninger om udgangår, økonomiens langsigtede vækstspor og graden af finanspolitisk stabilisering. I kapitel 4 findes en mere detaljeret beskrivelse af beregningerne.

Ud fra en samlet vurdering må udvalget dog konkludere, at der er behov for en væsentlig finanspolitisk stramning i 2001 i størrelsesordenen 250 mio. kr. Størrelsen af denne stramning afhænger dog af, hvordan den faktiske udnyttelse fra Anlægs- og reoveringsfonden vil blive. Bliver den faktiske udnyttelse f.eks. 100 mio. kr. mindre, således at der kun disponeres over 675 mio. kr. i 2001, reduceres kravet til finanspolitikken med et tilsvarende beløb.

Det er op til en politisk vurdering at afgøre, om en finanspolitisk stramning skal ske via indtægtssiden (forøgelse af indkomstskatter, huslejer, rejeafgift mv.) eller via udgiftssiden (reduktion af overførselsindkomster, offentligt forbrug eller offentlige investeringer). Ved tilrettelæggelsen af finanspolitikken bør der også tages hensyn til de regionale virkninger, idet behov og muligheder for især offentlige investeringer også bør afpasses lokale forhold.

Ovenstående gennemgang viser endvidere, at finanspolitikens virkninger er blevet stærkt afhængige af forvaltningen af de midler, der overføres til Anlægs- og reoveringsfonden. Det Rådgivende Udvalg finder, at det er afgørende, at udnyttelsen af de faktiske bevillinger fra Anlægs- og reoveringsfonden tilrettelægges i et nært samarbejde internt i hjemmestyret, så der sikres en tæt overensstemmelse med de politiske intentioner for så vidt angår den overordnede finanspolitik. Det er specielt vigtigt, at konstruktionen med Anlægs- og reoveringsfonden ikke fører til - i modstrid med de politiske intentioner - at den faktiske finanspolitik bliver konjunkturmedløbende. Denne risiko er til stede i 2001.

Rejekvoten

Den biologiske rådgivning for rejekvoten ved Vestgrønland er i 2001 på 85.000 tons mod 65.000 tons i 2000. Landsstyret har på denne baggrund valgt at fastsætte rejekvoten ved Vestgrønland til 82.000 tons i 2001 mod 71.000 tons i 2000, således at den samlede kvote (ved Vestgrønland og Østgrønland) bliver 92.600 tons i 2001 mod 81.600 i 2000. Rejekvoten er således samlet øget med godt 13 pct. fra 2000 til 2001.

Der kan opstå behov for særlige fordelingsmæssige tiltag i forbindelse med forhøjelsen af kvoten, da kun en relativ lille andel af befolkningen umiddelbart får fordel af en sådan kvote-forhøjelse. Da der er tale om udnyttelse af en begrænset råvareresource, som der ikke er fri adgang til, kan en forhøjelse af rejeafgiften således overvejes. Princippet om at afgiftsbelægge adgangen til begrænsede råvareresourcer kunne også anvendes inden for andre former for fiskeri.

Rejeafgiften skal generelt ses i sammenhæng med økonomien i den mest effektive del af fiskeriet, herunder de opnåede priser, men må ikke forhindre rederierne i en rationel drift og planlægning. Den skal endvidere ses i lyset af, at de tildelte kvoter normalt udnyttes fuldt ud, og at den hverken påvirker fiskeri-indsatsen eller effektiviteten i erhvervet. Med andre ord har den næppe stor betydning for de erhvervsmæssige dispositioner, herunder eksporten.

1.2 Arbejdsmarkedsforhold og -politik

Såvel beskæftigelsen som arbejdskraftens produktivitet skal være høj for at et land kan forblive eller komme op blandt de rigeste lande. Beskæftigelsesfrekvensen er høj i Grønland. Nøgleproblemet er dermed, at produktiviteten skal være væsentlig højere. Dette stiller store krav til uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken.

Denne beretning er den tredje, som mere indgående beskriver og analyserer et strukturpolitisk emne. De to foregående beretninger beskrev og analyserede hhv. bolig- og byggeområdet samt uddannelsesområdet. Beskrivelsen og analysen i denne beretning viser, hvor indbyrdes afhængige de tre strukturområder er, især uddannelses- og arbejdsmarkedsområdet. At sikre et uddannelsesniveau som det vesteuropæiske er ikke blot en gigantisk udfordring for det grønlandske samfund. Det er givetvis også forudsætningen for, at produktiviteten på det grønlandske arbejdsmarked når et lignende niveau. Hertil kommer de krav, som aktiv arbejdsmarkedspolitik stiller med de heraf afledte udfordringer for de tre centrale aktører på det grønlandske arbejdsmarked: 1) det offentlige, dvs. både hjemmestyret og kommunerne, 2) arbejdsgivere og deres organisationer samt 3) arbejdstagere og deres organisationer. Det er lagt til grund, at udvalgets anbefalinger på uddannelsesområdet fra forrige beretning i hovedtræk følges.

Beskæftigelse og ledighed

Erhvervsfrekvensen (dvs. hvor mange der er på arbejdsmarkedet i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive alder) kan opgøres til godt 80 pct. Sammenlignes med erhvervsfrekvenserne i OECD-landene, EU-landene og Danmark er dette højt.

Beskæftigelsesfrekvensen (dvs. antallet af beskæftigede i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive alder) kan beregnes til 74 pct., hvilket også ligger højt i international sammenhæng.

Ledighedsprocenten er typisk lavere, desto højere uddannelsesniveaue er. Dette betyder alt andet lige en højere ledighedsprocent i Grønland, idet uddannelsesniveaue hos den hjemmehørende arbejdskraft er relativt lavt. Således er næsten 80 pct. af de registrerede ledige ufaglærte. Der er ikke registrerede ledige blandt personer med en videregående uddannelse, og der er relativt få registrerede ledige med en mellemlang uddannelse.

Det er ikke blot de uddannelsesmæssige forhold, der gør det vanskeligt at opnå en lav ledighedsprocent i Grønland. Geografien og dermed de store afstande spiller også ind. Hertil kommer, at vejrforholdene og den nuværende erhvervsstruktur betyder, at det er vanskeligt at undgå sæsonledighed.

Det er karakteristisk, at den tilkaldte arbejdskraft især varetager jobs, som ikke har kunnet besættes med tilstrækkelig kvalificeret hjemmehørende arbejdskraft. Det viser samtidig, at hovedmidlet til at ændre denne situation er bedre uddannelse af den hjemmehørende arbejdskraft. Og der er mangel på såvel hjemmehørende med en videregående uddannelse som hjemmehørende med en faglig uddannelse.

Samfundsøkonomisk ville det derfor være mere optimalt, hvis det grønlandske arbejdsmarked var sammensat, så det især var den ekstra efterspørgsel efter arbejdskraft i sommerhalvåret, der blev mødt af tilkaldt arbejdskraft. Sæsonledigheden ville således kunne reduceres. Om ikke andet bør det overvejes, om den relativt store sæsonledighed i større omfang kan nyttiggøres gennem uddannelsesaktiviteter.

Produktivitet

Produktiviteten, dvs. produktionen pr. beskæftiget, er mellem 1/4 og 1/3 lavere i Grønland end i Danmark. Når denne forskel vurderes, må der endvidere blandt andet tages hensyn til, at tilkaldte er indregnet i de grønlandske tal og udgør knap 20 pct. af de beskæftigede.

Skal målsætningen om en selv bærende økonomi på niveau med de højt udviklede industrilande nås, skal produktiviteten forøges markant, hvilket hovedsageligt kan ske gennem bedre uddannelse. Arbejdsmarkedspolitikken skal sigte på en væsentlig forøgelse af produktiviteten udover at øge beskæftigelsesfrekvensen.

Arbejdsmarkedspolitiske forhold

Det er vigtigt, at der er økonomiske incitamentet forbundet med at være aktiv på arbejdsmarkedet. Der er således behov for dels en skarpere arbejdsdeling mellem arbejdsmarkedsforanstaltninger og sociale foranstaltninger. Og dels behov for at sikre en bedre sammenhæng mellem disse områder, da samspilsproblemer kan reducere incitamentet til at arbejde.

Aldersgrænsen for obligatorisk overgang til alderspensionering, omfanget af førtidspension samt uddannelsessystemets evne til at sikre at så mange som muligt uddannes bedst og hurtigst muligt påvirker direkte såvel erhvervs- som beskæftigelsesfrekvensen, og disse forhold er således også af central betydning.

Al erfaring viser, at det er vanskeligere at få førtidspensionister tilbage på arbejdsmarkedet end at forebygge, at der sker en overgang til førtidspension. Der bør derfor tilstræbes, at overgang til førtidspension kun sker, når de pågældendes muligheder for deltidsbeskæftigelse, beskæftigelse i støttede jobs og lignende er udtømte. En væsentlig forudsætning for, at en sådan politik skal lykkes, er naturligvis, at der også er jobs, der passer til personer med nedsat arbejdsevne.

Etablering af støttede jobs, skånejobs o.lign. kan ske både i de private erhverv og i det offentlige. I den sammenhæng må det kritisk undersøges, hvorfor de fleste kommuner i dag ikke udbyder skånejobs, beskyttet beskæftigelse og lign. En medvirkende årsag synes at være, at den gældende aktivitetsforordning ikke giver mulighed for at give løntilskud til lediges ansættelse i virksomheder og institutioner, der helt eller delvist ejes eller drives af kommuner.

Det bør i relation til aktivitetsforordningen undersøges, hvor der er mulighed for støttede jobs, der ikke fortrænger jobs i private virksomheder, idet manglen på støttede jobs bl.a. øger antallet af førtidspensionister. For at sikre tilstrækkeligt mange og et tilstrækkeligt varieret udbud af sådanne jobs er det også nødvendigt, at disse jobs oprettes på det private arbejdsmarked.

Der bør igangsættes et udredningsarbejde om jobs til personer med nedsat arbejdsevne. Følgende hovedemner kunne indgå: 1) hvor mange jobs af denne type findes i virksomhederne, i kommunerne og hjemmestyret? 2) hvad er de realistiske løsningsmuligheder?

Udvalget anbefaler, at hele overførselsområdet underkastes et udredningsarbejde med henblik på konkrete reformer i sammenhæng med den annoncerede huslejerreform. De afledte effekter med hensyn til bl.a. omkostningsniveau og offentlige finanser må nøje overvejes. Dette gælder også i relation til overvejelserne om at erstatte takstmæssig hjælp med en generel brugerfinansieret arbejdsløshedsforsikringsordning. En brugerfinansieret arbejdsløshedsforsikringsordning må givetvis være obligatorisk for lønmodtagerne.

Udvalget anbefaler endvidere, at ordninger, der sigter på at reducere sæsonledigheden, konjunkturligheden og strukturledigheden, gennemgås med henblik på en evt. ajourføring også set i lyset af den forbedring af beskæftigelsessituationen, der er realiseret i de senere år.

Uddannelsesmæssige forhold

Mange af de instrumenter, der er relevante for at opnå en højere beskæftigelsesfrekvens og en væsentlig højere produktivitet, påvirker begge dele. Opkvalificering fra ufaglært til faglært øger således både produktivitet og beskæftigelsesfrekvens, da faglærte som hovedregel foruden højere løn har højere erhvervsfrekvens og lavere ledighed end ufaglærte.

En relativ stor del af arbejdsstyrken er uden en kompetencegivende uddannelse. Dette betyder, at der kræves en ekstraordinær indsats for at opkvalificere/videreuddanne personer, der allerede er på arbejdsmarkedet, såfremt målsætningen om en væsentlige højere produktivitet skal nås inden for en kortere årrække. Det er derfor vigtigt, at udnytte alle muligheder, herunder andre landes, især Danmarks, uddannelses tilbud samt arbejdsgivernes muligheder for efteruddannelse af egne medarbejdere.

Erfaringer fra andre lande viser, at det er vigtigt, at videreuddannelse og opkvalificering også tilbydes de, der allerede har beskæftigelse. Hermed skabes der nemlig jobåbninger, som gør det muligt for personer med en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet at få foden inden for, idet de allerede beskæftigede med bedre kvalifikationer kan rykke op i jobhierarkiet og dermed give plads til andre med mindre kvalifikationer.

Der er i dag gode muligheder for at gøre brug af det danske AMU-system i forbindelse med uddannelse af den grønlandske arbejdskraft, som har adgang til AMU-kurser i Danmark med deltagerbetaling finansieret af den danske stat. Der er endvidere åbnet mulighed for, at udbydere af danske AMU-uddannelser kan afholde AMU-kurser i Grønland.

Alle arbejdspladser, store som små, offentlige som private, bør bidrage til at løfte voksen- og efteruddannelsesopgaven i det omfang, de har eller får mulighed herfor. Det skal i relation til voksen- og efteruddannelse specielt fremhæves:

- at uddannelsestilbuddene bør hænge sammen i et kompetencesystem, der giver officiel anerkendelse af den viden og de kompetencer, der opnås, uanset om disse erhverves i offentligt udbudte kurser eller i virksomhedstilrettelagte forløb,
- at den teknologiske udvikling betyder, at det er nødvendigt, at stort set alle har grundlæggende færdigheder i læsning, skrivning og regning af hensyn til den tiltagende skriftlige kommunikationsform,
- at en løbende evaluering af resultaterne er ønskelig.

Det offentlige, herunder uddannelsesinstitutionerne, erhvervslivet repræsenteret ved deres organisationer samt arbejdstagerne, ligeledes repræsenteret ved deres organisationer, bør gennemgå det eksisterende udbud af efteruddannelseskurser i Grønland og også i andre lande, specielt Danmark, med henblik på at reformere og informere om de foreliggende efteruddannelsesmuligheder. Det bør overvejes, om der skal gives incitament til, at især mindre virksomheder opstiller efteruddannelsesforløb for deres medarbejdere, og at disse forløb gennemføres.

Der er udsigt til, at fremtiden også bliver præget af omfattende ændringer på arbejdsmarkedet og betydelige forskydninger mellem erhvervene, hvor det bl.a. synes sikkert, at beskæftigelsen i fiskeindustrien vil blive reduceret. På den baggrund er viljen til livslang uddannelse og til hele tiden at lære nyt og være beredt på forandringer en af de vigtigste betingelser for at holde til-

knytningen til arbejdsmarkedet. Det er i den forbindelse afgørende, at der er tilstrækkelige muligheder for opkvalificering.

Udvalget anbefaler desuden, at der opstilles målsætninger om den andel af centrale faglige såvel som boglige stillingskategorier, der inden for specificerede tidsrammer ønskes besat med hjemmehørende arbejdskraft. Mål og tidsrammer må afpasses efter dels befolkningens størrelse og dels de aktuelle muligheder i relation til de forventede behov. Med 56.000 indbyggere er det eksempelvis klart, at det ikke er hensigtsmæssigt at operere med for snævre (og specialiserede) stillingskategorier. Opstillingen af sådanne målsætninger med tilhørende tidsrammer kan også bidrage til et mere målrettet arbejde omkring uddannelsesplanlægningen.

En høj andel hjemmehørende arbejdskraft behøver ikke betyde, at uddannelsesstedet ligger i Grønland, idet det i flere tilfælde vil være behæftet med alvorlige smådriftsulemper.

Bestemmelser om studiekraft, kvalifikationskrav, studiestøtte m.v. kan også bruges som instrumenter til at opnå højere beskæftigelsesfrekvens og en markant højere produktivitet.

De faglige uddannelser er i Grønland fire-årige kombinerede skole- og praktikuddannelser. De faglige uddannelser har som de boglige uddannelser et stort frafaldsproblem. Inden for bygge- og anlægsbranchen har der således gennem de senere år været dobbelt så mange, der afbryder uddannelsen, end der gennemfører. Det betyder, at der kun færdiguddannes omkring 20 inden for bygge og anlæg om året. Det offentlige bør sætte meget ind på at ændre de negative resultater og ikke tøve med at bruge til rådighed stående instrumenter. F.eks. bør praktikpladstilskuddet, der i dag kun ydes i det første år af uddannelsen, overvejes flyttet til afslutningen af læreperioden, idet mestrene herved ville få et større incitament til at sikre færdiggørelsen af de igangsatte praktikforløb. Hvis dette ikke er tilstrækkeligt, bør det overvejes kun at yde praktiktilskuddet, såfremt en praktikant gennemfører sin uddannelse. I disse overvejelser må det inddrages, hvordan det nødvendige antal praktikpladser tilvejebringes.

Som led i indslusningen af unge på arbejdsmarkedet er det vigtigt, at arbejdsgiverne bidrager med et tilstrækkeligt antal praktikpladser. I lyset af de vedvarende problemer på dette område, bør mulighederne for praktikpladser i andre lande, især Danmark, undersøges.

Den hjemmehørende befolkning har i henseende til uddannelse et klart incitament. Mange af de stillinger, der kræver en kompetencegivende uddannelse er besat med tilkaldt arbejdskraft. Gennemføres en uddannelse med et tilstrækkeligt resultat er der næsten sikkerhed for et job.

Bedre statistik

Kravet om stærk stigende produktivitet stiller også krav til den offentlige beslutningstagen. Den hæmmes på arbejdsmarkedsområdet og det sociale område af, at der selv på centrale områder ikke er en dataindsamling knyttet til den administrative proces, der bliver anvendt i beskrivende og analyserende øjemed. Det Rådgivende Udvalg skal derfor også anbefale, at kvaliteten i den offentlige administration og rådgivning øges ved bl.a. en hensigtsmæssig dataindsamling og statistikproduktion med deraf følgende mulighed for bedre underbyggede beslutninger og dybtgående analyser af effekten af beslutningerne.

1.3 Strukturpolitik

De seneste par år er hellefisk- og krabbefiskeri blevet mere betydningsfuldt, hvorved afhængigheden af rejer er blevet lidt mindre. Men økonomien er fortsat meget afhængig af udviklingen i fiskeriet. Det er vanskeligt at forestille sig, at bedre udnyttelse af den begrænsede fiskeressource vil kunne skabe høj vækst på længere sigt. Skabelse af nye erhvervsaktiviteter, så der kan komme et bredere erhvervsgrundlag og dermed mindre udsving i økonomien, er derfor fortsat af største betydning. En sådan udvikling vil også bidrage til at mindske udsvingene på de offentlige finanser og i det hele taget forbedre den offentlige økonomi.

Landsstyret offentliggjorde i september 2000 ”En vision for fremtiden, oplæg til strukturpolitisk handlingsplan”, hvor det overordnede mål for fremtidens Grønland blev formuleret:

”Grønland skal stræbe mod øget politisk selvstændighed gennem større økonomisk selvberedthed baseret på en øget markedsorientering og en velafbalanceret fordelingspolitik.”

Den strukturpolitiske handlingsplan lægger op til en række reformer, herunder omlægninger af samfundets strukturer, bedre rammer for det private erhvervsliv samt kompetenceudvikling.

Udvalget er enig i det overordnede indhold i den strukturpolitiske handlingsplan, herunder at det er nødvendigt med gennemførelse af en ambitiøs strukturpolitik, hvis landsstyrets mål skal realiseres og velstanden varigt øges.

Udover arbejdsmarkedspolitikken har udvalget i dette års rapport ikke analyseret strukturpolitiske emner i detaljer. Udvalget tillægger fortsat strukturpolitikken afgørende betydning. Som anført i beretningen fra 2000 omfatter de nødvendige strukturreformer en lang række områder som f.eks.:

- Fremme af konkurrencen inden for alle erhverv, herunder større åbenhed over for udlandet – også i forbindelse med f.eks. udlicitering af anlægsopgaver.
- Reduktion af erhvervstilskuddene blandt andet for at modvirke, at samfundets ressourcer fastholdes i sektorer og projekter, hvor de ikke anvendes tilstrækkelig effektivt. Da det går godt i økonomien i disse år, er tidspunktet velegnet for afvikling af nogle af subsidierne.
- Styrkelse af Konkurrencenævn og -lovgivning.
- Privatisering af udvalgte hjemmestyreejede virksomheder med henblik på at skabe øget effektivitet og dynamik. Hjemmestyret har bedt de største virksomheder om at udarbejde oplæg til, hvordan en privatisering af de enkelte virksomheder kan finde sted.
- Ensprissystemet og dertil hørende krydsprissubsidiering bør ændres, da det bevirker, at producenter og forbrugere ikke tager højde for de faktiske omkostninger. Som led i finansloven for 2001 er der sket en bevægelse i denne retning, idet et krydsprissubsidie mellem KNI Pilersuisoq A/S' varedivision og energidivision er blevet fjernet.
- Fremme af iværksætterkultur gennem skabelse af gode rammebetingelser for virksomhedsdrift.
- Boligpolitikken er helt central, og specielt i den nuværende gunstige konjunktursituation forekommer det oplagt at øge egenbetalingen og det private engagement på boligområdet.

I forbindelse med Forslag til Finanslov 2001 er søfragt-, bolig- og uddannelsesområdet behandlet som særlige temaer. Landsstyret har annonceret, at disse emner vil blive fulgt op i forbindelse med Forslag til Finanslov 2002. Endvidere vil social- og arbejdsmarkedsområdet, ensprissystemet og søfragt samt boligområdet blive taget op som temaer.

Forslag til Finansloven for 2002 bliver med andre ord afgørende på to væsentlige områder. Dels med henblik på at sikre en ansvarlig finanspolitik. Dels vil den kunne være et vigtigt skridt til at gennemføre tiltrængte reformer på en række vigtige områder.

De hjemmestyreejede selskaber

At det er gået godt med økonomien i de seneste år afspejler sig også i de hjemmestyreejede selskabers regnskaber. De seks største hjemmestyreejede selskaber kunne således i 1998 for første gang melde om overskud i samme år, og dette er gentaget i 1999. Set under ét var resultaterne dog ikke tilfredsstillende, og forrentningen af hjemmestyrets kapital er fortsat lav.

Overskuddene i det seneste par år afspejler sig også i udviklingen i selskabernes gæld. Efter at være steget gennem mange år, faldt den samlede gæld i 1999 for første gang. Da landskassens gæld samtidig faldt, blev selskabernes og landsstyrets samlede gæld noget mindre i 1999. Den samlede nettogæld udgør dog stadig næsten 2½ mia. kr., hvoraf 90 pct. hidrører fra Royal Greenland A/S. Med selskabernes store betydning for samfundsøkonomien kan landsstyret ikke se bort fra denne gæld, og udviklingen i den bør følges nøje.

Grønlands vigtigste virksomhed, Royal Greenland A/S, offentliggjorde den 19. februar 2001 regnskabet for 1999-2000, som viste et overskud på 11 mio. kr., hvilket svarer til overskuddet året før. Bestyrelsen og ledelsen finder resultatet utilfredsstillende set i lyset af selskabets omsætning. Udvalget deler denne opfattelse.

Kapitel 2. Arbejdsmarkedsforhold og -politik

2.1 Indledning

Gode makroøkonomiske vilkår (vækst, lav inflation, sunde offentlige finanser, en holdbar betalingsbalanceudvikling) samt en ambitiøs strukturpolitik, herunder uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik, er blandt de vigtigste krav, som stilles til lande, der ønsker at bevare deres position i gruppen af de rigeste lande, og ikke mindst til de lande, der ønsker at komme op i denne gruppe.

Disse krav må i øvrigt (nu) ses i relation til den tiltagende regionalisering og globalisering af økonomierne, som har fundet sted i efterkrigstiden, og som indtil videre synes at fortsætte.

Betydningen af en ambitiøs uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik er nu blevet så vigtig i en række industrilande – bl.a. på grund af aktuelle ledighedsproblemer og udsigten til en større ældrekvote – at der eksempelvis er blevet formuleret følgende ambitiøse mål:

- mindst 95 pct. af en ungdomsårgang skal inden 2010 have en kompetencegivende uddannelse (Danmark),
- over halvdelen af en ungdomsårgang skal inden 2010 have en videregående uddannelse (Danmark),
- beskæftigelsesfrekvensen skal senest i 2010 være mindst 70 pct. i alle EU-lande, besluttet på topmødet i Lissabon, marts 2000.

Tilsvarende overvejelser har været udgangspunktet for den rådgivning, som udvalget har fremsat bl.a. i relation til uddannelsespolitikken i 2000-beretningen og som stadig er gældende, og som også vil være udgangspunktet for den følgende analyse af såvel arbejdsmarkedsforholdene som arbejdsmarkedspolitikken.

I en analyse af arbejdsmarkedsforholdene og -politikken i Grønland må der endvidere tages hensyn til følgende forhold:

- at offentlig forvaltning og service samt de offentligt ejede virksomheder er dominerende på det grønlandske arbejdsmarked, idet disse institutioner og virksomheder beskæftiger over 40 pct. af de beskæftigede,
- at fiskerierhvervet (til søs og på land) er dominerende uden for serviceerhvervene,

- at det grønlandske arbejdsmarked består af en række ret skarpt adskilte geografiske delmarkeder,
- at den geografiske mobilitet foruden af afstandene især begrænses af boligforholdene,
- at det grønlandske arbejdsmarked er to-delt mellem et lønmodtagerorienteret arbejdsmarked i de største byer og et arbejdsmarked for selvstændige uden ansatte (fiskere og fangere) i hovedsageligt bygder og udkantsområder, hvor forbindelserne til markedsøkonomien *kan* være svagt udviklet,
- at uddannelsesniveaue (hos den hjemmehørende arbejdskraft) i udgangssituationen er relativt lavt med den konsekvens, at mange af de højtlønnede jobs besættes med tilkaldte,
- at iværksætterkulturen hos den hjemmehørende arbejdskraft er svagt udviklet uden for fangst og fiskeri, og at andelen af hjemmehørende i lederjob er forholdsvis lav. Det betyder, at den hjemmehørende arbejdskraft ofte ledes af ikke-hjemmehørende chefer med de kommunikationsproblemer af sproglig og kulturel karakter, som det kan give anledning til.

Kapitlet er opdelt i tre hovedafsnit. I afsnit 2.2 gives en statistisk beskrivelse og analyse af det grønlandske arbejdsmarked. Det sker med udgangspunkt i den foreliggende statistik om især arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed. Produktivitet og løn behandles i afsnit 2.3.

I afsnit 2.4 redegør udvalget for de overvejelser om arbejdsmarkedspolitikken, som ikke mindst gennemgangen i afsnit 2.2 og 2.3 har givet anledning til.

Afsnit 2.5 omfatter udvalgets konklusioner på arbejdsmarkedsforholdene og arbejdsmarkedspolitikken.

Det skal understreges, at udvalget i denne omgang ikke har behandlet socialpolitikken, selv om denne har flere og vigtige berøringspunkter med arbejdsmarkedspolitikken. De fordelingsmæssige forhold er heller ikke analyseret.

2.2 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

Befolkningsudviklingen i perioden 1990-2010 beskrives i afsnit 2.2.1. Der lægges vægt på udviklingen i den potentielle arbejdsstyrke, som primært er afgrænset til befolkningen i alderen 15-59 år og 15-62 år, se boks 2.2.1. Udviklingen i *aldrekvoten* indgår ligeledes i afsnit 2.2.1.

Boks 2.2.1 Afgrænsningen af det erhvervsaktive aldersinterval

Den erhvervsaktive alder afgrænses forskelligt. OECD anvender typisk aldersintervallet 15-64 år (begge år inkl.). På baggrund af den tilgængelige statistik har udvalget dog som hovedregel valgt aldersintervallet 15-59 år og/eller 15-62 år i den følgende beskrivelse af potentiel og faktisk arbejdsstyrke. Det har ikke altid været muligt i den statistiske beskrivelse at tage hensyn til, at pensionsalderen fra 1. januar 2000 er hævet fra 60 til 63 år. Hvor dette er tilfældet, og hvor den foretagne afgrænsning af den erhvervsaktive alder har betydning for beskrivelsen og analyserne, er dette fremhævet i teksten.

Med udgangspunkt i den potentielle arbejdsstyrke, dvs. *befolkningen* i alderen 15-59 år og 15-62 år, ses der i afsnit 2.2.2 på udviklingen i *den faktiske arbejdsstyrke* 1990-2010.

Det er med andre ord erhvervsfrekvensen, der er i fokus i afsnit 2.2.2, idet erhvervsfrekvensen er defineret som:

$$\text{Erhvervsfrekvens} = \frac{\text{faktisk arbejdsstyrke i den erhvervsaktive alder}}{\text{befolkning i den erhvervsaktive alder}}$$

Beskæftigelsens størrelse og sammensætning beskrives i afsnit 2.2.3, mens *ledighedens* størrelse og sammensætning beskrives i 2.2.4.

2.2.1 Den potentielle arbejdsstyrke 1990-2010

Tabel 2.2.1 viser befolkningsudviklingen i Grønland fra primo 1990 og fremskrevet til primo 2010 opdelt på en række aldersgrupper. Udviklingen efter 2000 er baseret på Grønlands Statistiks befolkningsprognose pr. 1. januar 2000. Forudsætningerne for denne prognose er sammenfattet i boks 2.2.2. De nævnte forudsætninger må i høj grad vurderes at være strukturelt bestemte og derfor ret uafhængige af (kortsigtede) økonomiske forhold; vandringerne må dog også vurderes at blive påvirket af konjunkturforholdene.

Tabel 2.2.1 Befolkningsudviklingen fordelt på aldersgrupper primo 1990-2010. Antal og indeks med 2000 = 100

	1990	1995	2000	2005	2010
0 år	1.156	1.108	875	885	870
1-6 år	6.240	6.808	6.158	5.569	5.367
7-14 år	6.824	7.462	8.193	8.087	7.241
15-19 år	3.671	3.512	3.888	4.489	4.682
20-24 år	6.244	3.472	3.336	3.815	4.402
25-59 år	27.861	29.332	29.211	28.844	28.998
60-62 år	965	1.006	1.049	1.420	1.216
63+ år	2.597	3.032	3.414	3.730	4.373
I alt	55.558	55.732	56.124	56.839	57.149
Indeks med 2000 = 100					
0 år	132	127	100	101	99
1-6 år	101	111	100	90	87
7-14 år	83	91	100	99	88
15-19 år	94	90	100	115	120
20-24 år	187	104	100	114	132
25-59 år	95	100	100	99	99
60-62 år	92	96	100	135	116
63+ år	76	89	100	109	128
I alt	99	99	100	101	102

Kilde: Materiale modtaget fra Grønlands Statistik.

Boks 2.2.2 Forudsætninger for befolkningsprognose pr. 1. januar 2000

Fertilitet

Fertilitetsantagelsen bygger på erfaringerne fra en forudgående 5-års periode, 1994-1998, dog med justeringer. For kvinder i aldersklasserne 15-19 år og 25-29 år forventes en svagt faldende fertilitet, mens der forventes en svagt stigende fertilitet for kvinder i aldersklassen 30-34 år. Disse antagelser resulterer i en faldende samlet fertilitet.

Dødelighed

Antagelsen om dødelighed tager sit udgangspunkt i dødelighedstavlen for 1994-1998. Dødeligheden i de enkelte aldersklasser frem til 2010 forventes at blive som i 1994-1998.

Ind- og udvandring

Det antages, at den fremtidige indvandring af personer født uden for Grønland bliver 1.730 personer årligt, hvilket er et gennemsnit af de foregående 5 års indvandring.

På baggrund af faldet i antallet af udvandring de seneste år antages antallet af udvandring af personer født uden for Grønland at blive 1.750 personer om året, hvilket er et gennemsnit af antallet af udvandring i 1998 og 1999.

Ovenstående medfører en nettoudvandring på 20 personer født uden for Grønland om året.

For personer født i Grønland har antallet af udvandring siden 1982 været større end antallet af indvandring. En del af disse er dog børn af forældre født uden for Grønland. Antallet af udvandring af personer født i Grønland har siden 1994 været stigende fra 780 personer til 1.154 personer i 1998, mens der observeredes et fald i antallet af udvandring i 1999.

Udvandringen af personer født i Grønland antages at blive på 1.100 personer om året de næste 10 år.

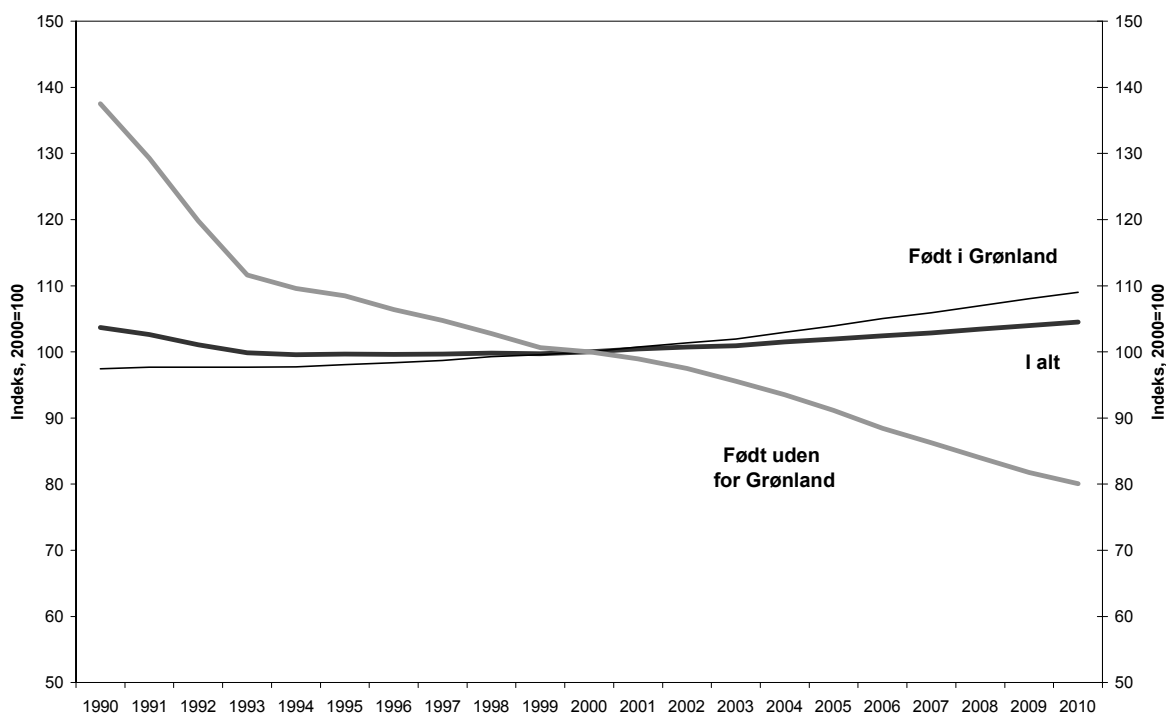
Indvandring af personer født i Grønland har som udvandring vist en stigende tendens de senere år, dog med et svagt fald fra 1997 til 1998. Indvandringen er steget fra 467 personer i 1993 til 803 i løbet af 1999. På denne baggrund antages indvandringen af personer født i Grønland at blive 700 personer om året de næste 10 år.

Antagelserne om det fremtidige vandringsomfang for personer født i Grønland medfører en nettoudvandring på 400 personer om året de næste 10 år.

Kilde: Grønlands Statistik 2000. *Grønlands Befolkning 1. januar 2000*. Nuuk.

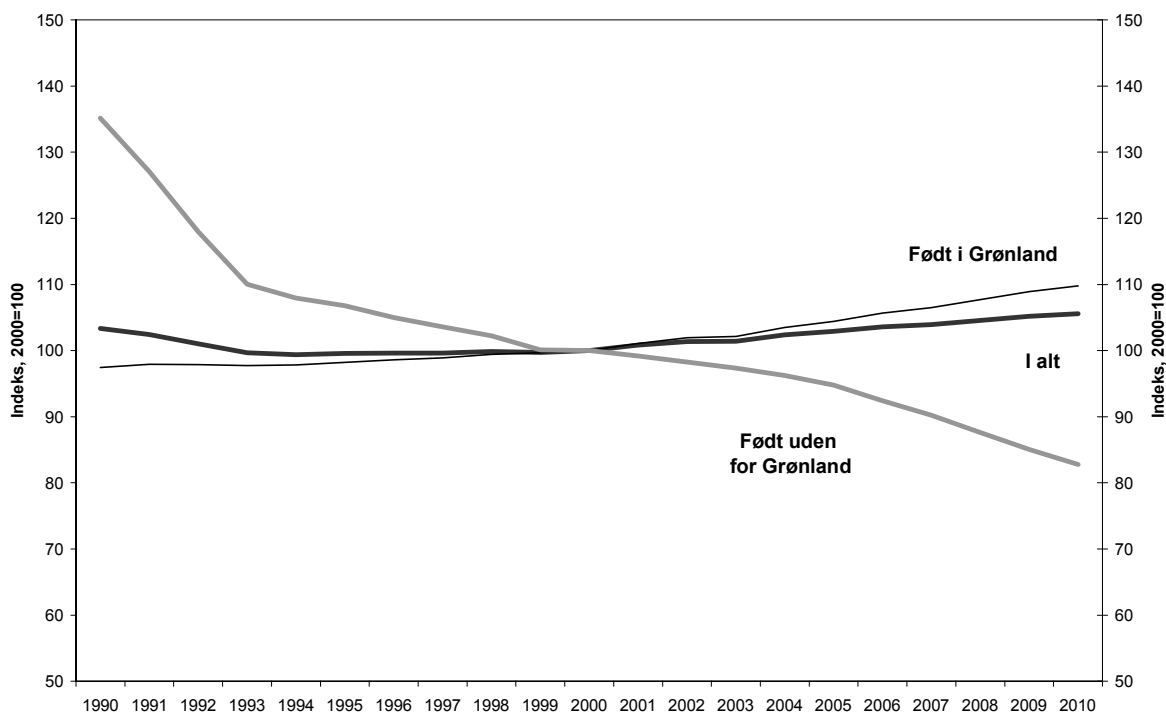
Det fremgår af figur 2.2.1a, at den potentielle arbejdsstyrke stort set er konstant frem til 2010 – dog med en svag stigning, der er størst, når de 60-62 årige medtages, jvf. figur 2.2.1b. Det hænger sammen med de anførte forudsætninger, hvor forudsætningen om ind- og udvandring er den kritiske.

Figur 2.2.1a **Udviklingen i den potentielle arbejdsstyrke i aldersintervallet 15-59 år fordelt efter fødested primo 1990-2010**



Kilde: Materiale modtaget fra Grønlands Statistik.

Figur 2.2.1b **Udviklingen i den potentielle arbejdsstyrke i aldersintervallet 15-62 år fordelt efter fødested primo 1990-2010**



Kilde: Materiale modtaget fra Grønlands Statistik.

Begge figurer viser derudover, at antallet af fødte uden for Grønland, som er et tilnærmet udtryk for tilkaldte, falder i hele fremskrivningsperioden fra 5.673 personer primo 2000 til 4.543 primo 2010, når aldersintervallet er 15-59 år. Det svarer til et fald på 20 pct. Når aldersintervallet er 15-62 år, falder antallet af tilkaldte i den potentielle arbejdsstyrke fra 5.857 personer primo 2000 til 4.848 primo 2010 eller med 17 pct. Det mindre procentvise fald i antallet af tilkaldte, når aldersintervallet er 15-62 år, afspejler, at gennemsnitsalderen af tilkaldte i dag er ret høj.

Selv om antallet af personer i den potentielle arbejdsstyrke forventes at være nogenlunde konstant i de kommende ti år, sker der en række forskydninger i dens sammensætning.

For det første sker der som allerede nævnt en forskydning i fordelingen mellem den grønlandsk fødte arbejdsstyrke og den tilkaldte arbejdsstyrke. Hvor den tilkaldte arbejdsstyrke i 1990 udgjorde godt en femtedel af den potentielle arbejdsstyrke, udgjorde den 16 pct. i 1999. I 2010 fremskrives den tilkaldte arbejdsstyrke derimod til kun at udgøre ca. 12 pct. af den potentielle arbejdsstyrke. Om denne fremskrivning for tilkaldt arbejdsstyrke holder afhænger først og fremmest af, hvordan den uddannelsesmæssige opkvalificering af den hjemmehørende arbejdsstyrke forløber set i forhold til behovene for uddannet arbejdsstyrke.

For det andet sker der en forskydning i den potentielle arbejdsstyrkes aldersfordeling. Det fremgår af tabel 2.2.2a og 2.2.2b, at aldersgruppen over 40 år siden 1990 har udgjort en stadig større andel af den potentielle arbejdsstyrke. Denne udvikling forventes at fortsætte de kommende ti år, så de over 40-årige i 2010 vil udgøre over 45 pct. af den potentielle arbejdsstyrke. Til sammenligning udgjorde de under 40 pct. i 2000.

Endvidere skal det fremhæves, at aldersgruppen af 30-39 årige i 2010 kommer til at udgøre knap en femtedel af den potentielle arbejdsstyrke mod næsten en tredjedel i dag. Betydningen af midtergruppen (de 30-49 årige) aftager frem til 2010. Til gengæld kommer de 15-29 årige til at udgøre en større andel af den potentielle arbejdsstyrke: knap 35 pct. i 2010 mod omkring 29 pct. i 2000.

Tabel 2.2.2a Aldersfordelingen blandt 15-59 årige 1990-2010. Pct.

	1990	1995	2000	2005	2010
15-19 år	9,7	9,7	10,7	12,1	12,3
20-29 år	34,2	26,3	18,9	20,1	22,4
30-39 år	26,2	30,8	32,4	25,0	18,8
40-49 år	18,5	19,5	22,8	26,9	28,0
50-59 år	11,4	13,7	15,2	15,9	18,5
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Materiale modtaget fra Grønlands Statistik.

Tabel 2.2.2b Aldersfordelingen blandt 15-62 årige 1990-2010. Pct.

	1990	1995	2000	2005	2010
15-19 år	9,5	9,4	10,4	11,6	11,9
20-29 år	33,4	25,6	18,3	19,3	21,7
30-39 år	25,5	30,0	31,5	24,0	18,2
40-49 år	18,1	19,0	22,2	26,0	27,2
50-59 år	11,1	13,3	14,8	15,3	17,9
60-62 år	2,5	2,7	2,8	3,7	3,1
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Materiale modtaget fra Grønlands Statistik.

Såvel aldersforskydningerne som en mindre andel af tilkaldt arbejdskraft må forventes at reducere den potentielle og faktiske arbejdsstyrke på længere sigt. Erhvervsfrekvensen for både de unge og de ældre aldersgrupper er således lavere end den gennemsnitlige erhvervsfrekvens. I de yngre aldersgrupper skyldes det især, at mange vil være under uddannelse. Tidlig tilbage-trækning fra arbejdsmarkedet via førtidspensionering er generelt hovedårsagen til faldende erhvervsdeltagelse blandt ældre, se tabel 2.2.6 og 2.2.7. Dette gælder såvel i Grønland som i andre lande.

Endvidere har den tilkaldte arbejdskraft en højere erhvervsfrekvens end fødte i Grønland, da de netop kommer for at arbejde, se afsnit 2.2.2.

Ovennævnte faktorer, som bidrager til at trække antallet af personer i arbejdsstyrken ned, skal imidlertid sammenholdes med to modsat virkende forhold.

For det første er pensionsalderen hævet fra 60 år til 63 år fra 1. januar 2000. Det betyder efter 3 år, dvs. fra primo 2003, en stigning i den potentielle arbejdsstyrke på godt 1.300 personer, svarende til en forøgelse af den potentielle arbejdsstyrke med 3½ pct. For det andet er der i tilknytning til bloktilskudsaf-tale for 2001 mellem hjemmestyret og de grønlandske kommuner

gennemført en finansieringsreform af førtidspensionen, der styrker kommunernes incitamenter til at fastholde personer på arbejdsmarkedet og til at øge revalideringsindsatsen, se boks 2.2.3¹.

Boks 2.2.3 Finansieringsreform for førtidspensionen og styrkede revalideringsmuligheder

Finansieringsreformen gennemføres fra 1. juli 2001.

Førtidspensioner tildelt før 1. juli 2001: Hjemmestyret refunderer 90 pct., kommunernes egenbetalingsandel er derfor 10 pct.

Førtidspensioner tildelt 1. juli 2001 og derefter: Hjemmestyret refunderer 50 pct., kommunernes direkte egenbetalingsandel bliver derfor 50 pct.

Bloktilskuddet – der ikke er øremærket – til kommuner øges, så de under ét holdes skadesløse for den større direkte egenbetalingsandel for førtidspensionister.

Aftalen om en finansieringsreform på førtidspensionsområdet hviler på nogle eksplicit aftalte forudsætninger, der skal være opfyldt fra 1. juli 2001.

Hjemmestyret refunderer fra 1. juli 2001 som udgangspunkt 50 pct. af kommunernes udgifter til revalidering. Tidligere blev revalidering fuldt ud finansieret af kommunerne.

Kilde: Hjemmestyret og De grønlandske kommuners landsforening 2000. *Bloktilskudsforhandlinger for budgetåret 2001*. Nuuk.

Det kan ikke på forhånd afgøres, hvilke af de modsatrettede effekter, der får størst indflydelse på det faktiske arbejdsudbud.

Udvikling i ældrekvoten

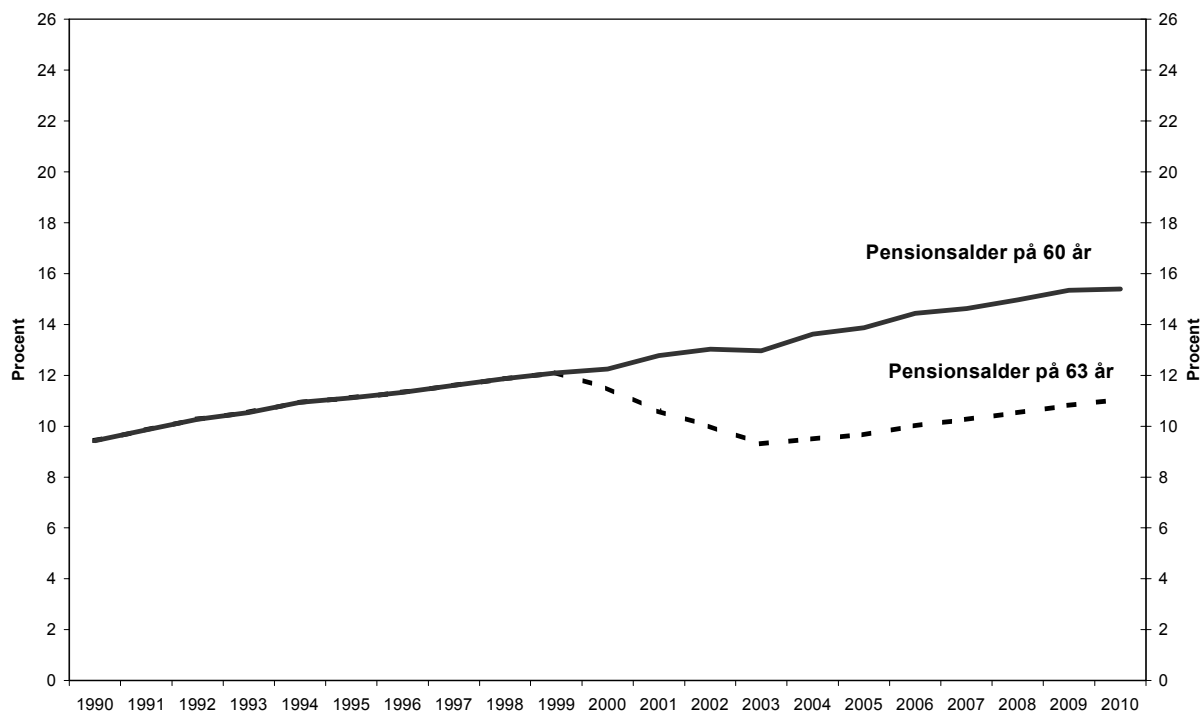
Antallet af 60-årige og derover forventes øget med godt 25 pct. i perioden 2000-2010, jvf. tabel 2.2.1. Udviklingen i antallet af 60-årige og derover sat i forhold til den potentielle arbejdsstyrke (befolkningen i aldersintervallet 15-59 år) er vist i figur 2.2.2.

Udviklingen i den således beregnede ældrekvote giver dog ikke et retvisende billede. For det første kan over 60-årige stadig være på arbejdsmarkedet. For det andet – og vigtigere – må der tages hensyn til forhøjelsen af pensionsalderen fra 60 år til 63 år fra 1. januar 2000. Gøres dette, reduceres ældrekvoten. Denne reduktion er så stor, jvf. figur 2.2.2, at selv om ældrekvoten efter denne korrektion også stiger frem mod 2010, vil ældrekvoten i 2010 være mindre end

¹ Ved vurderingen heraf må der tages hensyn til, at disse gruppers produktivitet næppe er så høj som gennemsnittet.

ældrekvoten primo 2000. Grønlands Statistiks fremskrivning viser, at ældrekvoten fortsat vil stige efter 2010.

Figur 2.2.2 Udviklingen i ældrekvoten 1990-2010



Anm.: Ældrekvoten i hele perioden 1990-2010 er beregnet som antal personer på 60 år og derover i pct. af antal personer i aldersintervallet 15-59 år.

I perioden 2002-2010 er ældrekvoten tillige beregnet som antal personer på 63 år og derover i pct. af antal personer i aldersintervallet 15-62 år på grund af forøgelsen af pensionsalderen fra 60 til 63 år fra 1. januar 2000. For 2000 er 60 årige og fra 2001 er 60-61 årige medtaget i den potentielle arbejdsstyrke.

I Grønlands Statistik 2000. Ledigheden i 1. halvår 2000. *Arbejdsmarked 2000:4*. Nuuk er det på side 8 anført, at kommunerne efter 1. januar 2000 alligevel har bevilliget alderspension til 60-62 årige personer, der ikke har været opmærksomme på stigningen i pensionsalderen fra 60 til 63 år.

Kilde: Materiale modtaget fra Grønlands Statistik.

Den ventede udvikling i de yngre aldersklasser er især af betydning for dimensioneringen af uddannelsessystemet og før-skolealderens pasningsforanstaltninger. Men disse problemstillinger indgår ikke i det efterfølgende.

2.2.2 Arbejdsstyrken 1990-2010

Grønlands Statistik opgør (endnu ikke) hverken det faktiske arbejdsudbud eller beskæftigelsen som led i den løbende statistik. Arbejdsmarkedsstatistikken består af løbende udgivelser af tal for ledigheden i Grønland fra Grønlands Statistik samt fra de seneste år af nogle særpublikationer om arbejdsmarkedsforhold:

- Grønlands Statistik 1997. Beskæftigelsen i hjemmestyret og kommunerne november 1996. *Arbejdsmarked 1997:7*. Nuuk.
- SULISA A/S 1998. *Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling*. Nuuk.
- Grønlands Statistik 2000. Beskæftigelsen i Grønland 1998, (foreløbige tal). *Specialpublikation 2000:6*. Nuuk.

Et første indtryk af udviklingen i den faktiske arbejdsstyrke frem til 2010 kan fås, hvis det antages, at erhvervsfrekvensen for fødte i Grønland i aldersintervallet 18-59 år er 84 pct., mens den for personer født uden for Grønland er 90 pct. i samme aldersinterval. Disse erhvervsfrekvenser fremgår af SULISA A/S 1998 (side 176), og stammer fra Grønlands Statistiks levevilkårsundersøgelse fra 1994. Antages det:

- at disse 1994-erhvervsfrekvenser fastholdes i årene herefter,
- at 15-17 årige, uanset om de er født i eller uden for Grønland, vil få en erhvervsfrekvens på 33 pct.,
- at 60-62 årige vil få en erhvervsfrekvens på 50 pct.

bliver den faktiske arbejdsstyrke frem til år 2010, afhængigt af om aldersintervallet er 15-59 år eller 15-62 år, som vist i tabel 2.2.3 og figur 2.2.3.

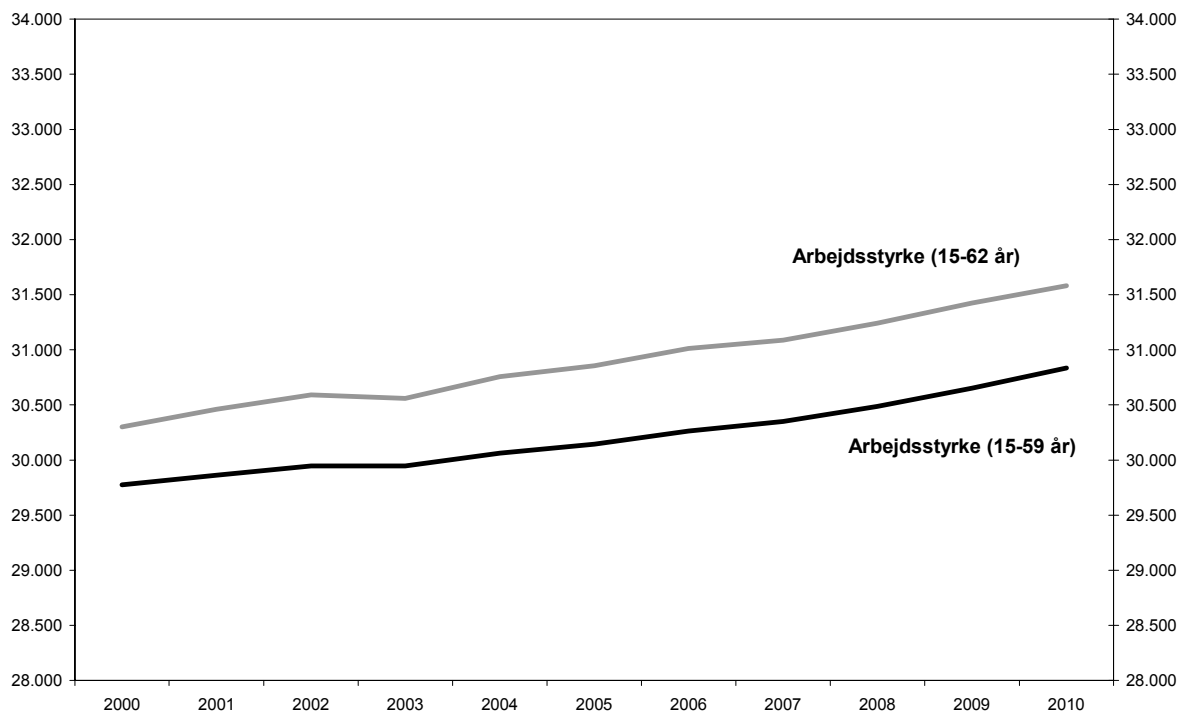
Tabel 2.2.3 Arbejdsstyrken 2000, 2005 og 2010 ved 1994-erhvervsfrekvenser m.m.

	2000	2005	2010
Potentiel arbejdsstyrke			
i alderen 15-59 år	36.435	37.148	38.082
- heraf født i Grønland	30.762	31.977	33.539
- født uden for Grønland	5.673	5.171	4.543
i alderen 15-62 år	37.484	38.573	39.571
- heraf født i Grønland	31.627	33.021	34.723
- født uden for Grønland	5.857	5.552	4.848
Faktisk arbejdsstyrke			
i alderen 15-59 år	29.776	30.145	30.837
- heraf født i Grønland	24.730	25.542	26.759
- født uden for Grønland	5.046	4.603	4.078
i alderen 15-62 år	30.301	30.857	31.582
- heraf født i Grønland	25.163	26.064	27.351
- født uden for Grønland	5.138	4.793	4.231

Anm.: I 1996 er den faktiske arbejdsstyrke beregnet til 29.130, heraf 23.970 født i Grønland og 5.160 født uden for Grønland, se SULISA A/S (1998, side 177).

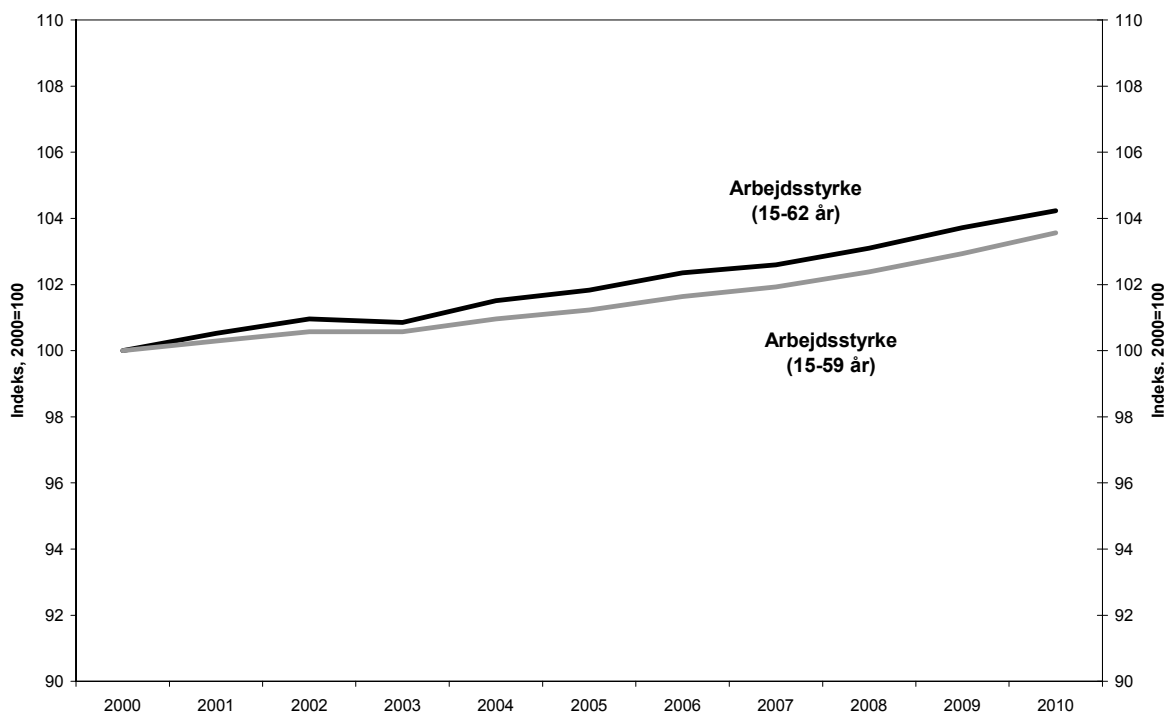
Kilde: Materiale udleveret fra Grønlands Statistik. SULISA A/S 1998. *Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling*. Nuuk. Samt egne beregninger.

Figur 2.2.3a Arbejdsstyrken 2000-2010 ved 1994-erhvervsfrekvenser



Kilde: Materiale udleveret fra Grønlands Statistik. SULISA A/S 1998. *Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling*. Nuuk. Samt egne beregninger.

Figur 2.2.3b Arbejdsstyrken 2000-2010 ved 1994-erhvervsfrekvenser. Indeks 2000 = 100



Kilde: Materiale udleveret fra Grønlands Statistik. SULISA A/S 1998. *Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling*. Nuuk. Samt egne beregninger.

Med forudsætningen om 1994-erhvervsfrekvenser i årene fremover og givet udviklingen i den potentielle arbejdsstyrke fordelt på henholdsvis fødte i og uden for Grønland, jvf. figur 2.2.1, følger det, at den faktiske arbejdsstyrke efter 2000 stort set er konstant frem til 2010. Dog med en endnu svagere vækst end i den potentielle arbejdsstyrke.

Mens befolkningen i aldersintervallet 15-59 år stiger fra 36.435 til 38.082 i 2010 svarende til en stigning på 4½ pct., stiger arbejdsstyrken fra 29.776 i 2000 til 30.837 i 2010, eller med 3,6 pct., når aldersintervallet er 15-59 år. Er aldersintervallet 15-62 år, stiger arbejdsstyrken fra 30.301 i 2000 til 31.582 eller med 4,2 pct. De hertil svarende erhvervsfrekvenser i 2000 er 82 og 81 pct., når aldersintervallet hhv. er 15-59 år og 15-62 år.

Sammenlignes erhvervsfrekvenserne på det grønlandske arbejdsmarked (81,7 pct. for 15-59 årige og 80,8 pct. for 15-62 årige i 2000) med erhvervsfrekvenserne i OECD-landene (70,4 pct. i 1999), i EU-landene (69 pct. i 1999) og i Danmark (80,6 pct. i 1999) er den høj. Det eneste OECD-land, hvor erhvervsfrekvensen er højere end i Grønland, er Island med en samlet erhvervsfrekvens på 85,9 pct. i 1999².

Inden en konklusion drages, bør følgende forhold dog inddrages i sammenligningen:

- det to-delte grønlandske arbejdsmarked, se boks 2.2.5 i det følgende,
- afgrænsningen af den erhvervsaktive alder til 15-59 år eller 15-62 år i Grønland. Afgrænses den erhvervsaktive alder derimod til OECD-standarden på 15 til 64 år, bliver den gennemsnitlige erhvervsfrekvens i 2000 på 80,8 pct. for 15-62 årige reduceret til 79,5 pct., såfremt det antages, at der ikke er personer på 63 eller 64 år på arbejdsmarkedet.

2.2.3 Beskæftigelsen i 1990'erne

I dette afsnit beskrives og analyseres beskæftigelsesniveauet og -sammensætningen ud fra Grønlands Statistiks undersøgelse af beskæftigelsen i 1998³.

² De her refererede erhvervsfrekvenser hidrører fra OECD 2000. *Employment Outlook* (June 2000). Paris. Den erhvervsaktive alder er sat til 15-64 år i denne publikation.

³ Grønlands Statistik 2000. *Beskæftigelsen i Grønland 1998*, (foreløbige tal). *Specialpublikation 2000:6*. Nuuk.

Beskæftigelsesniveau – beskæftigelsesfrekvenser

Beskæftigede omfatter både lønmodtagere og selvstændige. Antallet af selvstændige er til dels opgjort residualt, idet lønmodtagere først udskilles. Personer, der både optræder på arbejdsmarkedet som selvstændige og som lønmodtagere, kan derfor i for høj grad være klassificeret som alene lønmodtagere. Hertil kommer at fiskere/fangere, der indhandler deres fangst/jagtudbytte, er opgjort sammen med lønmodtagerne i den nævnte undersøgelse⁴.

Det er i boks 2.2.4 nærmere beskrevet, hvilket beskæftigelsesbegreb, der er anvendt i undersøgelsen, og hvilke opgørelsesproblemer der i øvrigt må tages hensyn til.

Det følger af beskrivelsen i boks 2.2.4, at det samlede antal helårsbeskæftigede kun kan anslås med *udgangspunkt* i Grønlands Statistiks 1998-undersøgelse. Udvalgets skøn er anført i tabel 2.2.4.

Da befolkningen i aldersintervallet 15-59 år primo 1998 var 36.372, bliver beskæftigelsesfrekvensen ud fra forudsætningerne i tabel 2.2.4 74 pct. for 1998. En beskæftigelsesfrekvens på 74 pct. ligger i international sammenhæng i den øvre ende af skalaen. Beskæftigelsesfrekvensen i 1998 var i OECD-landene 65,1 pct., i EU-landene på 61,5 pct. og i Danmark på 75,3 pct.⁵

⁴ 947 fiskere/fangere er klassificeret som lønmodtagere.

⁵ OECD 2000. *Employment Outlook* (June 2000). Paris. (Aldersinterval 15-64 år).

Boks 2.2.4 Beskæftigelsesbegreb og øvrige afgrænsninger i Grønlands Statistiks 1998-beskæftigelsesundersøgelse

Beskæftigelsesbegrebet

Det er antal helårsbeskæftigede, nationalregnskabets beskæftigelsesbegreb, der søges målt i 1998-undersøgelsen.

For at nå dette begreb reduceres beskæftigelsesgraden, som er 1 for en helårsbeskæftiget, for hver beskæftiget med:

- relativ tid med bopæl uden for Grønland i 1998 (tre måneders bopæl i udlandet reducerer eksempelvis beskæftigelsesgraden fra 1 til $9/12 = 3/4$),
- antal måneder, den pågældende er medio-ledig (for hver af disse registreringer reduceres beskæftigelsesgraden med $1/12$). Denne korrektion er pr. definition kun relevant for lønmodtagere.

Begrebet helårsbeskæftiget er forskelligt fra fuldtidsbeskæftiget. En person, der arbejder på halv tid igennem hele 1998, tæller som 1 i opgørelsen af helårsbeskæftigede, men kun som $1/2$ i opgørelsen af fuldtidsbeskæftigede. Der er således ikke korrigeret for den daglige arbejdstids længde, når antallet af helårsbeskæftigede opgøres.

Beskæftigelsesomfanget – lønmodtagere (inkl. fiskere/fangere)

Alle med en A-indkomst på kr. 40.000 og derover er som udgangspunkt medtaget som ”lønmodtagere”. Grænsen på kr. 40.000 udelukker bl.a. børn og andre med lave indkomster.

Men grænsen på kr. 40.000 udelukker ikke, at førtidspensionister og andre modtagere af overførselsindkomster indgår som lønmodtagere i denne undersøgelse. Udskillelse af personer på overførselsindkomster forudsætter, at socialregistret og den offentlige løndatabase inddrages i den statistiske bearbejdning. 1998-beskæftigelsesundersøgelsen klassificerer således godt 5.000 som helårsbeskæftigede ”lønmodtagere” i hjemmestyrets administration, mens foreløbige beregninger på hjemmestyrets løndatabase tyder på, at der er ca. 2.650 fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere. Antages det, at der i 1998 som i 1996 var ca. 800 deltidsbeskæftigede i hjemmestyrets administration, var beskæftigelsen i hjemmestyrets administration opgjort i helårsbeskæftigede godt 3000. For hjemmestyret skal 1998-beskæftigelsestallet således reduceres med ca. 40 pct. Samme reduktion antages her at være relevant i forhold til kommunerne.

Beskæftigelsesomfanget – selvstændige

Selvstændige er personer med mindst kr. 1.000 i B-indkomst, som ikke allerede er klassificeret som ”lønmodtagere”.

Selvstændige skal derudover have 16 skattedage i Grønland for at udelukke bosatte i udlandet, der er skattepligtige af fast ejendom i Grønland.

Beskæftigelsesomfanget – andre

Der indgår i 1998-opgørelsen herudover 768, der ikke har fået tildelt en branchekode. Disse kan være enten lønmodtagere eller selvstændige.

Kilde: Grønlands Statistik 2000. Beskæftigelsen i Grønland 1998, (foreløbige tal). *Specialpublikation 2000:6*. Nuuk.

Tabel 2.2.4 Skøn over beskæftigelsesfrekvensen i 1998

Beskæftigede, der er branchefordelt:			
• Lønmodtagere.....			31.477
- heraf i:			
Hjemmestyrets administration	5.019		
Kommunal administration	9.095		
• Selvstændige.....			322
Beskæftigede, der ikke er branchefordelt.....			<u>768</u>
Beskæftigede i alt i 1998-undersøgelsen.....			32.567
Korrektion for modtagere af overførselsindkomster:			
• I hjemmestyrets administration (40 pct.).....			-2.008
• I Kommunal administration (40 pct.).....			<u>-3.638</u>
Beskæftigede, afrundet.....			26.900

På baggrund heraf ligger beskæftigelsesfrekvensen på 74 pct. i 1998.

Anm.: Med udgangspunkt i beskrivelsen i boks 2.2.4. er det antaget, at 1998-beskæftigelsestallene for såvel hjemmestyrets administration som kommunal administration skal reduceres med 40 pct.

Kilde: Grønlands Statistik 2000. Beskæftigelsen i Grønland 1998, (foreløbige tal). *Specialpublikation 2000:6*. Nuuk.

Ved vurdering af beskæftigelsesfrekvensens størrelse må der tages forbehold for følgende forhold:

- opgørelsesmetoden for beskæftigelsesfrekvensen i 1998 jvf. boks 2.2.4,
- det to-delte grønlandske arbejdsmarked,
- det relative lave uddannelsesniveau i Grønland, der alt andet lige kræver en højere beskæftigelsesfrekvens for at nå samme produktion,
- afgrænsningen til aldersintervallet til 15-59 årige i Grønland. Afgrænses aldersintervallet til 15-64 år, som OECD-beskæftigelsesfrekvenserne er baseret på, og antages det, at de over 60-årige ikke er i beskæftigelse, bliver beskæftigelsesfrekvensen 71 pct. i 1998.

I en sammenlignende analyse af beskæftigelsesfrekvensen i Grønlands Statistiks 1998-beskæftigelsesundersøgelse og beskæftigelsesfrekvensen efter ILO-normen konkluderes det i boks 2.2.5, at 1998-beskæftigelsesundersøgelsen overvurderer beskæftigelsesfrekvensen, der således efter ILO-standarden er mindre end 74 for de 15-59 årige. Hertil kommer, at de foreløbige resultater fra Nuuks Erhvervsråds virksomhedsundersøgelse viser, at der er problemer med arbejdskraftens stabilitet (boks 2.2.6).

Boks 2.2.5 Beskæftigelsesfrekvensen i Grønlands Statistiks 1998-beskæftigelsesundersøgelse

Arbejdsmarkedsstatistik, herunder statistik for arbejdsstyrke og beskæftigelse og dermed også erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser, er som anden statistik opstillet efter internationalt aftalte normer for at øge sammenlignelighed og erfaringsudveksling. Arbejdsstyrke og beskæftigelse opgøres efter ILO-normer, som oftest baserer sig på helår som referenceperiode.

Selv om referenceperioden er et kvartal eller et år, er tællingsperioden typisk en dag eller en uge. Det giver ikke opgørelsesproblemer for personer, der står til rådighed for arbejdsmarkedet eller er i beskæftigelse hver eneste dag i referenceperioden. Men for personer, hvor dette ikke er tilfældet, giver resultatet for tællingsperioden kun et retvisende resultat for referenceperioden, såfremt forholdene i tællingsperioden i gennemsnit svarer til forholdene i referenceperioden.

Grønlands Statistiks 1998-beskæftigelsesundersøgelse overvurderer af to hovedårsager beskæftigelsesfrekvensen efter ILO-normer. For det første medtages personer på overførselsindkomster, jvf. ovenfor. For det andet betyder den anvendte metode med en indtægtsgrænse på kr. 40.000, at beskæftigelsesgraden for personer, der kun arbejder en del af året, i gennemsnit overvurderes. For disse personer er beskæftigelsesgraden kun mindre end 1, såfremt de har været borte fra Grønland en del af året eller har været registreret medio ledige. Der er følgende årsager til, at denne opgørelsesmetode overvurderer beskæftigelsesgraden:

- det to-delte arbejdsmarked betyder, at der især i bygder og udkantsområder kan være perioder, hvor der hverken er beskæftigelse eller registreret ledighed,
- sæsonudsving er relativt kraftige,
- holdningen til kortvarige fravær fra arbejdspladsen^a,
- ledige – og kun SIK-medlemmer – kan kun oppebære arbejdsløshedsunderstøttelse (takstmæssig hjælp) i 13 uger i en 12 måneders periode. Registrerede medio ledige – der giver anledning til fradrag i beskæftigelsesgraden – omfatter herudover kun personer, der lader sig registrere som ledige (medio) for at få anvist arbejde eller få konstateret, at dette ikke er muligt, hvorefter det evt. er muligt at opnå trangsvurderet hjælp eller udvidet behovsvurderet hjælp.

Da erhvervsfrekvensen er lig beskæftigelsesfrekvensen plus arbejdsløshedsprocenten, skulle erhvervsfrekvensen i 1998 være $74 + 7 = 81$ pct. blandt de 15-59 årige, såfremt beskæftigelsesfrekvensen og arbejdsløshedsprocenten var retvisende. Er beskæftigelsesprocenten imidlertid mere overvurderet, end arbejdsløshedsprocenten er undervurderet, er erhvervsfrekvensen mindre end 81 pct. og omvendt.

a. Undersøgelser har vist, at fødte i Grønland har en anden holdning til arbejdet end fødte uden for Grønland. Signifikant flere fødte i Grønland erklærer sig således helt eller delvist enige i: "Når det endelig er blevet sommer og vejret er dejligt, er det i orden at blive væk fra arbejdet en gang imellem – bare det ikke er for tit", se SULISA A/S 1998 (side 219-221).

En række virksomhedsledere har sammenfattet deres opfattelse således: "Den ufaglærte grønlandske arbejdskraft har endnu ikke den stabilitet, der kendetegner lønarbejdere i de højt industrialiserede lande. Ønskes en erhvervsudvikling der ligner vestens, må der satses meget på uddannelse og holdningsbearbejdning af de kommende medarbejdere".

"De problemer der oftest blev rejst, havde at gøre med hyppige udeblivelser, især omkring lønudbetaling og om sommeren. Endvidere var det et stort problem for nystartede virksomheder, at det tog lang tid og krævede mange ansættelser, før det lykkedes at få en stab af relativt stabile ufaglærte medarbejdere", SULISA A/S 1998 (side 130).

Boks 2.2.6 Citater om indikationer om arbejdskraftens stabilitet

- 44 pct. af virksomhederne finder, at udskiftningsfrekvensen af arbejdskraft er problematisk.
- Utilfredsheden med den løbende udskiftningsfrekvens af arbejdskraft er mest markant inden for hotel & restauration, handel og servicebrancherne.
- Hver tredje virksomhed i Nuuk siger, at de har problemer med ulovligt fravær. 2 ud af 3 af disse virksomheder beskriver problemet som generende eller alvorligt.
- Bygge & anlæg, produktions- og hotel- & restaurationsbrancherne er de tre brancher, der (rent objektivt) har størst problemer med ulovligt fravær.
- Selv om service- og handelsbrancherne er blandt dem, der har et relativt mindre (objektivt) problem med ulovligt fravær, hører de til de brancher, der opfatter fænomenet som mest generende og alvorligt.
- Problemet med ulovligt fravær er koncentreret omkring lønningsdagen. Hver fjerde virksomhed inden for bygge & anlæg har et højere end 5-pct. problem i dagene omkring lønningsdag.

Anm.: Se nærmere om Nuuk Erhvervsråds virksomhedsundersøgelse i afsnit 2.4.2.

Kilde: Nuuk Erhvervsråd, Ilisimatusearfik, Grønlands Arbejdsgiverforening 2000. *En foreløbig analyse af Nuuk Erhvervsråds virksomhedsundersøgelse*. Nuuk 18. september 2000.

Beskæftigelsens sammensætning i 1998

Den følgende beskrivelse af beskæftigelsens sammensætning i 1998 vedrører alene den branchefordelte lønmodtagerbeskæftigelse på 31.477 (inkl. indhandlende fangere/fiskere). Disse tal er, jvf. tabel 2.2.4, påvirket af, at mange personer på overførselsindkomster er medtaget under den offentlige administration, og at branchefordelingen er sket uens i kommunerne. Det er ikke generelt muligt at korrigere herfor i beskrivelsen af beskæftigelsens sammensætning.

Privat / offentlig beskæftigelse

I indledningen til dette kapitel blev det fremhævet, at offentlig forvaltning og service samt de offentligt ejede virksomheder er meget dominerende på det grønlandske arbejdsmarked, idet disse institutioner og virksomheder beskæftiger over 40 pct. af de beskæftigede⁶. Grundlaget for denne opgørelse er:

⁶ Når beskæftigelsen i offentlige institutioner og virksomheder er anført at overstige 40 pct. af den samlede beskæftigelse, hænger det sammen med, at tallet på 4.152 undervurderer beskæftigelsen i offentligt ejede virksomheder i 1996. Alle offentligt ejede virksomheder er nemlig ikke medtaget, ligesom timelønnede i Royal Greenland A/S ikke indgår i dette tal.

Lønmodtagere i offentlige forvaltning og service i 1998	14.677
- korrektion for modtagere af overførselsindkomster	<u>-5.646</u>
Lønmodtagere i offentlig forvaltning og service	9.031
Beskæftigede i offentligt ejede virksomheder i 1996	<u>4.152</u>
Beskæftigede i alt af offentlige arbejdsgivere (den offentlige sektor)	<u>13.183</u>

Anm.: De offentligt ejede virksomheder er her afgrænset som de af hjemmestyrets aktieselskaber og nettostyrede virksomheder, der anvender det offentlige lønsystem. Disse virksomheder er: INI, KNI, Royal Greenland A/S, Tele Greenland A/S, Amutsiviit, Asiaq (Misissueqqaarnerit) og Nukissiorfiit. For Royal Greenland er timelønnede ikke medtaget.

Kilde: Grønlands Statistik 2000. *Statistisk Årbog 2000*, side 490 og egne beregninger.

Inden for de private erhverv, der i alt beskæftigede 16.800 lønmodtagere i 1998, var fremstillingserhvervene dominerende med næsten en fjerdedel af de beskæftigede. Fiskeindustrien er igen det helt dominerende fremstillingserhverv, idet fiskeindustrien beskæftigede 85 pct. af de ansatte i fremstillingserhvervene.

Beskæftigelsen på arbejdstagerkommune

Det blev i indledningen fremhævet, at opdelingen af det grønlandske arbejdsmarked på en række adskilte geografiske delarbejdsmarkeder har stor betydning for situationen på det grønlandske arbejdsmarked. Denne problemstilling belyses her med udgangspunkt i lønmodtagerbeskæftigelsen fordelt på arbejdstagerkommune.

I tabel 2.2.5 er "beskæftigelsen" i den offentlige forvaltning og service samt beskæftigelsen i den private sektor fordelt på arbejdstagerkommune.

Tabel 2.2.5 Offentlig og privat beskæftigede i 1998 efter arbejdstagerkommune

	Offentligt beskæftigede		Privat beskæftigede		Beskæftigede i alt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Nanortalik	385	2,6	1.052	6,3	1.437	4,5
Qaqortoq	1.066	7,1	965	5,8	2.031	6,4
Narsaq	622	4,2	541	3,2	1.163	3,7
Ivittuut	7	0,0	154	0,9	161	0,5
Paamiut	940	6,3	456	2,7	1.396	4,4
Nuuk	3.532	23,6	4.792	28,5	8.324	26,2
Maniitsoq	1.094	7,3	998	6,0	2.092	6,6
Sisimiut	970	6,5	1.635	9,7	2.605	8,2
Kangaatsiaq	425	2,8	327	2,0	752	2,4
Aasiaat	1.051	7,0	810	4,8	1.861	5,9
Qasigiannuguit	389	2,6	474	2,8	863	2,7
Ilulissat	1.220	8,2	1.466	8,7	2.686	8,4
Qeqertarsuaq	330	2,2	291	1,7	621	1,9
Ummannaq	774	5,2	853	5,1	1.627	5,1
Upernavik	708	4,7	904	5,4	1.612	5,1
Qaanaaq	256	1,7	217	1,3	473	1,5
Tasiilaq	861	5,7	408	2,4	1.269	4,0
Illoqqortoormiut	185	1,2	53	0,3	238	0,7
Uden for kommuner	162	1,1	399	2,4	561	1,8
I alt	14.977	100,0	16.795	100,0	31.722	100,0

Anm.: På grund af den manglende udskillelse af personer på overførselsindkomster er tallene for offentligt beskæftigede og beskæftigede i alt mindre anvendelige.

Kilde: Grønlands Statistik 2000. Beskæftigelsen i Grønland 1998, (foreløbige tal). *Specialpublikation 2000:6*. Nuuk.

Beskæftigelsen fordelt på byer og bygder

Det to-delte arbejdsmarked har ikke mindst sammenhæng med beskæftigelsens fordeling på byer og bygder. Af de 31.477 lønmodtagere i 1998 var de 25.613 beskæftiget i byer og 5.863 beskæftiget i bygder svarende til en fordeling på henholdsvis 81 pct. og 19 pct.

Beskæftigelsen fordelt på aldersintervaller

Lønmodtagerbeskæftigelsen er i 1998-undersøgelsen fordelt på fem aldersgrupper, jvf. tabel 2.2.6.

Tabel 2.2.6 Lønmodtagerbeskæftigelsen og den hertil hørende beskæftigelsesfrekvens fordelt på aldersgrupper i 1998

	Alder					
	15-19 år	20-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	I alt 15-59 år
Lønmodtagerbeskæftigelsen	2.884	6.455	10.661	6.905	4.568	31.477
Befolkning pr. 1.1.1998	3.770	7.653	11.996	7.582	5.371	36.372
Ukorrigeret lønmodtagerbeskæftigelsesfrekvens	76,5	84,3	88,9	91,1	85,0	86,5
Korrigeret beskæftigelsesfrekvens, jvf. tabel 2.2.4 ^a	65,4	72,1	76,1	77,9	72,7	74,0

a. Den korrigerede beskæftigelsesfrekvens i de enkelte aldersgrupper er beregnet ved en proportional nedjustering svarende til i alt-tallene, dvs. beskæftigelsesfrekvensen for eksempelvis 15-19 årige er beregnet som $76,5 \times 74,0/86,5 = 65,4$.

Kilde: Grønlands Statistik 2000. Beskæftigelsen i Grønland 1998, (foreløbige tal). *Specialpublikation 2000:6*. Nuuk.

Det ses, at beskæftigelsesfrekvensen har det sædvanlige buede forløb med de laveste frekvenser i de ydre aldersintervaller. På grund af den manglende udskillelse af personer på overførselsindkomster må det desuden antages, at beskæftigelsesfrekvensen især er overvurderet for de ældre aldersgrupper.

Denne konklusion styrkes af en sammenligning med den aldersfordelte danske beskæftigelsesfrekvens, jvf. tabel 2.2.7.

Tabel 2.2.7 Den aldersfordelte danske og grønlandske erhvervsfrekvens i 1998. Pct. og indeks

	Alder					
	15-19 år	20-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	I alt 15-59 år
Den korrigerede grønlandske beskæftigelsesfrekvens	65,4	72,1	76,1	77,9	72,7	74,0
Den danske beskæftigelsesfrekvens	57,9	77,3	83,7	84,4	74,7	78,2
Indeks med beskæftigelsesfrekvensen i aldersintervallet 40-49 år = 100						
Den korrigerede grønlandske beskæftigelsesfrekvens	84	93	98	100	93	95
Den danske beskæftigelsesfrekvens	69	92	99	100	89	93

Kilde: Tabel 2.2.6 og Danmarks Statistik 2000. Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik 1. januar 1999. *Arbejdsmarked 2000:7*. København.

Beskæftigede fordelt på fødte i og uden for Grønland

Af den samlede lønmodtagerbeskæftigelse i 1998 på 31.477 er 26.207 eller 83 pct. født i Grønland, mens resten på 5.270 eller 17 pct. er født uden for Grønland.

Andelen af beskæftigede personer født uden for Grønland er i 1998 beregnet til 20 pct. i de private erhverv og til 13 pct. i offentlig forvaltning og service. Det er højst tvivlsomt, om dette også svarer til de faktiske forhold på grund af den manglende udskillelse af personer på overførselsindkomster i offentlig administration. Udskilles disse fra den offentlige beskæftigelse som i tabel 2.2.4, og antages det, at alle disse personer udelukkende er født i Grønland, bliver andelen af personer født uden for Grønland i offentlig forvaltning og service 22 pct. i 1998.

På trods af, at der ikke er fuldstændig overensstemmelse mellem på den ene side hjemmehørende arbejdskraft / tilkaldt arbejdskraft og på den anden side fødte i Grønland / fødte uden for Grønland, antages det, at sammenhængen er så tæt, at der kan konkluderes på områder, hvor talgrundlaget er klart, eller hvor konklusionen støttes på viden fra andre kilder.

Betydningen af tilkaldt arbejdskraft for det grønlandske arbejdsmarked og samfund fremgår bl.a. af, hvor dominerende tilkaldt arbejdskraft er i de forskellige brancher. Dette er søgt beskrevet i tabel 2.2.8, der viser andelen af tilkaldt arbejdskraft, hvor denne er mindst 15 pct. i brancher med minimum 100 ansatte.

Tabel 2.2.8 Brancher med over 100 ansatte, hvor andelen af tilkaldt arbejdskraft er over 15 pct. i 1998

Antal ansatte	Andel af tilkaldt arbejdskraft, pct.		
	15-24	25-34	35 og derover
100-199	<ul style="list-style-type: none"> • Handel med beklædning, tekstil og læder (17) • Kantiner og catering (18) • Detailhandel med radio o.lign. (22) • Økonomiske interesseorganisationer (23) 	<ul style="list-style-type: none"> • Skibsværfter og bådebyggeri (25) • Malermestre (28) • Avisindustri og anden grafisk industri (31) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rådgivende ingeniører og arkitektvirksomhed (44) • Pengeinstitutter (46)
over 200	<ul style="list-style-type: none"> • Kolonialhandel (15) • Hav- og kystfiskeri over 100 BRT (19) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tømrer- og snedkermestre (25) • Televæsen (26) • Hotel med restaurant (29) • Blikkenslagerforretning (31) • El-, gas- og varmemforsyning (32) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hjemmestyrets administration (35)^a • Elektroinstallatørforetning (35) • Sundhedsvæsen (38) • Lufttransport (39) • Entreprenørvirksomhed (41) • Dansk arbejdsgiver (71)

Anm.: Tallene i parentes angiver den procentdel, der er født uden for Grønland.

a. Dette tal fremkommer, når den i tabel 2.2.4 beskrevne korrektion for personer med overførselsindkomster er foretaget.

Kilde: Grønlands Statistik 2000. Beskæftigelsen i Grønland 1998, (foreløbige tal). *Specialpublikation 2000:6*. Nuuk.

Tilkaldt arbejdskraft, som kun bliver i landet i den erhvervsaktive periode, er i mange relationer en økonomisk fordel for det pågældende land, hvis der i øvrigt er beskæftigelsesmuligheder. Det gælder også for Grønland.

Det er karakteristisk, at den tilkaldte arbejdskraft især varetager jobs, som ikke har kunnet besættes med tilstrækkelig kvalificeret hjemmehørende arbejdskraft. Det viser samtidig, at ho-

vedmidlet til at ændre denne situation er bedre uddannelse af den hjemmehørende arbejdskraft. Og som tabel 2.2.8 viser, er der ikke kun mangel på hjemmehørende med en videregående uddannelse, men også mangel på hjemmehørende med en faglig uddannelse.

Problemet med den manglende uddannelse af den lokale arbejdskraft fremgår også af Nuuk Erhvervsråds virksomhedsundersøgelse, jvf. boks 2.2.7.

Boks 2.2.7 Citater om indikationer på manglende uddannelse af arbejdsstyrken

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• 44 pct. af virksomhederne i Nuuk mener, at mulighederne for lokalt at ansætte medarbejdere med de nødvendige kvalifikationer er nærmest umuligt eller meget svært.• Kun 15 pct. af virksomhederne erklærer sig tilfredse med mulighederne for at få fat i den nødvendige kvalificerede arbejdskraft lokalt.• Rådgivning, handel og hotel & restauration er de brancher, der har sværest ved at finde kvalificerede medarbejdere.• Næsten 37 pct. af virksomhederne inden for handelsbranchen finder det nærmest umuligt at finde kvalificeret arbejdskraft lokalt.• 2 ud af 3 rådgivningsvirksomheder finder det umuligt eller meget svært at finde kvalificeret arbejdskraft lokalt. |
|---|

Anm.: Se nærmere om Nuuk Erhvervsråds virksomhedsundersøgelse i afsnit 2.4.2.

Kilde: Nuuk Erhvervsråd, Ilisimatuserfik, Grønlands Arbejdsgiverforening 2000. *En foreløbig analyse af Nuuk Erhvervsråds virksomhedsundersøgelse*. Nuuk 18. september 2000.

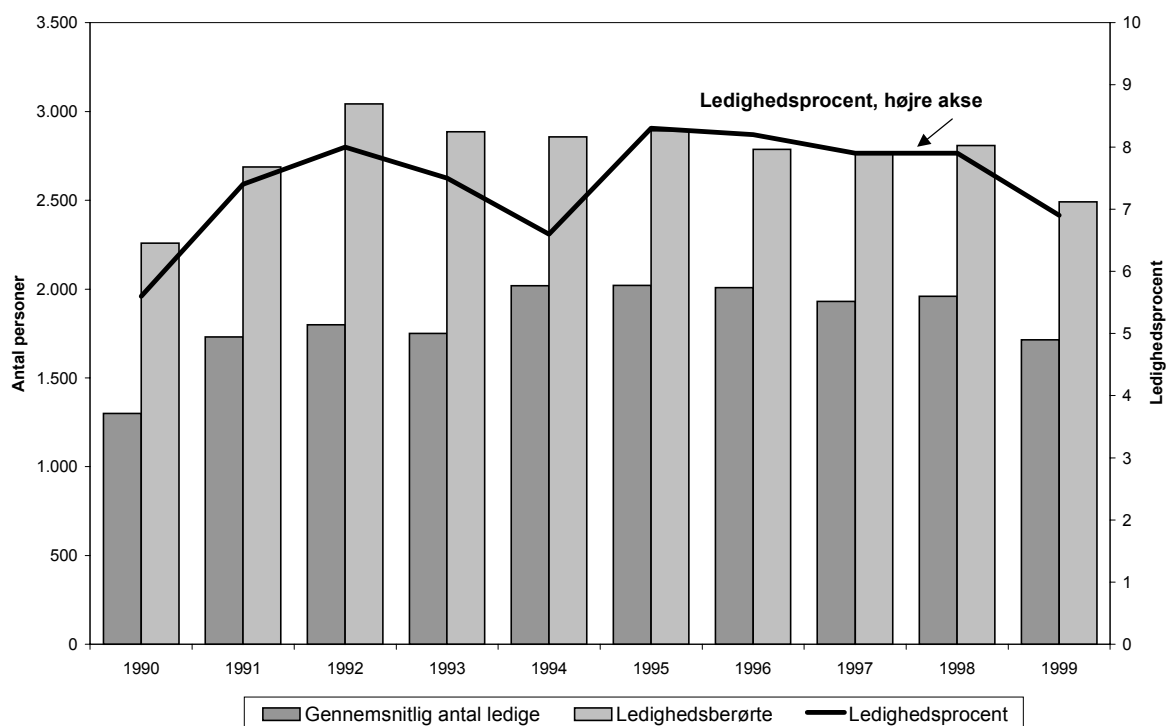
2.2.4 Ledigheden i 1990'erne

Grønlands Statistiks ledighedsstatistik vedrører primært ledigheden i byerne, selvom statistikken de senere år er begyndt at inddrage ledigheden i visse bygder. Det betyder bl.a., at ledighedsprocenten, som den anvendes her, beregnes ud fra den i byerne bosatte arbejdsstyrke, der er afgrænset til bybefolkningen mellem 15 og 59 år. Hertil kommer, at ledighedstallene alene sættes i relation til den del af arbejdsstyrken, der er født i Grønland.

Grønlands Statistik anvender to ledighedsbegreber: Ledige medio og berørt af ledighed. Ledige medio angiver antallet af ledige, der har været ledige medio måneden. Dette begreb giver et tilnærmet udtryk for den gennemsnitlige ledighed. Berørt af ledighed omfatter foruden de medio ledige også andre ledige. Dette begreb giver et udtryk for, hvor mange der i en given periode har været berørt af ledighed.

Ledigheden i byerne gennem 1990'erne er vist i figur 2.2.4. Det fremgår bl.a., at den gennemsnitlige ledighed siden 1995 er faldet med 15 pct.

Figur 2.2.4 Ledigheden i byerne 1990-1999. Antal og i pct. af arbejdsstyrken i byerne



Kilde: Materiale udleveret fra Grønlands Statistik.

Som anført består det grønlandske arbejdsmarked af geografisk adskilte delarbejdsmarkeder. I tabel 2.2.9, som viser dels ledighedsprocenterne i byerne, dels hvor stor en andel, der var berørt af ledighed, fremgår det, at der er betydelige geografiske forskelle på ledigheden.

Det er især byerne fra Nuuk til Diskobugten, som har den laveste ledighed. I Nuuk og Ilulissat var ledigheden således helt nede på 4,6 pct. i 1999. Tasiilaq, Paamiut, Qaanaaq og Narsaq, men også Aasiaat, har omvendt alle ledighedsprocenter over 10. Disse forskelle skal naturligvis også ses i sammenhæng med den anspændte boligsituation i de største byer, især i Nuuk, hvor ved udligning af disse arbejdsløshedsprocenter vanskeliggøres.

Tabel 2.2.9 Ledighed og berørte af ledighed i byerne i 1999. Pct.

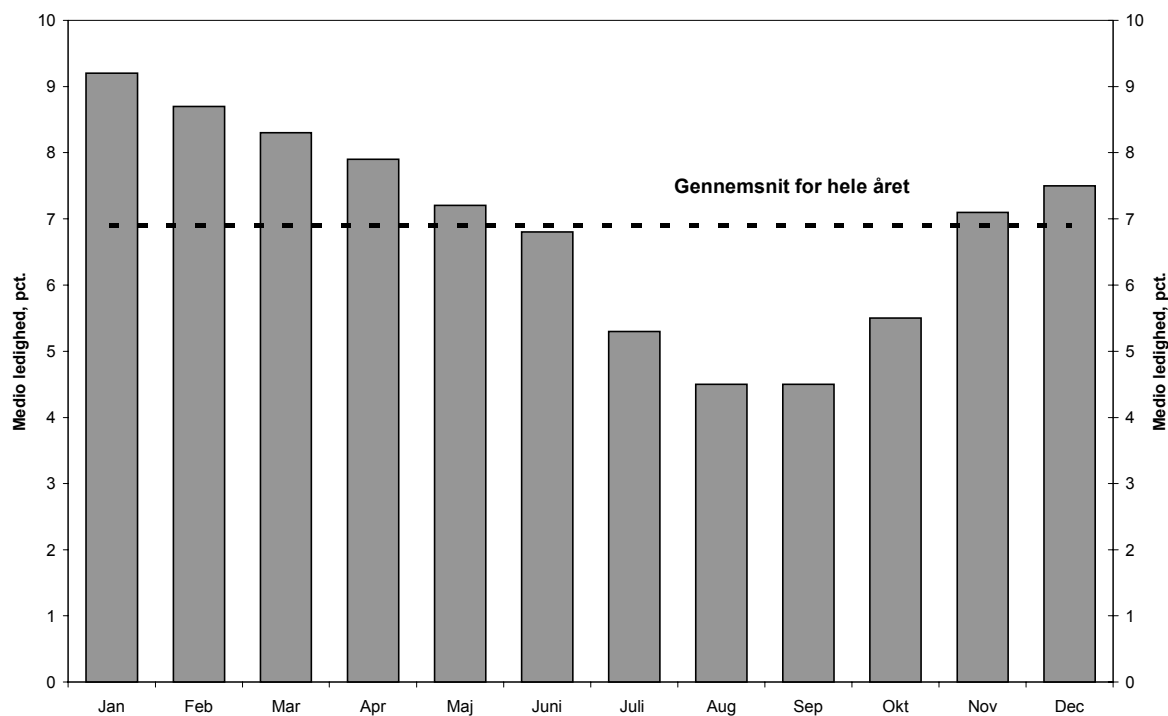
	Ledige medio	Berørte af ledighed
Nanortalik	8,6	10,9
Qaqortoq	7,7	10,6
Narsaq	10,4	16,3
Paamiut	11,8	15,8
Nuuk	4,6	6,0
Maniitsoq	6,9	11,0
Sisimiut	6,5	9,6
Kangaatsiaq	7,4	10,6
Aasiaat	10,6	14,1
Qasigiannguit	6,7	10,9
Ilulissat	4,6	8,3
Qeqertarsuaq	3,5	6,5
Uummannaq	6,2	11,3
Upernavik	5,2	9,6
Qaanaaq	10,4	14,2
Tasiilaq	12,4	16,6
Illoqqortoormiut	6,1	8,2
I alt	6,9	10,0

Kilde: Grønlands Statistik 2000. Ledigheden i 1999. *Arbejdsmarked 2000:2*. Nuuk.

Det er ikke blot de geografiske forhold, der gør det vanskeligt at opnå en lav ledighedsprocent i Grønland. Vejrforholdene og den nuværende erhvervsstruktur betyder, at det er vanskeligt at undgå sæsonledighed. Samfundsøkonomisk ville det derfor være mere optimalt, hvis det grønlandske arbejdsmarked var sammensat, så det især var den ekstra efterspørgsel efter arbejdskraft i sommerhalvåret, der blev mødt af tilkaldt arbejdskraft.

Figur 2.2.5 viser, hvordan ledighedsprocenten varierede måned for måned i 1999, hvor ledigheden i gennemsnit var 6,9 pct. Som i Danmark er ledighedsprocenten højest i vintermånederne (højest i januar måned med 9,2 pct.) og lavest i sommermånederne (lavest i august og september med 4,5 pct.).

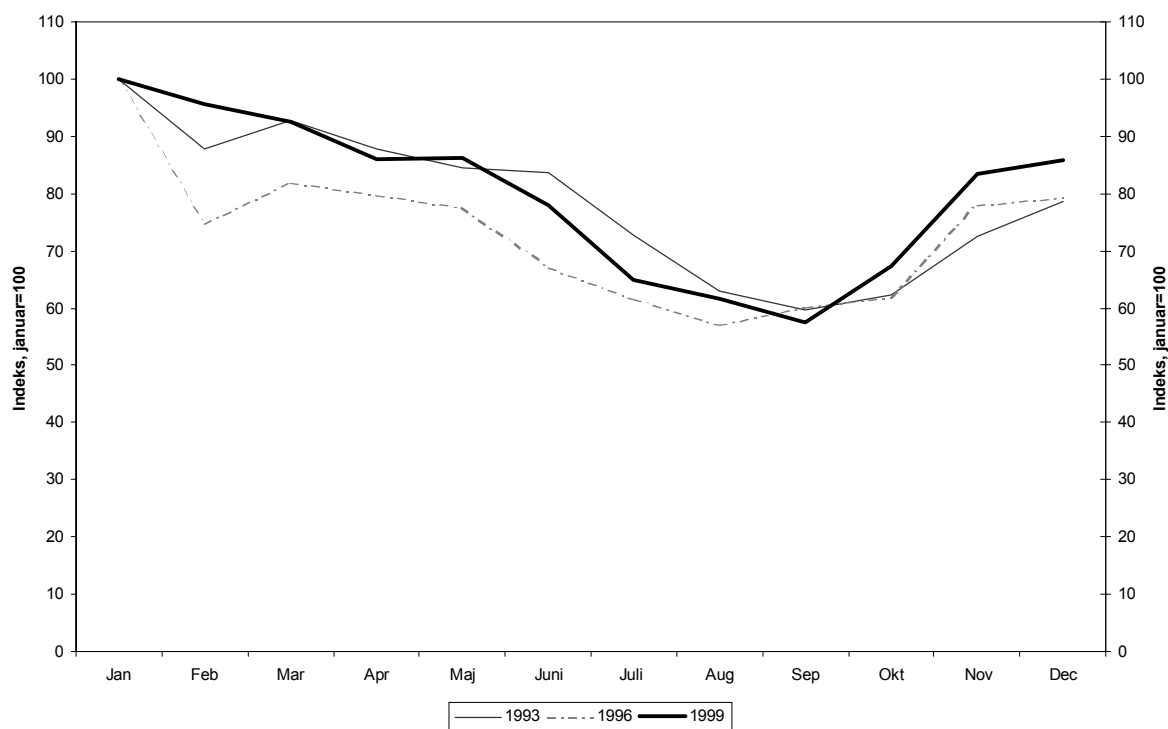
Figur 2.2.5 Den månedlige ledighed i 1999. Pct.



Kilde: Grønlands Statistik 2000. Ledighed i 1999. *Arbejdsmarked 2000:2*. Nuuk.

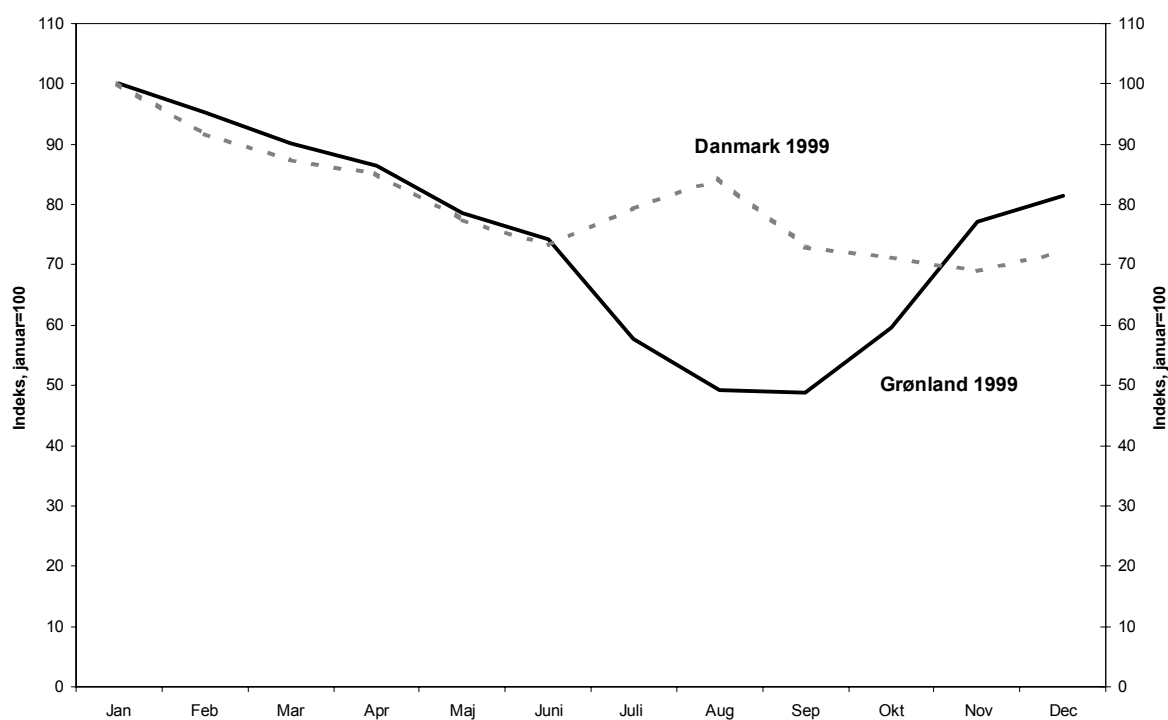
Det fremgår af figur 2.2.6, der dog er baseret på antal ledighedsberørte, at sæsonmønstret er ret stabilt fra år til år. Men som det fremgår af figur 2.2.7, er sæsonudsvingene større i Grønland end i Danmark.

Figur 2.2.6 **Udviklingen i antal ledighedsberørte gennem 1993, 1996 og 1999. Indeks med januar = 100**



Kilde: Materiale udleveret fra Grønlands Statistik.

Figur 2.2.7 **Den månedlige ledighed i hhv. Danmark og Grønland i 1999, indeks januar = 100**



Kilde: Materiale udleveret fra Grønlands Statistik og Danmarks Statistik.

Ledigheden varierer i Grønland som i andre lande efter uddannelsesniveau, idet ledighedsprocenten typisk falder, jo højere uddannelsesniveaut er. Dette betyder alt andet lige en højere ledighedsprocent i Grønland, idet uddannelsesniveaut hos den hjemmehørende arbejdskraft er relativt lavt.

Den typiske sammenhæng mellem arbejdsløshedsprocent og uddannelsesniveau synes indirekte at blive bekræftet af tabel 2.2.10, idet næsten 80 pct. af de ledige er ufaglærte. I Danmark var det tilsvarende tal 44 pct. i 1999. Direkte bekræftelse på basis af officielle tal fra Grønlands Statistik er ikke mulig, idet Grønlands Statistik ikke fordeler den relevante arbejdsstyrke på de i tabel 2.2.10 anførte uddannelseskategorier, og derfor heller ikke beregner arbejdsløshedsprocenter efter erhvervsuddannelsesniveau⁷.

I 1999 var der ingen ledige blandt personer med en videregående uddannelse. Der var derimod 49 ledige med en mellemlang uddannelse. Dette skyldes dog især, at denne gruppe er beskæftiget inden for skibsfart og fiskeri, hvor der er sæsonledighed.

Tabel 2.2.10 Gennemsnitlig ledighed fordelt efter erhvervsuddannelsesniveau i 1999

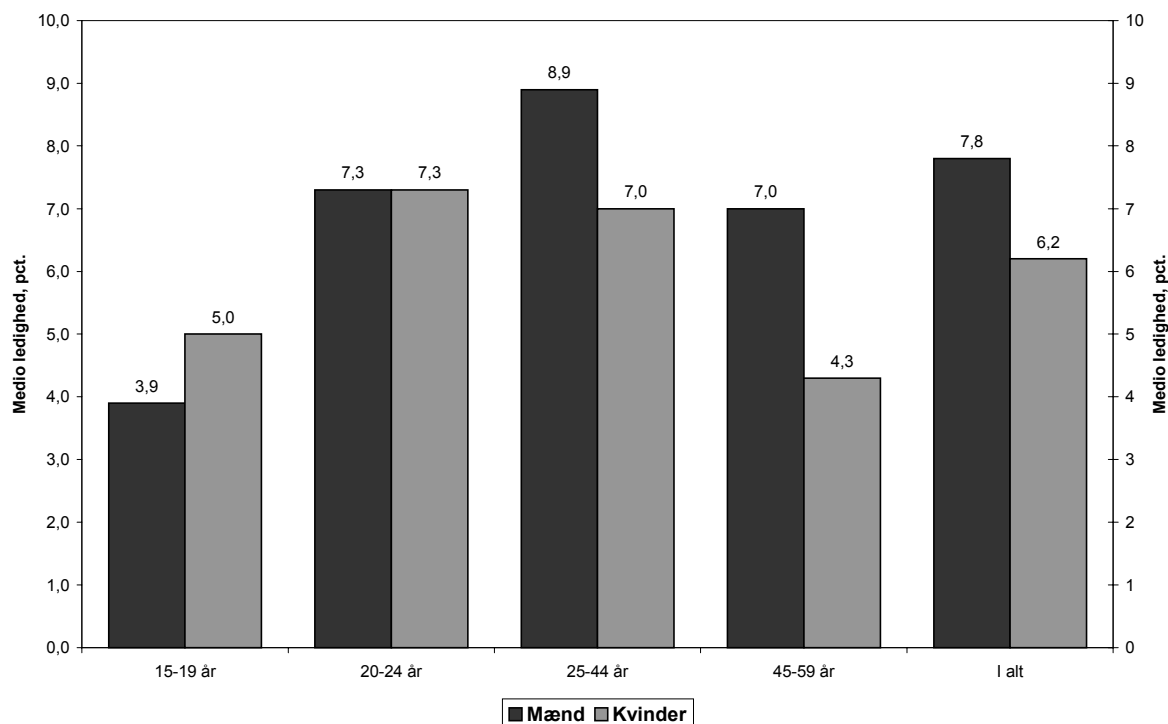
Uddannelse	Antal personer			Pct.vis fordeling		
	Mænd	Kvinder	I alt	Mænd	Kvinder	I alt
Ufaglært	746	611	1357	75,8	83,2	79,0
Faglært	194	96	290	19,7	13,1	16,9
Mellemlange uddannelser	33	16	49	3,4	2,2	2,9
Videregående uddannelser	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Uoplyst	11	11	22	1,1	1,5	1,3
I alt	984	734	1718	100,0	100,0	100,0

Kilde: Grønlands Statistik 2000. Ledighed i 1999. *Arbejdsmarked 2000:2*. Nuuk.

Det kan konstateres, jvf. figur 2.2.8, at mænd i aldersintervallet 25-44 år har den højeste ledighedsprocent. Det tyder på mismatch-problemer i relation til enten uddannelse, bopæl eller sæson.

⁷ I SULISA A/S 1998 (side 213) er der beregnet arbejdsløshedsprocenter efter erhvervsuddannelsesniveau, der bekræfter, at ledighedsprocenten er højere, jo lavere uddannelsesniveaut er.

Figur 2.2.8 Gennemsnitlig ledighed fordelt efter køn og alder i 1999. Pct.



Kilde: Grønlands Statistik 2000. Ledigheden i 1999. *Arbejdsmarked 2000:2*. Nuuk.

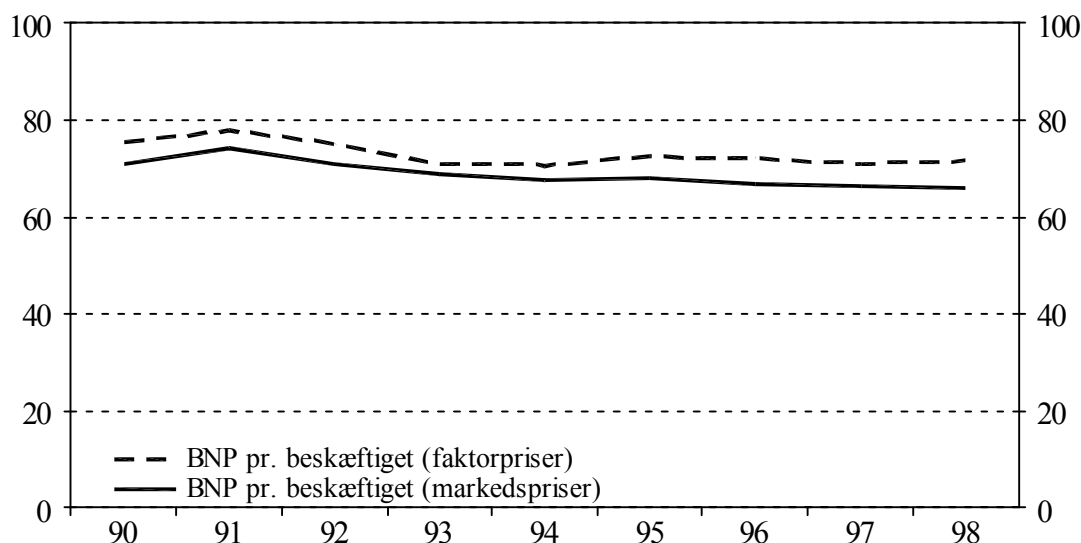
2.3 Produktivitet og løn

Udgangspunktet for udvalgets beskrivelse og analyse af arbejdsmarkedsforholdene og arbejdsmarkedspolitikken i dette kapitel er som anført i afsnit 2.1 en langsigtet målsætning om, at Grønland bevarer/opnår en placering blandt de rigeste lande - også selv om overførslerne fra Danmark på sigt aftrappes.

Med mindre der findes og udvindes rige olie- og/eller mineralforekomster, kræver dette en meget ambitiøs strukturpolitik, herunder ikke mindst en meget ambitiøs uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik, for foruden en høj beskæftigelsesfrekvens at opnå stærkt stigende produktivitet og løn uden subsidiering.

Antages beskæftigelsesfrekvensen at være 74 pct. i 1998, bliver BNP pr. beskæftiget i perioden 1990-1998 som vist i figur 2.3.1, når BNP opgøres i henholdsvis markedspriser og faktorpriser samt ydermere sættes i relation til de tilsvarende begreber i Danmark.

Figur 2.3.1 BNP pr. beskæftiget i markedspriser og faktorpriser 1990-1998. Indeks med Danmark = 100 i alle årene



Anm.: For Grønland er anvendt korrigerede faktorpriser. Forskellen mellem BNP opgjort i faktorpriser og korrigerede faktorpriser er her, at opgørelsen i korrigerede faktorpriser kun udelukker produktionsskatter - og altså ikke produktionssubsidier.

Kilder: Den Grønlandske Tidsserie Database (GTSDB), tilgængelig på www.economist.dk, idet dog beskæftigelsesserien er proportionalt justeret, så beskæftigelsesfrekvensen for 15-59 årige bliver 74.
DSTB

Figur 2.3.1 viser, at BNP pr. beskæftiget afhængig af opgørelsesmetode gennem hele perioden er mellem 1/4 og 1/3 lavere i Grønland end i Danmark. Når denne forskel vurderes, må der endvidere tages hensyn til, at tilkaldte - især danskere - udgør knap 20 pct. af de beskæftigede. Hertil kommer, at produktionen i offentlig administration og service, hvor der ikke er konkurrence og sædvanlige markeder, vurderes til kostpriser i nationalregnskabsstatistikken. Produktiviteten i erhvervene er følgelig betydeligt lavere i Grønland end i f.eks. Danmark.

Den lave produktivitet kommer også frem på anden måde end i de relativt lave BNP-tal pr. beskæftiget. Af SULISA A/S 1998 fremgår, hvor store erhvervssubsidier der i 1996 blev ydet pr. beskæftiget i de såkaldte fire erhvervssøjler, jvf. tabel 2.3.1.

Tabel 2.3.1 Erhvervssubsidier i de fire erhvervssøjler i 1996

	Erhvervssubsidier, mio. kr.	Antal beskæftigede	Erhvervssubsidier pr. beskæftiget, kr.
Fiskeri/fiskeindustri	235 ^a	6.380	37.000
heraf: "Projekt Råvarekøb"	39	200	195.000
Råstoffer	38	40	.. ^b
Turisme	44	210	210.000
Øvrige landbaserede erhverv	49	8.220	6.000

a. Heraf 80 mio. kr. i indirekte subsidier via lavere priser på el og vand fra Nukissiorfiit.

b. Er ikke anført, idet erhvervssubsidierne inden for råstoffer er samfundets investeringer i en mulig fremtid som råstofnation.

Kilde: SULISA A/S 1998. *Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling*. Nuuk, side 50, 106, 156 og 178.

Inden for fiskeri/fiskeindustrien er hovedparten af subsidierne begrundet i ønsket om at opretholde jobs i den landbaserede fiskeindustri. Henføres subsidierne på 235 mio. kr. alene til fiskeindustrien samt til fangst og fangstproduktion, hvor der tilsammen er beskæftiget 2.930, bliver erhvervssubsidierne pr. arbejdsplads 80.000 kr.

Dette og tabel 2.3.1 viser, at der er en markant forskel mellem erhvervssubsidierne pr. arbejdsplads i de konkurrenceudsatte landbaserede erhverv (fiskeindustri, turisme) og hjemmemarkedserhvervene (øvrige landbaserede erhverv, der bl.a. omfatter brancherne: bygge- og anlæg, handel, hotel og restauration samt rådgivning og service).

Erhvervssubsidierne til de konkurrenceudsatte landbaserede erhverv er en indikator for de produktivitetstigninger, der skal nås, *uden ledsagende omkostningsstigninger for disse erhverv*, såfremt rige landes produktivitet og konkurrenceevne skal opnås. Dette niveau opnås endnu kun inden for enkelte konkurrenceerhverv i Grønland. I det havgående rejefiskeri er grønlandsk arbejdskraft således konkurrencedygtig med arbejdskraften fra andre industrilande.

Skal målsætningen om en selv bærende økonomi på niveau med de højt udviklede industrilande nås, følger det af beskrivelsen og analysen i dette afsnit og afsnit 2.2, at arbejdsmarkedspolitikken må sigte på at øge beskæftigelsesfrekvensen og i særdeleshed en drastisk forøgelse af produktiviteten.

2.4 Arbejdsmarkedspolitiske udfordringer

Højere beskæftigelsesfrekvens og en betydelig højere produktivitet forudsætter, at såvel arbejdstagerne som arbejdsgiverne inkl. deres organisationer samt det offentlige, dvs. både

hjemmestyret og kommunerne, deltager meget aktivt og konstruktivt i udformningen og gennemførelsen af den nødvendige politik. Og den nødvendige politik omfatter ikke blot arbejdsmarkedspolitik, men også socialpolitik samt især strukturpolitik, herunder uddannelses- og erhvervs politik.

Udvalget beskrev og analyserede uddannelsesområdet i forrige beretning. Anbefalingerne heri, der primært sigtede på at øge såvel kvaliteten som gennemførelsesprocenten inden for uddannelsesområdet, fastholdes. Siden udvalgets forrige beretning er udkommet ”Redegørelse om Erhvervsuddannelsesreform”, der omfatter erhvervsuddannelserne inden for levnedsmidler; jern, metal og el; bygge- og anlæg samt handel og kontor⁸. Nøgleordene i denne redegørelse er: faglighed, sammenhæng i uddannelsessystemet samt erhvervs- og samfundshensyn.

Fagligheden styrkes ved, at det fremover bliver brancheskolerne og det hertil knyttede brancheudvalg, der bliver det helt centrale omdrejningspunkt. Inden for levnedsmiddeluddannelserne samt uddannelserne i jern, metal og el bliver uddannelserne, bortset fra 2-4 ugers introduktion på de lokale skoler, helt centraliseret. Handelsskolerne og bygge- og anlægsskolen kan udlægge noget af undervisningen til 3-4 regionale skoler, dog kun såfremt en række betingelser om elevgrundlag og praktikmuligheder opfyldes. Fagligheden foreslås underbygget ved:

- at der udvikles kvalitetsindikatorer og -rapporter herom,
- at der skal opstilles et dokumentations- og analyseredskab,
- at der stilles øgede krav til lærerkræfterne,
- at der foreslås en pulje til forsøgs- og udviklingsprojekter.

Sammenhængen i uddannelsessystemet styrkes ved at opbygge et modulært undervisningssystem, der skal sigte på at skabe såvel en bedre horisontal sammenhæng til andre studier som en bedre vertikal sammenhæng i uddannelsessystemet. Den bedre horisontale sammenhæng sikres bl.a. ved, at der skal være mulighed for at overføre allerede opnåede kvalifikationer (meritgivning). Den bedre vertikale sammenhæng skal bl.a. opnås ved, at der ikke er stopklodser for, at faglært status nås. Dette er specielt vigtigt i forhold til voksenlærlinge. Der skal endvidere sikres adgang til især det danske uddannelsessystem og evt. også til andre landes systemer.

Erhvervs- og samfundshensyn foreslås opprioriteret ved:

- at skoleopholdenes varighed pr. gang reduceres fra 20 til 10 uger,
- at praktikpladser kan åbnes året rundt med lidt forskellig elevtid til følge,
- at brancheskolerne hele tiden - via efteruddannelse og tilpasning af uddannelserne - skal tilpasse erhvervsuddannelserne efter erhvervslivets og samfundets behov,

⁸ Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke 2000. *Redegørelse om Erhvervsuddannelsesreform*. Nuuk, aug. 2000.

- alle involverede parter (KIIP, kommuner, virksomheder, brancheskoler) skal arbejde for at reducere frafaldet fra erhvervsuddannelserne.

Forslagene i "Redegørelse om Erhvervsuddannelsesreform" er i overensstemmelse med udvalgets generelle anbefalinger i forrige beretning. Men endnu tilbagestår - som på det øvrige uddannelsesområde - den praktiske implementering, og det er som bekendt det vigtigste.

I det følgende er det lagt til grund, at udvalgets anbefalinger på uddannelsesområdet fra forrige beretning i hovedtræk følges, ligesom det er forudsat, at forslagene i "Redegørelse om Erhvervsuddannelsesreform" i det væsentligste følges. Med andre ord: de krav som arbejdsmarkedspolitikken generelt stiller til uddannelsessystemet bliver ikke gentaget i det følgende; kun hvor der er specifikke forhold i relation til arbejdsmarkedspolitikken, der er centrale, ses på uddannelsesområdet. Kravene til erhvervspolitikken og grænsedragningen til socialpolitikken omtales kort, hvor dette er nærliggende.

Hvor vigtigt det er for også arbejdsmarkedspolitikken, at det uddannelsesmæssige grundlag er i orden, er f.eks. beskrevet således i "Redegørelse vedrørende omlægning af sociale sikringsydelser":

"En stor del af de ledige personer uden en uddannelse er formentligt gået ud af folkeskolen uden afgangseksamen, enten efter 8. årgang pr. dispensation eller efter 9. årgang, hvorefter der ikke er undervisningspligt. Såfremt denne gruppe senere ikke har erhvervet sig væsentlig erhvervs erfaring, er gruppen udelukket fra at få en uddannelse, idet adgangskravet til enhver uddannelse er mindst 11. klasses afgangseksamen. Denne gruppe har ifølge fritidslovgivningen mulighed for forberedende enkeltfagsundervisning for at opnå folkeskolens afgangsprøve (FSA/FSUA). Direktoratet for Sociale Anliggender har ingen viden om, i hvor høj grad denne mulighed udnyttes i kommunerne.

Denne gruppe er ved senere erhvervsned sættelse svær at omskole eller revalidere, idet forudsætningerne tit er uforenelige med lokale muligheder", Sikringsgruppen (2000, side 40).

I det følgende redegøres for de krav, som udvalget anser for væsentlige, såfremt en højere beskæftigelsesfrekvens og en væsentlig højere produktivitet skal nås. Mange af de instrumenter, der er relevante i henseende hertil, påvirker både beskæftigelsesfrekvens og produktivitet. Opkvalificering fra ufaglært til faglært øger således både produktivitet og beskæftigelsesfrekvens, da faglærte som hovedregel foruden højere løn har højere erhvervsfrekvens og lavere ledighed end ufaglærte. Kun hvor et instrument primært påvirker enten beskæftigelsesfrekvensen eller produktiviteten fremhæves dette.

Udvalget har endvidere især lagt vægt på samfundsøkonomiske hensyn i sine anbefalinger. Dette betyder ikke, at andre hensyn ikke kan være relevante, men at det er op til en politisk vurdering at afveje disse hensyn, f.eks. lighedshensyn, mod samfundsøkonomiske hensyn.

2.4.1 Udfordringer for det offentlige

Det offentlige, dvs. hjemmestyret og kommunerne, har på flere måder afgørende betydning for arbejdsmarkedsforholdene. Det offentlige udbyder og finansierer således næsten alle uddannelser på Grønland, boglige som faglige uddannelser, ungdoms- som voksenuddannelser, fuldtids- som fritidsuddannelser osv. For det andet efterspørger det offentlige som klart største arbejdsgiver næsten hele spektret af de personer, der har haft kontakt med uddannelsessystemet. For det tredje fastlægger det offentlige hele regelsættet på området og udformer hermed også det incitamentsystem, der er knyttet til arbejdsmarkedsområdet. For det fjerde står det offentlige også for udformningen af den øvrige politik, der kan have afgørende indflydelse på arbejdsmarkedsforholdene, bl.a. erhvervs-, social- og finanspolitikken.

De arbejdsmarkedspolitiske udfordringer for det offentlige er bl.a. blevet debatteret på et arbejdsmarkedspolitisk seminar i Qaqortoq i juni 1998. Dette blev fulgt op af en arbejdspolitisk redegørelse i efterårssamlingen 1998, som Landstinget tilsluttede sig. Dette betød, at der blev iværksat en række reformer, der især sigtede på at effektivisere og forbedre administrationen af arbejdsmarkedspolitikken. Et vigtigt element heri var i højere grad at medinddrage arbejdsmarkedets parter i administrationen af arbejdsmarkedspolitikken. Dette er sket ved oprettelsen af et Landsarbejdsråd med repræsentanter for arbejdsmarkedets parter. Landsarbejdsrådets vigtigste opgave er at fremsætte indstillinger og anbefalinger om forhold, der har relevans for arbejdsmarkedet. Udover oprettelsen af Landsarbejdsrådet er eller vil der blive gennemført følgende reformer: 1) omorganisering af arbejdsmarkedskontorerne, 2) opkvalificering af personalet på arbejdsmarkedskontorerne ved bl.a. øget brug af informationsteknologi og 3) indførelse af elektronisk jobbank (endnu ikke implementeret).

Det offentlige som udbyder af uddannelser

Livslang uddannelse er på grund af de stærke forandringer blevet et krav til befolkningen i alle de rigeste lande, der ikke baserer sig på naturgivne ressourcer, idet høj produktivitet fordrer, at arbejdskraften hele tiden skal overføres til erhverv, hvor aflønningen er størst. Dette stiller naturligvis store krav til såvel kvaliteten som fleksibiliteten i uddannelsessystemet, der ikke lænere kan forbeholdes de yngre aldersklasser eller boglige uddannelser.

De udfordringer, der følger heraf, er specielt krævende i Grønland, da en relativ stor del af arbejdsstyrken er uden en kompetencegivende uddannelse. Dette betyder, at der kræves en ekstraordinær indsats for at opkvalificere/videreuddanne personer, der allerede er på arbejdsmarkedet, såfremt målsætningen om en væsentlige højere produktivitet skal nås inden for en kortere årrække. Dette ses også af, at tilkaldte især varetager jobs med relativt store krav til erhvervmæssig kompetence og uddannelse, se SULISA A/S (1998, 220-221). Denne opgave er så betydelig, at det er vigtigt at udnytte alle muligheder, herunder andre landes, især Danmarks, tilbud samt arbejdsgivernes muligheder for efteruddannelse af egne medarbejdere.

Erfaringer fra andre lande viser, at det er vigtigt, at videreuddannelse og opkvalificering også tilbydes de, der allerede har beskæftigelse. Hermed skabes der nemlig jobåbninger, som gør det muligt for personer med en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet at få foden inden for.

Grønlands hjemmestyre har i dag gode muligheder for at gøre brug af det danske AMU-system i forbindelse med uddannelse af den grønlandske arbejdskraft, idet denne har adgang til AMU-kurser i Danmark med deltagerbetaling finansieret af den danske stat. Grønlands direkte bidrag er betalingen af rejseudgifterne samt koordineringen af AMU-kursisternes jobtræning mellem kursusopholdene. Med rammeaftalen af 7. maj 1999 mellem Grønlands hjemmestyre og Arbejdsministeriet er der endvidere åbnet mulighed for, at udbydere af danske AMU-uddannelser kan afholde AMU-kurser i Grønland.

Det er primært efterspørgslen, der har styret optagelsen af AMU-kursister, idet en forudsætning dog har været, at ansøgerne har rimeligt gode dansk kundskaber. Som det fremgår af tabel 2.4.1 var der i 1999 godt 400, der fulgte et dansk AMU-kursus, der i gennemsnit var på godt 2.5 uger. I 1999 var det især kurser inden for bygge- og anlæg under Entreprenørbranchens Fællesudvalg, der blev efterspurgt, jvf. også presset på bygge- og anlægssektoren i Grønland⁹. Det har desværre ikke kunnet opgøres, hvor mange af disse kursister, der kommer fra beskæftigelse/ledighed, ligesom det heller ikke vides, hvordan disse to grupper har klaret sig på arbejdsmarkedet efter tilbagevenden til Grønland. Udvalget finder det vigtigt, at effekten af dette initiativ - og også andre arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger - evalueres.

⁹ Presset i bygge- og anlægsbranchen har også ført til, at der er oprettet voksenuddannelser inden for dette område på Bygge- og anlægsskolen i Sisimiut. Der overvejes også initiativer, der kan få flere unge – især i Nuuk – til at søge ind i bygge- og anlægsbranchen.

Tabel 2.4.1 Kursister på AMU i Danmark med bopælskommune i Grønland og det tilhørende antal elevuger fordelt efter kursustype i 1999

AMU-kursus	Antal kursister	Antal tilskudsberettigede elevuger
Metalindustriens EEU	17	24
Metalind.'s Branche og Efteruddannelse	6	8
EL-Fagets Uddannelsesnævn	11	13
EEU for Industriens Teknikere	1	0
Metalindustriens Brancheudvalg	1	0
Fyringsteknisk EEU	1	4
Entreprenørbranchens Fællesudvalg	237	872
VVS-branchens Fællesudvalg	4	5
EEU for Bagere, Konditorer og Møllere	13	26
Frisør- og Kosmetikernes EEU	1	1
EEU for uddannelse af Erhvervsfiskere	17	14
Køkken-, Hotel- og Restaurationsfagernes EEU	6	7
Transporterhvervets UddannelsesRåd	24	41
Handels- og kontorfagernes EEU	57	38
AMS almene uddannelser	12	11
I alt	406	1.064

Anm.: Eksempler på uddannelsesinitiativer i erhvervsvirksomheder er beskrevet i boks 2.4.2.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, særudtræk.

Udvalget anbefaler, at disse initiativer videreføres og styrkes. Alle arbejdspladser, store som små, offentlige som private, bør bidrage til at løfte voksen- og efteruddannelsesopgaven i det omfang, de har eller får mulighed herfor. Det er i denne sammenhæng vigtigt, at der formuleres relevante krav til disse uddannelser. Som for erhvervsuddannelserne kunne nøgleordene være faglighed, sammenhæng i uddannelsessystemet samt erhvervs- og samfundshensyn. Desuden skal det i relation til voksen- og efteruddannelse specielt fremhæves:

- at uddannelsestilbuddene bør hænge sammen i et kompetencesystem, der giver officiel anerkendelse af den viden og de kompetencer, der opnås, uanset om disse erhverves i offentligt udbudte kurser eller i virksomhedstilrettelagte forløb (sammenhæng i uddannelsessystemet),
- at den teknologiske udvikling betyder, at det er nødvendigt, at stort set alle har grundlæggende færdigheder i læsning, skrivning og regning af hensyn til den tiltagende skriftlige kommunikationsform,
- at en løbende evaluering er ønskelig.

Udvalget anbefaler endvidere, at der opstilles målsætninger om de "selvforsyningsgrader", der inden for specificerede tidsrammer ønskes opnået i en række centrale faglige såvel som boglige uddannelser. Selvforsyningsgrader og tidsrammer må afpasses efter dels befolkningens størrelse og dels de aktuelle muligheder i relation til de forventede behov. Med 56.000 indbyggere er det eksempelvis klart, at det ikke er hensigtsmæssigt at operere med for snævre (og specialiserede) uddannelseskategorier. Opstillingen af sådanne målsætninger med tilhørende tidsrammer kan også bidrage til et mere målrettet arbejde omkring uddannelsesplanlægningen.

En høj selvforsyningsgrad behøver ikke betyde, at uddannelsesstedet ligger i Grønland, idet det i flere tilfælde vil være behæftet med alvorlige smådriftsulemper. Der henvises bl.a. til udvalgets bemærkninger herom side 23-26 i den danske udgave af udvalgets seneste beretning fra februar 2000.

Det offentlige som efterspørger af uddannelser

Det offentlige er som anført klart den største arbejdsgiver. Medregnes beskæftigede i offentligt ejede selskaber er over 40 pct. beskæftiget i offentligt regi. Det offentlige bærer derfor også et stort ansvar for, at det bliver normen, at ansatte opkvalificerer sig/videreuddanner sig. Formulerede målsætninger på dette område samt udvikling af et kompetencesystem omfattende on-the-job training bør således blive en højt prioriteret opgave i den offentlige sektor, dvs. både i hjemmestyret og i kommunerne.

Det offentlige som regelfastsætter i relation til arbejdsmarkedet

Reglerne i relation til det arbejdsmarkedspolitiske område må udformes, så de tilskynder til såvel arbejdsudbud/beskæftigelse som til opkvalificering/videreuddannelse.

Følgende forhold, der bl.a. omfatter elementerne i aktiv arbejdsmarkedspolitik, er i denne sammenhæng afgørende:

- aldersgrænse for overgang til obligatorisk alderspensionering,
- reglerne for førtidspension og mulighederne for støttet beskæftigelse,
- et effektivt uddannelsessystem, der muliggør, at så mange som muligt uddannes bedst og hurtigst muligt, så overgangen til arbejdsmarkedet også sker tidligst muligt,
- mobilitet: fagligt og geografisk,
- samspil med det sociale system,
- betydningen af sæsonudsving.

Aktiv arbejdsmarkedspolitik sigter på at forebygge, at personer i den arbejdsdygtige alder falder ud af arbejdsmarkedet og bliver ledt over i passiv forsørgelse. Aktiv arbejdsmarkedspolitik

omfatter således to hovedelementer: 1) opkvalificering af såvel beskæftigede som ledige og 2) jobs tilpasset personer, der ikke har en fuld effektiv arbejdsevne. Etableringen af støttede jobs, skånejobs o.lign. kan ske både i de private erhverv og i det offentlige. I den sammenhæng må det kritisk undersøges, hvorfor de fleste kommuner i dag ikke udbyder skånejobs, beskyttet beskæftigelse og lign. En medvirkende årsag synes at være, at den gældende aktivitetsforordning ikke giver mulighed for at give løntilskud til lediges ansættelse i virksomheder og institutioner, der helt eller delvist ejes eller drives af kommuner. Det bør i relation til aktivitetsforordningen undersøges, hvor der er mulighed for støttede jobs, der ikke fortrænger jobs i private virksomheder, idet manglen på støttede jobs bl.a. øger antallet af førtidspensionister, som det er indgående beskrevet i "Redegørelse vedrørende omlægning af sociale sikringsydelse", se Sikringsgruppen (2000, side 38-41). For at sikre et tilstrækkeligt udbud og et tilstrækkeligt varieret udbud af sådanne jobs er det også nødvendigt, at sådanne jobs oprettes på det private arbejdsmarked.

Opkvalificering kan i en defensiv form også omfatte, at kontakten til arbejdsmarkedet ikke mistes. Al erfaring viser nemlig, at det er vanskeligere at få førtidspensionister tilbage på arbejdsmarkedet end at forebygge, at der sker en overgang til fuld førtidspension. Der bør derfor stræbes efter, at overgang til førtidspension kun sker, når de pågældendes muligheder for deltidbeskæftigelse, beskæftigelse i støttede jobs og lignende er udtømte. En væsentlig forudsætning for, at en sådan politik skal lykkes, er naturligvis, at der også er jobs, der passer til personer med nedsat arbejdsevne.

Aktiv arbejdsmarkedspolitik er endvidere kendetegnet ved:

- *tidlig indsats*. Undersøgelser viser, at det bliver vanskeligere og vanskeligere at vende tilbage i arbejde, jo længere de pågældende har været uden jobs. Specielt for unge bør der være krav om tidlig indsats,
- *målrettet aktivering*. Iværksættes aktivering, er det vigtigt, at der tages individuelle hensyn for at styrke den aktiveredes motivation og selvværd. Dette kan gøres med individuelle handlingsplaner. I en grønlandsk sammenhæng er det specielt vigtigt, at der kan tages udgangspunkt i lokale behov, jvf. de adskilte arbejdsmarkeder,
- *klare ret og pligt regler*. På en række områder mangler der her præciseringer, se Sikringsgruppen (2000, side 42-44). Der arbejdes p.t. med dette område i Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked,
- *kommunerne* skal derfor inddrages i udformningen og implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik. I denne forbindelse bør det overvejes, om kommunerne skal have pligt til aktivering i form af enten arbejdsanvisning eller henvisning til uddannelse. Også på dette område foregår et udredningsarbejde i Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked.

Aktiv arbejdsmarkedspolitik omfatter også mobilitetsfremmende foranstaltninger i såvel faglig som geografisk henseende. Undersøgelser, se SULISA A/S (1998, 221-224), viser, at der er vilje til relativ stor geografisk mobilitet på det grønlandske arbejdsmarked. Men den geografiske mobilitet begrænses stærkt af, at der på grund af den førte boligpolitik er betydelige boligkøer i især de større byer. Faglig mobilitet sikres via opkvalificering og videreuddannelse.

”Socialreformkommissionens betænkning 1997” af 15. april 1997 og senest Sikringsgruppens ”Redegørelse vedrørende omlægning af sociale sikringsydelse” af 27. marts 2000 har peget på, at der dels er behov for en skarpere arbejdsdeling mellem arbejdsmarkedsforanstaltninger og sociale foranstaltninger og dels behov for at sikre et bedre samspil mellem disse områder. Den manglende skarphed i grænsedragningen vanskeliggør gennemførelse af såvel en målrettet arbejdsmarkedspolitik som en målrettet socialpolitik¹⁰. Samspilsproblemer kan reducere incitamentet til at arbejde, se nærmere om dette i boks 2.4.1.

Aldersgrænsen for obligatorisk overgang til alderspensionering og uddannelsessystemets evne til at sikre at så mange som muligt uddannes bedst og hurtigst muligt påvirker direkte såvel erhvervs- som beskæftigelsesfrekvensen og er således også af central betydning.

Sæsonudsvingene er på grund af natur- og erhvervsforholdene relativt store i Grønland. Ikke mindst på denne baggrund bør det overvejes, om dette forhold ikke kunne udnyttes til kursusarbejde.

Arbejdsudbud/beskæftigelse og opkvalificering/videreuddannelse er ikke blot styret af arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Bestemmelserne på uddannelsesområdet har således også stor betydning herfor, som det i øvrigt allerede er fremgået. Bestemmelser om studiekraft, kvalifikationskrav, studiestøtte m.v. kan således også bruges som instrumenter til opnåelse af disse samfundsøkonomiske mål. Studie- og kvalifikationskrav er vigtige i relation til faglighed.

Som der er redegjort for i udvalgets seneste beretning, har grønlandske studerende gode økonomiske forhold sammenlignet med studerende fra det øvrige Norden. Dette forhold kunne i sig selv tilsige, at en del af denne støtte skulle tilbagebetales til det grønlandske samfund, såfremt støttemodtageren ikke arbejder et minimum af åremål i Grønland og således ikke medvirker til at nedbringe samfundets behov for tilkaldte. Støttens størrelse kunne også tilsige, at

¹⁰ Den manglende grænsedragning betyder eksempelvis også, at det bliver vanskeligere at fortolke statistikken om arbejdsmarkedsforhold m.m. Kravet om henvendelse til arbejdsmarkedskontorerne for i en række tilfælde at opnå trangsvurderet hjælp eller udvidet behovsvurderet hjælp betyder i henhold til Sikringsgruppen (2000, side 42), at over halvdelen af de registrerede ledige ikke vurderes at stå til rådighed for arbejdsmarkedet grundet psykiske problemer, fysiske handicap og/eller misbrugsproblemer.

der blev stillet krav om en rimelig studieeffektivitet som forudsætning for fortsat uddannelsesstøtte.

De faglige uddannelser er i Grønland fire-årige kombinerede skole- og praktikuddannelser. De faglige uddannelser har som de boglige uddannelser et stort frafaldsproblem. Inden for bygge- og anlægsbranchen har der således gennem de senere år været dobbelt så mange, der afbryder, end som gennemfører uddannelsen. Bygge- og anlægsskolen i Sisimiut har undersøgt årsagerne hertil og bl.a. fundet, at 80-95 pct. af de afbrudte uddannelsesforløb finder sted i praktikperioden. Det betyder, at der kun færdiguddannes omkring 20 inden for bygge og anlæg om året. Det offentlige bør sætte meget ind på at ændre så negative resultater og ikke tøve med at bruge til rådighed stående instrumenter. Praktikpladstilskuddet, der i dag kun ydes i det første år af uddannelsen, bør overvejes flyttet til afslutningen af læreperioden, idet mestrene herved ville få et større incitament til at sikre færdiggørelsen af de igangsatte praktikforløb. Hvis dette ikke er tilstrækkeligt, bør det overvejes kun at yde praktiktilskuddet, såfremt en praktikant gennemfører sin uddannelse.

Det offentlige som regelfastsætter i øvrigt

Det offentlige har som regelfastsætter på områder uden for arbejdsmarkedspolitikken også stor indflydelse - omend indirekte - på arbejdsmarkedsforholdene. Finans- og dermed konjunkturpolitikken er af afgørende betydning for beskæftigelsen og dermed ledigheden.

Hjemmestyret og kommunerne har allerede iværksat en række beskæftigelsesfremmende foranstaltninger både for at reducere sæsonledigheden, konjunkturledigheden og strukturledigheden. Det er vigtigt, at disse foranstaltninger også maksimalt bidrager til at opkvalificere arbejdskraften, så både beskæftigelsesfrekvensen og produktiviteten kan øges.

Udvalget anbefaler, at følgende ordninger:

- Landstingsforordning om aktivering af ledige,
 - Bekendtgørelse om tilskud til kommunale beskæftigelsesforanstaltninger fra Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked (mandetimeordningen),
 - Bekendtgørelse om tilskud til kommunale ungdomstjenester,
 - Sæsonledighedsbekæmpelse,
 - Kapacitetstilpasningsaftale med Royal Greenland A/S,
 - Tilskud til Nuka A/S for driftsaftaler, produktionsanlæg,
- gennemgås med henblik på en evt. ajourføring også set i lyset af den forbedring af beskæftigelsessituationen, der er realiseret i de senere år.

I boks 2.4.1 er Sikringsgruppens anbefalinger med hensyn til en skarpere grænsedragning mellem arbejdsmarkedsforanstaltninger og sociale foranstaltninger samt samspilsproblemer sammenfattet. Det Rådgivende Udvalg kan tilslutte sig, at hele transfereringsområdet underkastes et udredningsarbejde med henblik på konkrete reformer i sammenhæng med den annoncerede huslejereform. Dette gælder også i relation til overvejelserne om at erstatte takstmæssig hjælp med en generel brugerfinansieret arbejdsløshedsforsikringsordning. De afledede effekter med hensyn til bl.a. omkostningsniveau og offentlige finanser må overvejes, idet en brugerfinansieret arbejdsløshedsforsikringsordning givetvis - som forudsat af Sikringsgruppen - må være obligatorisk for lønmodtagerne.

2.4.2 Udfordringer for arbejdsgiverne og deres organisationer

Som anført er opgaven med opkvalifikation af arbejdsstyrken så stor, at det er afgørende at få arbejdsgiverne med til at løfte denne opgave og i det hele taget opgaven med aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Nogle af de største arbejdsgivere har allerede opbygget interne uddannelsesprogrammer, jvf. boks 2.4.2. Det er imidlertid vigtigt, at også de mindre virksomheder får adgang til relevante tilbud, der kan opkvalificere deres medarbejdere, ligesom det er vigtigt, at tilbudene så også benyttes.

Boks 2.4.1 Grænsedragning og samspil mellem arbejdsmarkedsforanstaltninger og sociale foranstaltninger

Gennemførelsen af en skarpere grænsedragning kræver ikke blot, at målgruppen for arbejdsmarkedsforanstaltninger og sociale foranstaltninger opdeles herefter, men kræver også at det bliver afklaret, hvortil en given sikringsydelse skal henføres. Offentlig hjælp i form af takstmæssig hjælp, transsvurderet hjælp og udvidet behovsvurderet hjælp må således opdeles. Som led heri foreslår Sikringsgruppen, at det overvejes at erstatte takstmæssig hjælp, der er forbeholdt medlemmer af SIK, med en generel brugerfinansieret arbejdsløshedsforsikring, se Sikringsgruppen (2000, side 28-30 og 50-55). Landsstyret har anbefalet, at ordningen med takstmæssig hjælp på længere sigt afskaffes og erstattes af en arbejdsløshedsforsikringsordning som en arbejdsmarkedsforanstaltning. Men indtil en nærmere analyse er foretaget, fortsætter skattefinansieringen.

I analysen af samspilsproblemet sonderer Sikringsgruppen mellem på den ene side boligsikring, boligbørnetilskud og børnetilskud og på den anden side de øvrige transfereringer, herunder bl.a. arbejdsløshedsforsikring, offentlig hjælp, pension og førtidspension m.m. De alvorligste samspilsproblemer er som i andre lande, bl.a. Danmark, knyttet til samspillet mellem indkomstskat, boligsikring og børnetilskud. Den foranstående omfattende ændring af boligmarkedsforholdene, der bl.a. skal sikre større overensstemmelse mellem huslejen for evt. tilskud og det lejedes værdi, har betydet, at Sikringsgruppen har indskrænket sig til at formulere principper for en kommende reform af boligsikringen og børnetilskuddet. Disse principper er:

- at huslejereformen bør kobles sammen med en samlet ordning vedrørende boligsikring og børnetilskud for at undgå/reducere samspilsproblemer og for at opnå en helhedsløsning,
- at den nye boligsikringsordning skal erstatte både den hidtidige boligsikringsordning og boligbørnetilskuddet, idet boligsikringen gøres afhængig af antal børn og i øvrigt også husstandsindkomsten,
- at børnetilskuddet opretholdes bl.a. for at sikre balancen mellem byer og bygder.

De øvrige områder: offentlig hjælp, pension, førtidspension og arbejdsløshedsforsikring m.m. foreslås underkastet et nøjere eftersyn i lyset af bl.a. den række af samfundsmæssige ændringer, der er indtrådt, siden nogle af disse ordninger blev gennemført.

Boks 2.4.2 Eksempler på interne uddannelsesprogrammer i KNI A/S, Royal Arctic Line A/S, TELE Greenland A/S og Royal Greenland A/S

KNI A/S

Målet er, at 75 pct. af koncernens ledergruppe i 2005 skal være grønlandere. I 1998 udgjorde denne gruppe kun en fjerdedel.

KNI har bl.a. i lyset heraf igangsat følgende uddannelsesiltag for sine medarbejdere:

Aspirantuddannelsen:

Uddannelsen er opbygget i Pisiffik-regi og gennemføres over 2 år i samarbejde med handelsskolerne. Den tager sigte på at give initiativrige medarbejdere mulighed for hurtigt at prøve kræfter med lederrollen.

Boks 2.4.2 fortsat

Købmandsuddannelsen:

Uddannelsen er en videregående uddannelse i Pilersuisoq og er målrettet efter Pilersuisoq's forretningsplan.

Serviceguider:

Serviceguiderne skal indgå i dialogprocesser og varetage coachfunktioner i forhold til medarbejdere og købmænd i bygderne.

Royal Arctic Line A/S

På det maritime uddannelsesområde er Royal Arctic Lines politik, at rederiet er hjemmehørende i Grønland og derfor skal fremtidens skibsbesætninger være hjemmehørende i Grønland.

Rederiet har ca. 50 uddannelsespladser til rådighed, svarende til ca. 10 pct. af den samlede medarbejderstab. I samtlige kystbyer, hvor Royal Arctic Line har havnekontor og havne-terminal, er der uddannelsespladser for unge grønlændere, der ønsker at uddanne sig enten inden for HK-området eller som faglært terminalarbejder. Kystbyernes havnekontorer bruges ligeledes i stor udstrækning som praktikplads for transportlogistikere, shippingelever og markedsføringsøkonomelever

Rederiet har til stadighed skibsassistentelever, skibsmekaniker, samt skibsofficers elever under uddannelse på de danske søfartsskoler.

TELE Greenland A/S

Til hovedparten af stillingerne i TELE Greenland A/S er der udarbejdet en såkaldt "idealprofil". Denne "idealprofil" anvendes i forbindelse med en årlig "profilsamtale", hvor arbejdslederen og medarbejderen fastlægger medarbejderens profil, som efterfølgende sammenlignes med "idealprofilen". Gabet mellem "idealprofilen" og den fastlagte "medarbejderprofil" er udtryk for et evt. uddannelsesbehov. En gang årligt fastlægges der så en uddannelsesplan for hver enkelt medarbejder.

Kursusplanlægning mv. foretages af uddannelsesafdelingen, som består af tre medarbejdere og som sideløbende hermed også udvikler og afholder en række tværoratoriske kurser.

Royal Greenland A/S

Royal Greenland A/S har en omfattende intern kursusvirksomhed vedrørende SAP og anden IT, kvalitetsbevidsthed og auditortræning, HACCP (Hazard Analyse Critical Control Points) baseret på egenkontrol, almen levnedsmiddelhygiejne og arbejdsmiljø. Herudover deltager medarbejdere på kurser i ledelse, økonomi og administration.

Sidste tiltag er "Royal Greenland Young Managers Programme", hvor første fase i et uddannelsesforløb, der har til formål fortløbende at højne de unge ledes kvalifikationsniveau, er udviklet i samarbejde med Dansk Industri.

Nuuk's Erhvervsråd har i samarbejde med Ilisimatusarfik og Grønlands Arbejdsgiverforening gennemført en analyse af erhvervslivets vilkår i Nuuk, der bl.a. inddrog spørgsmålet om efter-

uddannelsesmuligheder. Grundlaget for undersøgelsen er præsenteret i boks 2.4.3. En foreløbig version af rapporten blev offentliggjort på Erhvervskonferencen Vision 2000 i september 2000¹¹. Som anført blev virksomhederne spurgt om efteruddannelsesmulighederne. Svarene herpå var:

- 78 pct. af virksomhederne opfatter efteruddannelse som enten meget vigtig eller relativ vigtig,
 - 50 pct. af virksomhederne fremfører, at det er svært at finde egnede efteruddannelsestilbud.
- Det er specielt virksomheder inden for handels- og rådgivningsbrancherne, der tilkendegiver, at uddannelsesmulighederne er utilstrækkelige.

Boks 2.4.3 Nuuk's Erhvervsråds virksomhedsundersøgelse

Nuuk's Erhvervsråds virksomhedsundersøgelse er baseret på en spørgeskemaundersøgelse. Følgende seks brancher er repræsenteret i undersøgelsen:
--

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Bygge og anlæg2. Handel3. Service4. Produktion5. Hotel og restauration6. Rådgivning |
|---|

256 virksomheder fik tilsendt spørgeskemaet. Svarprocenten blev 43, idet 109 virksomheder besvarede spørgeskemaet.
--

Kilde: Nuuk Erhvervsråd, Ilisimatusarfik og Grønlands Arbejdsgiverforening 2000. *En foreløbig undersøgelse af Nuuk Erhvervsråds virksomhedsundersøgelse*. Nuuk 18. sep. 2000.

Ovenstående tyder på, at det offentlige, herunder uddannelsesinstitutionerne, og erhvervslivet repræsenteret ved deres organisationer bør gennemgå det eksisterende udbud af efteruddannelseskurser i Grønland og også i andre lande, specielt Danmark, med henblik på at reformere og informere om de foreliggende efteruddannelsesmuligheder. Det siger sig selv, at arbejdstagerne via deres organisationer også bør være repræsenteret i et sådant arbejde. Det bør overvejes, om der skal gives incitamenter til, at især mindre virksomheder opstiller ønskede efteruddannelsesforløb for deres medarbejdere og at disse gennemføres.

På tilsvarende måde bør der i samarbejde med det offentlige samt organisationerne på arbejdsmarkedet gennemføres et udredningsarbejde om jobs til personer med nedsat arbejdsevne. Følgende hovedemner kunne indgå: 1) hvor mange jobs af denne type findes i virksomhederne, i kommunerne og hjemmestyret? 2) hvad er de realistiske løsningsmuligheder?

¹¹ Nuuk Erhvervsråd, Ilisimatusarfik og Grønlands Arbejdsgiverforening 2000. *En foreløbig analyse af Nuuks Erhvervsråds virksomhedsundersøgelse*. Nuuk 18. sep. 2000.

Som led i indslusningen af unge på arbejdsmarkedet er det - som flere gange fremhævet - vigtigt, at arbejdsgiverne bidrager med et tilstrækkeligt antal praktikpladser. I lyset af de vedvarende problemer på dette område, bør det overvejes at få praktikpladser i andre lande, især Danmark.

2.4.3 Udfordringer for arbejdstagerne og deres organisationer

Hovedudfordringen for arbejdstagerne og deres organisationer er aktiv medvirken til at udbyde så meget effektiv arbejdskraft som muligt i det arbejdsdygtige aldersinterval og i det hele taget at bidrage til implementeringen af aktiv arbejdsmarkedspolitik. Med udsigt til at fremtiden også bliver præget af omfattende ændringer på arbejdsmarkedet, betydelige forskydninger mellem erhvervene, hvor det bl.a. synes sikkert, at beskæftigelsen i fiskeindustrien vil blive reduceret, er viljen til livslang uddannelse, til hele tiden at lære nyt og være beredt på forandringer en af de vigtigste betingelser for at holde tilknytningen til arbejdsmarkedet, givet at der er tilstrækkelige opkvalificeringsmuligheder.

Den hjemmehørende befolkning har i henseende til uddannelse et klart incitament. Som det fremgik af afsnit 2.2 er mange stillinger, der kræver en erhvervskompetencegivende uddannelse - være sig faglig eller boglig - besat med tilkaldt arbejdskraft. Gennemføres en uddannelse med et tilstrækkeligt resultat er der næsten sikkerhed for et job. Herved bidrages i øvrigt også til, at produktivetsproblemet løses.

Det følger af fremstillingen i dette kapitel, at det er yderst vigtigt, at lønmodtagerne og deres organisationer inddrages i arbejdet med at løse hovedudfordringerne på det grønlandske arbejdsmarked: at øge beskæftigelsesfrekvensen og bidrage til en væsentlig forøgelse af produktivitet. Det kræver også et fleksibelt arbejdsmarked, hvor udbudet af arbejdskraft relativt hurtig kan tilpasses forskydningerne i efterspørgselsmønstret. Men det kræver også, at der er opslutning til en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Dette indebærer bl.a., at der skal være opslutning til, at der er økonomiske incitament forbundet med at være aktiv på arbejdsmarkedet. I "Redegørelse vedrørende omlægning af sociale sikringsydelser" er dette udlagt således:

"For at sikre et retfærdigt sikringsydelssystem er det vigtigt, at der via hjælpens størrelse gives incitament for den enkelte til fortsatte bestræbelser på at finde et nyt job eller forbedre sine kvalifikationer, så muligheden for et nyt varigt job forbedres.

Dette betyder, at der bør sikres et system, hvor der er signifikant forskel mellem indtægten ved egentligt lønarbejde, ved aktiveringsbestræbelser samt ved passiv forsørgelse for personer i arbejdsdygtig alder. Kompensationsgraden ved tab af job skal således direkte afspejle en inci-

tamentstruktur, som bygger på, at dem der ellers har motivation til selvforsørgelse, får højere ydelse end dem, der ikke har motivation til selvforsørgelse. Men den højeste ydelse bør ikke overstige f.eks. mindstelønnen for ikke faglært arbejdskraft", Sikringsgruppen (2000, side 25).

Med etableringen af Landsarbejdsrådet er der skabt forbedrede muligheder for, at også arbejdsgivernes og arbejdstagernes organisationer får større muligheder for at påvirke arbejdsmarkedspolitikken - og dermed også får større medansvar.

2.5 Konklusion

Formålet med dette kapitel har været at opridse de grundlæggende krav til især arbejdsmarkedspolitikken, som en langsigtet målsætning om placering af Grønland blandt de rigeste lande stiller - også hvis overførslerne fra Danmark på sigt aftrappes.

Med mindre der findes og udvindes rige olie- og/eller mineralforekomster, kræver dette en meget ambitiøs strukturpolitik, herunder ikke mindst en meget ambitiøs uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik, for foruden en høj beskæftigelsesfrekvens at opnå stærkt stigende produktivitet. Den allerede ret høje beskæftigelsesfrekvens på det grønlandske arbejdsmarked betyder, at nøgleproblemet er kravet om en stærkt stigende produktivitet.

Stærk stigende produktivitet stiller også krav til den offentlige beslutningstagen. Den hæmmes på arbejdsmarkedsområdet og det sociale område af, at der selv på centrale områder ikke sker en dataindsamling tilknyttet den administrative proces, der umiddelbart kan anvendes i beskrivende og analyserende øjemed. Sikringsgruppen beskriver flere steder i "Redegørelse vedrørende omlægning af sociale sikringsydelser", at der ikke foreligger et datamateriale, der umiddelbart har kunnet anvendes til at belyse de problemstillinger, som gruppen er blevet anmodet om at udrede. Dette kapitel har naturligvis også været påvirket af dette forhold. Det Rådgivende Udvalg skal derfor også anbefale, at kvaliteten i den offentlige administration og rådgivning øges ved bl.a. en hensigtsmæssig dataindsamling og statistikproduktion.

Denne beretning er den tredje, som mere indgående beskriver og analyserer et strukturpolitisk emne. De to foregående beretninger beskrev og analyserede hhv. bolig- og byggeområdet samt uddannelsesområdet. Beskrivelsen og analysen i dette kapitel viser, hvor indbyrdes afhængige de tre strukturområder er, især uddannelses- og arbejdsmarkedsområdet. At sikre et uddannelsesniveau som det vesteuropæiske er ikke blot en gigantisk udfordring for det grønlandske samfund. Det er givetvis også forudsætningen for, at produktiviteten på det grønlandske arbejdsmarked når et lignende niveau. Hertil kommer de krav, som aktiv arbejdsmarkedspolitik stiller med de heraf afledte udfordringer for de tre centrale aktører på det grønlandske ar-

bejdsmarked: 1) det offentlige, dvs. både hjemmestyret og kommunerne, 2) arbejdsgivere og deres organisationer samt 3) arbejdstagere og deres organisationer. Det er kravene til ovennævnte tre centrale aktører, der er forsøgt opridset med ovenstående beskrivelse og analyse af arbejdsmarkedsforholdene og arbejdsmarkedspolitikken inden for de muligheder og begrænsninger, der i dag er gældende.

Litteraturliste til kapitel 2

Udover de nedenfor anvendte kilder er der benyttet materiale fra Grønlands Statistik fra bl.a. dets hjemmeside.

- Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke 2000. *Redegørelse om Erhvervsuddannelsesreform*. Nuuk, august 2000.
- Grønlands Statistik 2000. Ledigheden i 1999. *Arbejdsmarked 2000:2*. Nuuk.
- Grønlands Statistik 2000. Ledigheden i 1. halvår 2000. *Arbejdsmarked 2000:4*. Nuuk.
- Grønlands Statistik 1997. Beskæftigelsen i hjemmestyret og kommunerne november 1996. *Arbejdsmarked 1997:7*. Nuuk.
- Grønlands Statistik 2000. Beskæftigelsen i Grønland 1998 (foreløbige tal). *Specialpublikation 2000:6*. Nuuk.
- Grønlands Statistik 2000. *Grønlands befolkning 1. januar 2000*. Nuuk.
- Grønlands Statistik 2000. *Statistisk Årbog 2000*. Nuuk.
- Hjemmestyret og de grønlandske kommuners landsforening 2000. *Bloktilskudsforhandlinger for budgetåret 2001*. Nuuk.
- Nuuk Erhvervsråd, Ilisimatusarfik, Grønlands Arbejdsgiverforening 2000. *En foreløbig analyse af Nuuk Erhvervsråds virksomhedsundersøgelse*. Nuuk 18. september 2000.
- OECD 2000. *Employment Outlook. June 2000*. Paris.
- Sikringsgruppen 2000. *Redegørelse vedrørende omlægning af sociale sikringsydelse*. Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked. Nuuk.
- Socialreformkommissionen 1997. *Betænkning af 15. april 1997*. Nuuk.
- SULISA A/S 1998. *Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling*. Nuuk.

Kapitel 3. Den økonomiske situation

3.1 Konjunkturudviklingen i hovedtræk

Den realøkonomiske udvikling i 1999-2000

Grønlandsk økonomi har udviklet sig meget ujævnt i 1990'erne (tabel 3.1.1). Efter betydelige produktionsfald i første del af årtiet har der været positive vækstrater hvert år siden 1994, og i 1999 oversteg niveauet for BNP (målt i faste priser) det hidtidige økonomiske højdepunkt fra 1989. Især i 1998 og 1999 har fremgangen i økonomien været stærk med årlige vækstrater på 7-8 pct.

Tabel 3.1.1 Årlig realvækst i BNP

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pct.	-10,9	-0,8	-5,3	-5,3	6,6	3,7	1,4	1,4	7,7	7,2

Kilde: Grønlands Statistik 2000. *Konjunkturstatistik 2000:2*. Nuuk.

At det gik godt i 1999 og fortsat gjorde det i 2000, selvom væksten med ca. 3½ pct. stigning i BNP har været mindre i dette år, kommer blandt andet til udtryk ved:

- De skattepligtige indkomster er vokset kraftigt,
- ledigheden falder fortsat,
- ligesom i 1998 gav de fem største hjemmestyreejede selskaber overskud i 1999,
- eksporten af rejer, hellefisk og krabber er vokset som følge af stigende mængder og højere priser.

Med fortsat høj vækst i 2000 efter de høje vækstrater i 1998 og 1999 er presset på arbejdsmarkedet øget yderligere, og der er tegn på flaskehalse på centrale dele af arbejdsmarkedet.

Indkomstudviklingen i 1999-2000

De indbetalte indkomstskatter afspejler udviklingen i de skattepligtige indkomster, dvs. indkomsterne efter personfradrag. Som det fremgår af tabel 3.1.2, er indkomstskatterne vokset med 5,3 pct. i de første 11 måneder af 2000. Dette understøtter vurderingen af, at væksten i økonomien har været noget lavere i 2000 end i de to foregående år. Da personfradragene og indkomstskattesatserne ikke er ændret i 2000, er væksten i de samlede indkomster noget mindre end væksten i de indbetalte skatter.

Tabel 3.1.2 Indbetalte indkomstskatter for hele landet i 1997-2000

	1997	1998	1999	2000 ^a
Pct.	-1,1	8,4	7,9	5,3

a. Pct. vis stigning i årets første 11 måneder i forhold til samme periode i 1999.

Kilde: Skattedirektoratet.

Vurdering af den økonomiske vækst i 2001

Finanspolitikken vurderes at blive ekspansiv i 2001, da der er store uforbrugte midler i Anlægs- og renoveringsfonden (jvf. afsnit 3.2). Hvis de seneste års tendens til, at finanspolitikken slækkes i løbet af finansåret, bliver gentaget, vil det sætte yderligere fart på økonomien.

Landsstyret har besluttet at forhøje den samlede rejekvote med godt 13 pct. i 2001, hvilket skulle kunne give et vækstbidrag til den samlede økonomi på omkring 2 pct. (se nærmere herom i boks 3.2.1).

De to afgørende faktorer for konjunkturudviklingen - fiskeriet og de offentlige finanser – tyder således begge på yderligere og stærk aktivitetsfremgang i 2001. Hertil kommer, at der er temmelig kraftig privat og kommunal byggeaktivitet i nogle byer.

Kombinationen af betydelige kvoteforhøjelser og ekspansiv finanspolitik bevirker, at væksten i den samlede økonomi i 2001 må skønnes at blive noget højere end i 2000 og kan nemt blive i størrelsesordenen 5 pct.

Efterforskningen efter mineraler er på et forholdsvis lavt niveau, og det er tvivlsomt, om aktiviteterne i 2001 vil kunne få mærkbar indflydelse på den samlede økonomi.

3.2 Konjunkturbestemmende forhold

Finanspolitikken

Ifølge budgetorienteringen til Landstinget fra september 2000 steg hjemmestyrets driftsudgifter med godt 2½ pct. nominelt i 2000 efter at være steget ca. 6 pct. årligt i de to foregående år. Anlægsbevillingerne skønnedes at stige med ca. 250 mio. kr. til et niveau omkring 850 mio. kr. i 2000.

Vurderingen af den finanspolitiske virkning på økonomien skal imidlertid tolkes med varsomhed, da der skal tages højde for samspillet med Anlægs- og renoveringsfonden. En beskrivelse

af denne findes i boks 4.4.1 i kapitel 4. Foreløbige oplysninger tyder på, at godt 250 mio. kr. af bevillingen ikke er blevet anvendt i 2000, og at midlerne derfor først anvendes senere.

Det betyder, at hjemmestyrets faktiske anlægsaktivitet har været på samme niveau i 2000 som i 1999. Dermed er hjemmestyrets samlede drifts- og anlægsaktiviteter steget godt 2 pct. i 2000, svarende til en real stigning på omkring ½ pct.¹²

Da de offentlige indkomster også er steget i takt med de gode konjunkturer, forudses det nu, at der for år 2000 realiseres et mindre overskud. Som det fremgår af kapitel 4, ville dette DAU-resultat have betydet, at finanspolitikken var blevet ret så ekspansiv i år 2000, såfremt Anlægs- og renoveringsfonden havde udnyttet de samlede bevillinger på 850 mio. kr. Men med et mindreforbrug i Anlægs- og renoveringsfonden på godt 250 mio. kr. bidrog finanspolitikken til en mere afbalanceret udvikling i 2000.

I 2001 budgetteres med stort set konstante nominelle driftsudgifter, svarende til et reelt fald på et par pct. Der budgetteres med stort set uændrede skatteindtægter, mens anlægsbevillingerne ventes at falde med 75 mio. kr. fra 850 mio. kr. til 775 mio. kr. (jvf. kapitel 4).

Også i vurderingen af finanspolitikken i 2001 skal der tages højde for samspillet med Anlægs- og renoveringsfonden. At der overføres godt 250 mio. kr. fra 2000 til 2001 betyder, at anlægsaktiviteten i princippet kan stige fra 600 mio. kr. i 2000 til 1.025 mio. kr. i 2001 (de budgettede 775 mio. kr. plus 250 mio. kr. fra 2000).

Det er dog næppe sandsynligt, at stigningen bliver så stor i 2001. Udover at fastslå dette, er det meget vanskeligt at vurdere udviklingen i anlægsaktiviteterne i 2001. Mindreforbruget i 2000 på ca. 250 mio. kr. kan således både være forårsaget af administrative forsinkelser i Anlægs- og renoveringsfonden samt af den høje kapacitetsudnyttelse i bygge- og anlægssektoren i 2000. Der er ikke udsigt til, at presset fra kapacitetsudnyttelsen i bygge- og anlægssektoren bliver mindre i 2001, bl.a. på grund af det slip i bygge- og anlægsrytmen i slutningen af 2000 og i begyndelsen af 2001, som den manglende udnyttelse af overførslerne til Anlægs- og renoveringsfonden også kan have bidraget til. Hvor stor indflydelse den administrative kapacitet i

¹² I denne vurdering er der ikke taget højde for virkningen af genbevillinger fra tidligere år.

Anlægs- og renoveringsfonden vil få for bygge- og anlægsaktiviteterne i 2001 har udvalget ikke mulighed for at vurdere.

Det Rådgivende Udvalg er i vurderingen af de økonomiske udsigter og problemstillinger for så vidt angår 2001 gået ud fra, at der fra Anlægs- og renoveringsfonden også i 2001 overføres et beløb på omkring 250 mio. kr. til faktisk udførelse i senere år. Med andre ord er det forudsat, at der i 2001 vil være overensstemmelse mellem bevilling og forbrug af anlægsmidler svarende til 775 mio. kr. Med blandt andet denne forudsætning skønnes det, at der i 2001 realiseres et mindre DAU-overskud.

Set i en konjunkturmæssig sammenhæng er det afgørende spørgsmål imidlertid ikke, om der er et DAU-overskud eller DAU-underskud, men om finanspolitikken bag DAU-saldoen er hensigtsmæssig og holdbar.

For at vurdere dette spørgsmål har udvalget opstillet en simpel økonomisk model (jvf. kapitel 4), der bygger på to hovedpræmisser:

1. Hjemmestyrets gældssituation må ikke forringes i et langsigtet perspektiv, såfremt økonomien - eventuelt med svingninger - følger sit langsigtede vækstspor.
2. Finanspolitikken bør bidrage til den konjunkturmæssige stabilisering.

Baseret på disse præmisser kommer udvalget bl.a. frem til, at DAU-overskuddet bør være 250 mio. kr. større i 2001, såfremt finanspolitikken skal være i overensstemmelse med disse, og det ydermere forudsættes, at den faktiske finanspolitik i 2000 var hensigtsmæssig.

Fiskeri og eksporten

NAFO's anbefalede TAC for 2001 er på 9.600 tons rejer ved Østgrønland, svarende til anbefalingen for 2000. Anbefalingen er på 85.000 tons rejer ved Vestgrønland, hvilket svarer til en stigning på ikke mindre end 20.000 tons eller ca. 30 pct. Landsstyret har på denne baggrund valgt at fastsætte rejekvoten ved Vestgrønland til 82.000 tons i 2001 mod 71.000 tons i 2000, mens kvoten ved Østgrønland er fastholdt på 10.600 tons (tabel 3.2.1). Hvis 2001-kvoten kan udnyttes svarende til udnyttelsen i 2000, vil rejefiskeriet stige godt 13 pct. i 2001. Vækstbidraget til den samlede økonomi skønnes at kunne blive i størrelsesordenen 2 pct. (boks 3.2.1).

Tabel 3.2.1 Rejekvoterne i 2000 og 2001

1000 tons	2000	2001
Kystnær	30,9	36,4
Havgående	40,1	45,6
I alt, Vestgrønland	71,0	82,0
Østgrønland	10,6	10,6
I alt	81,6	92,6

Kilde: Pressemeddelelse fra Direktoratet for erhverv.

Krabbefiskeriet har været i kraftig vækst de seneste år, hvilket har fået fiskerierorganisationer, fiskere og kommuner til at udtrykke bekymring og ønske om en bæredygtig forvaltning af krabberessourcen. På denne baggrund har landsstyret besluttet at fastsætte udenskærskvoten til 17.000 tons, hvilket er 8.000 tons lavere end den pulje, landsstyret satte af til udvikling af krabbefiskeriet i 2000, mens indenskærskvoten er øget fra 8.000 til 9.600 tons. For det uden-skærs fiskeri har landsstyret indført stop for indførsel af yderligere tonnage. I løbet af første kvartal 2001 har landsstyret til hensigt at indføre yderligere regulering af krabbefiskeriet.

For den økonomisk set vigtigste del af hellefiskfiskeriet, dvs. fiskeriet ved Vestgrønland, er kvoten i 2001 uændret sammenlignet med 2000-kvoten. Kvoten for hellefisk ved Østgrønland er derimod sat op i 2001. Den hidtidige kvote ved Østgrønland har dog ikke været udnyttet fuldt ud, hvorfor den økonomiske betydning af denne kvoteforhøjelse vurderes at være beskedne. For de øvrige arter er kvoterne af samme størrelsesorden som i 2000 (tabel 3.2.2).

Boks 3.2.1 Rejekvoten

I forbindelse med forhøjelsen af rejekvoten ved Vestgrønland fra 71.000 til 82.000 tons har landsstyret besluttet, at de ekstra 11.000 tons fordeles med 50 pct. til det kystnære fiskeri og 50 pct. til det havgående.

Royal Greenland A/S har oplyst, at selskabets rejefabrikker højst kan producere samme mængde i 2001 som i 2000. Landsstyret har derfor besluttet, at 5000 tons af indenskærskvoten må produceres om bord. Endvidere er produktionstilladelseerne i det udenskærs fiskeri ændret midlertidigt fra 75 til 85 pct. Landingspligten udgør dermed 15 pct. af kvoterne mod ellers 25 pct.

Under forudsætning af, at de tildelte kvoter fiskes op, vil det samlede fiskeri i 2001 blive forøget med 11.000 tons. Antages priserne på skalrejer og kogte og pillede rejer at forblive på det nuværende niveau, betyder ændringerne, at den samlede eksport vil kunne stige op mod 250 mio. kr. Det må imidlertid forventes, at en del af de øgede fiskemuligheder specielt i det indenskærs fiskeri ikke kan udnyttes fuldt ud, og at værdierne af de marginale fangster ikke svarer til gennemsnittet. Realistisk må der derfor snarere regnes med en forbedring af betalingsbalancen på omkring 150 mio. kr. og en stigning i kommunernes og landskassens indtægter i form af personskatter og rejefgifter på 25-30 mio. kr. Forøgelse af den økonomiske aktivitet skønnes at give et samlet bidrag til BNP-væksten på omkring 2 pct.

Ved fordeling af rejekvoten er det vigtigt at sikre, at rejerne fanges og produceres med henblik på, at det samfundsmæssige afkast bliver så stort som muligt. I en sådan vurdering bør indgå dækningsbidraget ved produktion af forskellige typer rejer samt kapacitetssituationen, herunder behovet for nyinvesteringer, både på land og på havet.

I forbindelse med at der gives mulighed for større fangst af rejer, kan der opstå et fordelingsmæssigt hensyn – umiddelbart kommer en stigning i rejefiskeriet kun en relativ lille andel af befolkningen til gode.

I den forbindelse kunne en forhøjelse af rejefgiften overvejes. Afgiften udgør for øjeblikket 3 pct. af værdien af rejerne, som ikke produceres på land. Ud fra en samfundsmæssig betragtning kan det være rimeligt at afgiftsbelægge tilladelser/koncessioner, som giver enkelte producenter store fortjenstmuligheder ved at udnytte en begrænset råvareresource, som der ikke er fri adgang til. Rejefgiften skal generelt ses i sammenhæng med økonomien i den mest effektive del af fiskeriet, herunder de opnåede priser, men må ikke forhindre rederierne i en rationel drift og planlægning. 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 erhvervsmæssige dispositioner, herunder eksporten.

Princippet om at afgiftsbelægge adgangen til begrænsede råvareresourcer kunne også anvendes inden for andre former for fiskeri. Skulle der opstå overnormale profitter inden for f.eks. hellefisk- og/eller krabbe-fiskeriet, kunne indførelse af hellefisk- og/eller krabbeafgifter overvejes.

En måde at afgøre, hvor meget rettighederne i fiskeriet bør koste, vil på langt sigt være at udbyde omsættelige kvoter på et åbent marked, f.eks. i forbindelse med en auktion. I en sådan situation vil prisen på fiskerettighederne blive fastsat på markedsvilkår i overensstemmelse med udbud og efterspørgsel. Dette vil tilskynde til effektivitet i fiskeriet, og provenuet fra de

solgte fiskerettigheder vil kunne komme hele samfundet til gode.

Tablet 3.2.2 Samlede kvoter for 1999-2001

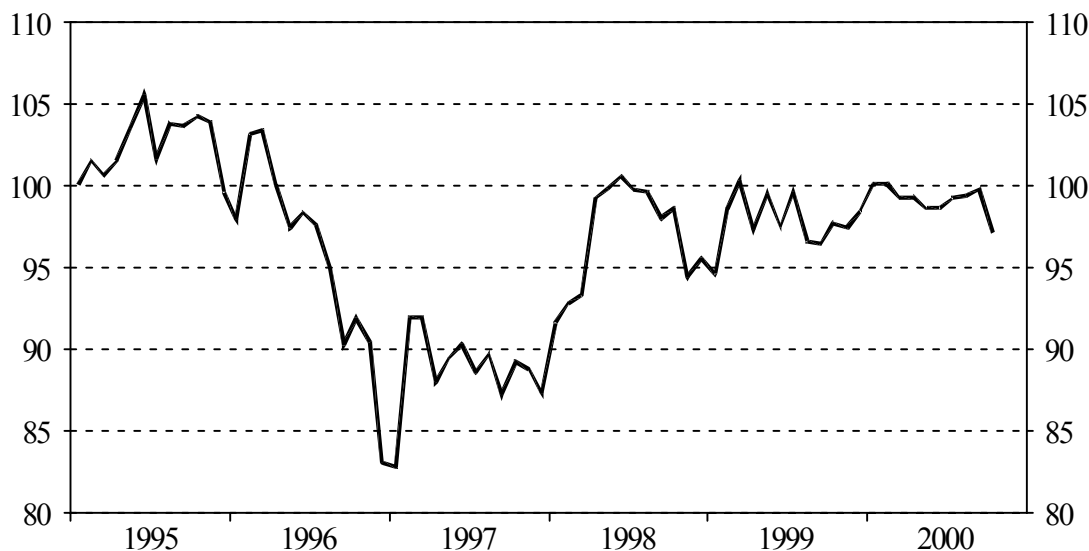
1000 tons	1999	2000	2001
Rejer	81,6	81,6	92,6
Hellefisk	13,5	13,5	22,0 ^a
Skolæst	10,0	10,0	10,0
Rødfisk	121,5	112,1	105,7
Helleflynder	2,0	2,0	2,2
Havkat	7,0	7,0	7,0
Lodde	25,0	0	25,0 ^b
Blåhvilling	40,0	40,0	40,0
Torsk	83,3	83,3	83,3
Polartorsk	4,0	4,0	4,0
Krabber	-	33,0	26,7

- a. Kvoten for hellefisk ved Østgrønland er sat op fra 8.000 til 14.500 tons. Desuden er et nyt område ved Nordvestgrønland blevet omfattet af kvoten.
- b. Kvoten gælder kun for Vestgrønland. Den har tidligere været 25.000 tons, men blev ikke udnyttet. I henhold til 4. Fiskeriprotokol skal EU tildeles 25.000 tons lodde ved Vestgrønland, hvorfor kvoten er øget med denne mængde.

Kilde: Pressemeddelelser fra Direktoratet for erhverv.

Rejehaverne har varieret mindre i 2000 end i de foregående par år, og den gennemsnitlige indhandlingspris frem til oktober var 1½ pct. højere end i samme periode i 1999 (figur 3.2.1). Det forlyder dog, at priserne har været lavere i de seneste måneder.

Figur 3.2.1 Rejehaverindekset 1995-2000 med januar 1995 = 100



Kilde: Grønlands Statistik

Udover at rejehaverne er steget i 1. halvår 2000 sammenlignet med samme periode i 1999, er også de eksporterede mængder øget, således at værdien af den samlede rejehavereksport er steget 8½

pct. i første halvår 2000. Hertil kommer, at eksporten af hellefisk er forøget ganske betragteligt. Samtidig er der kommet gang i krabbefiskeriet, som oplevede en kraftig stigning i den eksporterede værdi, da både priser og mængder steg voldsomt (tabel 3.2.3). Samlet blev eksporten således knap 100 mio. kr. højere i første halvår 2000 end i samme periode i 1999.

Tabel 3.2.3 Eksporten af de vigtigste fiskearter

	1. halvår 1999	1. halvår 2000	Pct. stigning
Rejer			
- Vægt, tons	21.675	22.894	5,6
- Værdi, mio. kr.	573	621	8,2
- Gns. pris, kr. per kg	26,5	27,1	2,3
Hellefisk			
- Vægt, tons	3.777	4.999	32,4
- Værdi, mio. kr.	113	144	27,4
- Gns. pris, kr. per kg	29,8	28,8	-3,4
Krabber			
- Vægt, tons	459	1077	135
- Værdi, mio. kr.	16	55	244
- Gns. pris, kr. per kg	34,6	50,7	46,5

Anm.: Værdien af den samlede eksport er efterfølgende opjusteret, hvorfor stigningstakterne i tabellen kan være undervurderede, idet opjusteringen ikke er gennemført på underkomponenter. De gennemsnitlige priser er beregnet som værdien af eksporten divideret med vægten.

Kilde: Grønlands Statistik 2000. *Udenrigshandel 2000:5*. Nuuk.

Også hotelbranchen oplevede høje vækstrater i 2000. Det samlede antal hotelovernatninger er i årets første tre kvartaler steget 6 pct. (tabel 3.2.4).

Tabel 3.2.4 Antal hotelovernatninger

Pct. stigning	1999	2000 ^a
Hotelovernatninger i alt	2,2	6,0
Udlandet, inkl. Danmark	13,1	4,7

a. Pct. vis stigning i årets første 3 kvartaler i forhold til samme periode i 1999.

Kilde: Grønlands Statistik 2000. *Turisme 2000:7*. Nuuk.

Knap halvdelen af det samlede antal hotelovernatninger foretages af gæster fra Danmark eller andre lande, og denne kategori er steget stærkt i både 1999 og 2000¹³. Denne stigning indikerer, at der er pæn fremgang i turismen. Dette fremgår også af flypassagerstatistikken¹⁴, som

¹³ En stor del af disse er ikke turister, men forretningsfolk mv. Set fra erhvervets side og ud fra virkningerne på eksporten/betalingsbalancen er det afgørende, at aktiviteterne finder sted, mens aktiviteternes formål ikke er så vigtigt.

¹⁴ Grønlands Statistik 2000. *Turisme 2001:1*. Nuuk.

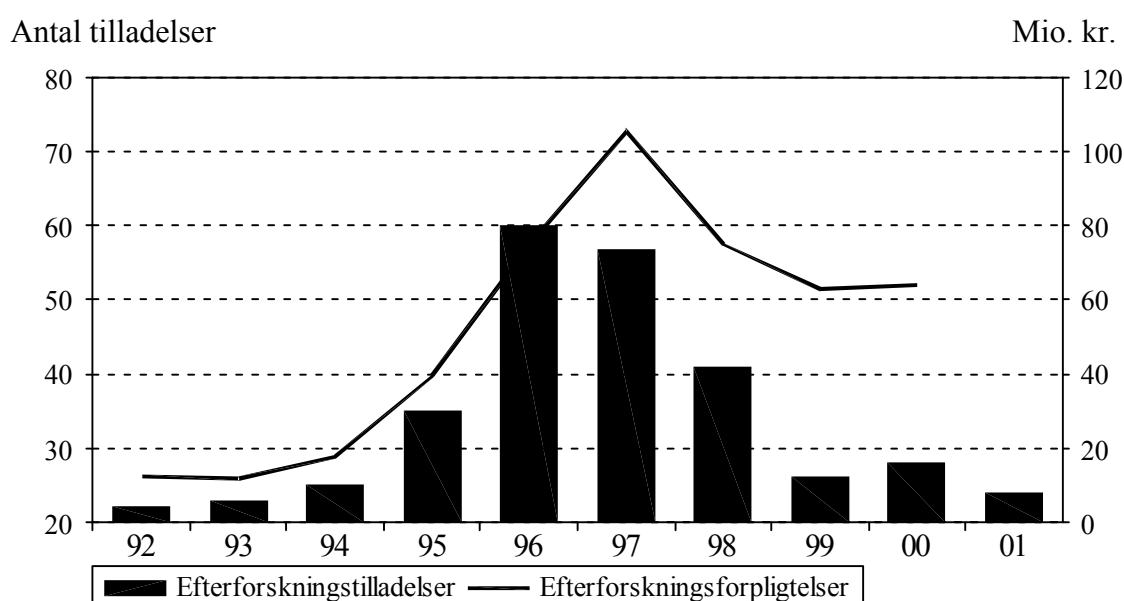
viser, at antallet af turister er steget med ikke mindre end 16 pct. i de tre første kvartaler i 2000 sammenlignet med samme periode i 1999.

Olie- og mineralefterforskning

I sommeren 2000 gennemførte Statoil prøveboringer ved Fyllas Banke vest for Nuuk. Boringerne var imidlertid tørre, og der var således hverken tegn på olie eller gas.

I kølvandet på faldende råvarepriser faldt efterforskningsindsatsen efter mineraler markant i 1998-99 (figur 3.2.2), hvilket var medvirkende til, at man besluttede at halvere efterforskningsforpligtelserne i 1999¹⁵. Denne ordning blev fortsat i 2000 og vurderes at have været medvirkende til, at selskaberne har fastholdt interessen for Grønland. Efterforskningsaktiviteten har dog været på et lavt niveau det seneste par år og ventes også at blive lav i 2001.

Figur 3.2.2 Mineralefterforskning 1992-2001



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

Der er geologiske muligheder for, at der kan gøres væsentlige fund i Grønland, og stigende metalpriser har gjort mineralefterforskning mere interessant. Det er dog endnu for tidligt at sige, om egentlig minedrift med udvinding af guld og/eller andre værdifulde grundstoffer vil blive realiseret i de nærmeste år.

Interessen for udnyttelse af Grønlands naturlige ressourcer kommer også til udtryk ved, at der er en række initiativer i gang vedrørende udvinding af drikkevand med henblik på eksport. Der er dog endnu ikke truffet beslutning om at sætte produktion i gang.

Et andet eksempel på en erhvervsaktivitet, hvor nogle af Grønlands særlige fordele (i denne sammenhæng f.eks. kulde og rigelig plads) udnyttes, er VW-koncernens testbane på indlandsisen ved Kangerlussuaq, som nu er etableret.

Hvor stor betydning ovennævnte projekter vil kunne få for samfundsøkonomien er svært at forudsige, men der kan ikke være tvivl om, at de vil kunne få stor lokal betydning. Nok så vigtigt er det, at disse projekter er med til at gøre erhvervslivet mere diversificeret, ligesom projekterne illustrerer, at det er muligt at få sat nye former for privat erhvervsaktivitet i gang baseret på områder, hvor Grønland har særlige fordele. Det er derfor vigtigt, at der er de rette rammebetingelser herfor, herunder at der er konkurrence om at udnytte ressourcerne mest effektivt.

3.3 Konjunkturudviklingen

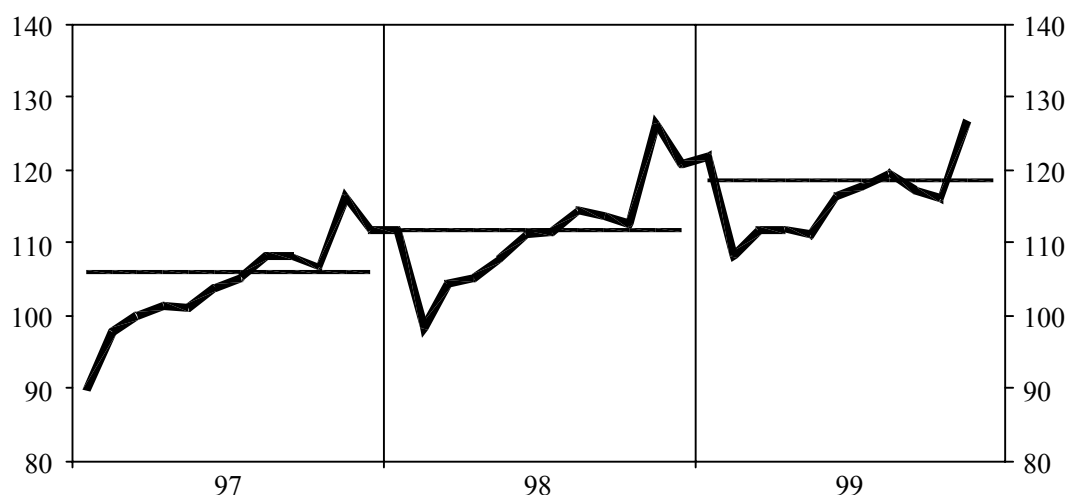
Den indenlandske efterspørgsel

Udviklingen i den indenlandske efterspørgsel må vurderes ud fra nogle få indikatorer, da det statistiske grundlag er begrænset. Det omfatter f.eks. ikke oplysninger om udviklingen i det private forbrug og investeringerne.

Hvis man havde kendskab til den seneste udvikling i detailomsætningen, ville man have en god indikator for det private forbrug. Detailomsætningsindekset findes imidlertid kun frem til udgangen af 1999. I årene 1998 og 1999 var væksten i detailomsætningsindekset (i faste priser) 5,8 pct. henholdsvis 6,8 pct., hvilket afspejler den pæne vækst i den samlede økonomi i disse år (figur 3.3.1).

¹⁵ Dvs. hvor stort beløb per km² selskaberne skal forpligte sig til at anvende på efterforskning for at have en koncession.

Figur 3.3.1 Detailomsætningsindeks 1997-1999



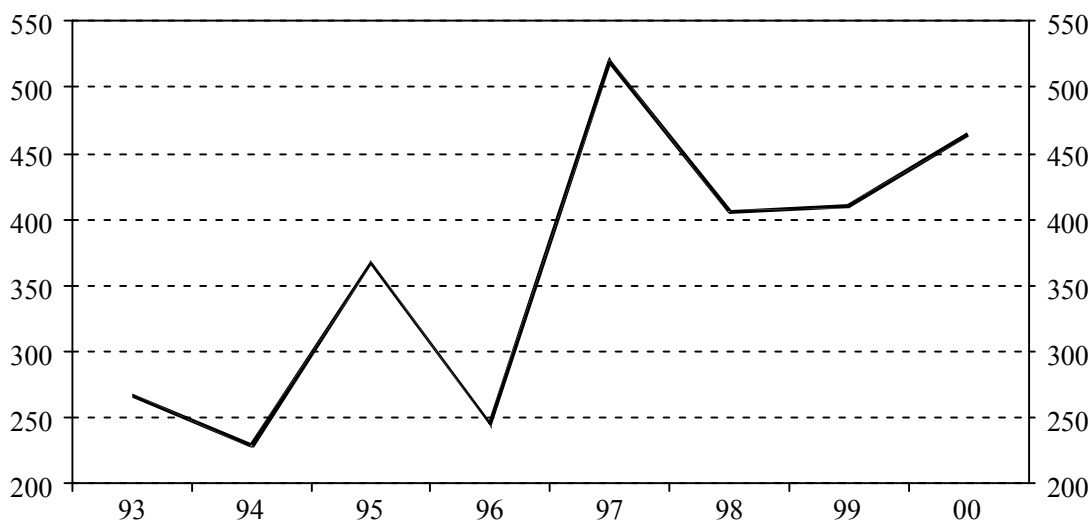
Anm.: 3-måneders glidende gennemsnit.

Kilde: Grønlands Statistik.

I andre lande er bilsalget en god indikator for udviklingen i det private forbrug. I Grønland dækker statistikken det samlede antal nyregistrerede motorkøretøjer, herunder også køretøjer til erhvervsmæssig brug (f.eks. lastbiler), og kan således give indtryk af den samlede indenlandske efterspørgsel efter køretøjer. Økonomiens beskedne størrelse bevirker imidlertid, at den tidsmæssige placering af større ordrer kan give store udsving.

Som det ses af figur 3.3.2, har antallet af nyregistrerede køretøjer været temmelig højt de seneste år, og denne udvikling er fortsat i 2000. Sammenlignet med situationen i 1996 er der næsten tale om en fordobling af det årlige salg.

Figur 3.3.2 Nyindregistrerede køretøjer 1993-2000



Kilde: Politimesteren i Grønland.

Den samlede import (i løbende priser) og importen eksklusiv skibe og fly er faldet i første halvår 2000 sammenlignet med samme periode året før (tabel 3.3.1). Periodisering og udsving i store enkeltposter bevirker dog, at tallene må formodes ikke fuldt ud at afspejle den underliggende udvikling.

Tabel 3.3.1 Importen i 1. halvår 1997-2000

Mio. kr.	1997	1998	1999	2000
1. Næringsmidler og drikkevarer ^a	153,4	162,2	190,5	174,2
2. Maskiner og transportmidler ^b	266,6	292,9	362,3	421,1
- heraf skibe og fly	28,7	52,9	96,7	181,7
3. Bearbejdede varer ^c	276,2	284,0	291,9	256,9
4. Diverse varer ^d	288,3	360,3	308,1	256,8
Import i alt	984,5	1.099,3	1.152,9	1.109,0
Import eksklusiv skibe og fly	955,8	1046,4	1056,2	927,3

a. SITC-afsnit 0: Næringsmidler, levende dyr og 1: Drikkevarer og tobak

b. SITC-afsnit 7: Maskiner og transportmidler

c. SITC-afsnit 6: Bearbejdede varer, hoveds. halvfabrikata og 8: Bearbejdede varer i.a.n.

d. SITC-afsnit 2: Råstoffer, ikke spiselige, 3: Min. brændsels- og smørestoffer, 4: Anim. og veg. olier, fedtstoffer og voks, 5: Kemikalier og kemiske produkter og 9: Diverse varer og transaktioner i.a.n.

Kilde: Grønlands Statistik 2000. Udenrigshandel 2000:6. Nuuk.

Handelsbalancen

Den stærke eksportvækst i første halvår 2000 kommer også til udtryk på handelsbalancen. Da importen samtidig er faldet, er handelsbalancen væsentligt forbedret sammenlignet med samme periode i 1999 (tabel 3.3.2).

Tabel 3.3.2 Handelsbalancen i 1. halvår 1997-2000

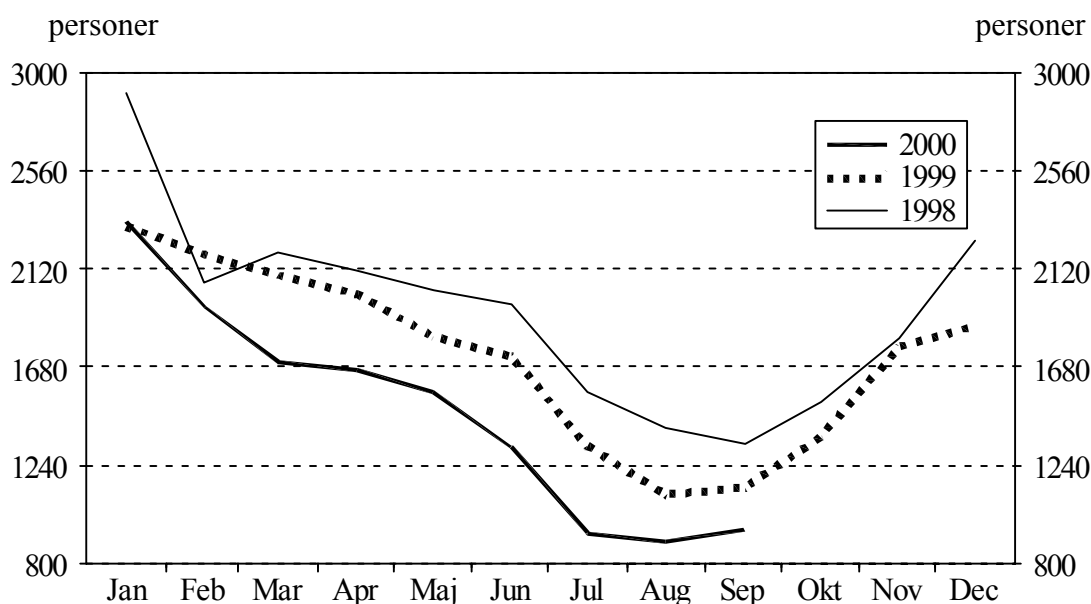
Mio. kr.	1997	1998	1999	2000
Import	985	1.099	1.153	1.109
Eksport	827	746	784	952
Handelsbalancen	-158	-354	-369	-157

Kilde: Grønlands Statistik 2000, *Udenrigshandel 2000:6*. Nuuk.

Ledigheden

Den kraftige økonomiske vækst har også givet sig udslag i faldende arbejdsløshed. Efter stort set konstant ledighed i perioden 1995-97 begyndte ledigheden at falde fra 1998, og denne udvikling er fortsat i 2000 (figur 3.3.3). Der henvises i øvrigt til kapitel 2 for yderligere beskrivelse af ledigheden og arbejdsmarkedet.

Figur 3.3.3 Ledigheden i 1998, 1999 og 2000



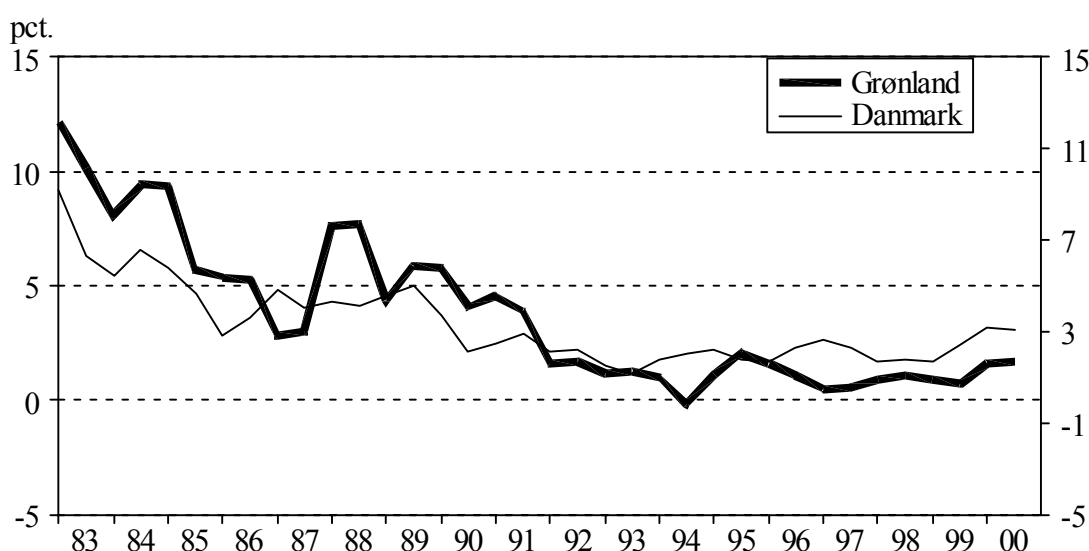
Anm.: Opgørelsen omfatter befolkningen i byerne, hvis andel af den grønlandskfødte befolkning i 1997 udgjorde 81 pct.

Kilde: Grønlands Statistik, diverse numre i serien Arbejdsmarked.

Priser og lønninger

På trods af den særdeles kraftige vækst i økonomien i 1998-99 og høje vækst i 2000 er inflationen stadig lav, knap 2 pct. (figur 3.3.4), og således fortsat noget lavere end i Danmark. Inflationen har dog været svagt stigende det sidste år. Da prisen på olie stadig er reguleret i Grønland (jvf. kapitel 4), har gennemslaget af den høje dollarkurs og de høje oliepriser på de internationale markeder ikke været særlig kraftigt. De højere oliepriser vurderes isoleret set at ville øge inflationen med godt 1 pct. point i 2001.

Figur 3.3.4 Forbrugerprisindeks 1983-2000



Kilde: Grønlands Statistik.

Lønstigningerne for offentligt ansatte har det sidste par år været i størrelsesordenen 2-3 pct. årligt. Med inflationsrater på godt 2 pct. vil de årlige reallønstigninger således blive omkring 1 pct. De i 2000 og januar 2001 indgåede aftaler på sundheds-, lærer- og pædagogområdet ligger også på dette niveau.

At det er lykkedes at fastholde lav inflation gennem de seneste år med særdeles kraftig økonomisk vækst, kan formentlig tilskrives en række faktorer:

- Det er lykkedes at holde lønstigningerne i ro i store dele af økonomien, især i den betydningsfulde offentlige sektor. I fiskerierhvervet anvendes en fast hyreprocent, hvorfor lønstigninger inden for dette erhverv er bestemt af udviklingen i fangstværdien på de enkelte fartøjer.

- En stor del af indkomstfremgangen giver sig udslag i øget import og dermed øget grønlandsk efterspørgsel i udlandet.
- Der har været ledig kapacitet inden for områder som f.eks. detailhandel, energiforsyning og søtransport siden midten af 1990'erne.

I kølvandet på den høje økonomiske vækst de seneste år er presset på arbejdsmarkedet blevet større og risikoen for flaskehalse i f.eks. anlægssektoren forekommer stor. Større lønstigninger i en branche vil hurtigt kunne sprede sig til den øvrige økonomi. Det er fortsat vigtigt, at konkurrenceevnen bliver forbedret, hvilket vil skabe bedre muligheder for et mere diversificeret eksporterhverv og gøre det lettere for især ufaglærte at få job (se også kapitel 2). Hertil kommer, at højere inflation vil udhule værdien af to af hjemmestyrets største indtægtskilder: bloktilskuddet og overførslerne fra EU.

Set i lyset af både den nuværende konjunktursituation med betydelig risiko for flaskehalse samt vigtigheden af, at inflationen holdes nede, anbefaler udvalget, at der tages initiativ til at opbygge en lønstatistik, der også omfatter det private arbejdsmarked.

3.4 Forskelle mellem kommunerne

Udover at økonomien som helhed svinger betydeligt fra år til år, er der også store forskelle på, hvordan økonomien udvikler sig i de enkelte kommuner. Da de fleste kommuner er temmelig små, skal der heller ikke så meget til for at påvirke aktiviteten fra år til år. Ser man derfor udviklingen over en lidt længere årrække, fås et bedre indtryk af om nogle områder mere vedvarende halter efter den øvrige del af landet.

Langt de fleste kommuner har oplevet, at de skattepligtige indkomster samlet er vokset over 20 pct. fra 1995 til november 2000, mens nogle få kommuner har haft svagere vækst (tabel 3.4.1). Set over hele perioden har der således været regionale forskelle i væksten.

Antages den langsigtede årlige vækstrate i økonomien at være 1,4 pct. (jvf. kapitel 4), skulle de samlede realindkomster være vokset godt 7 pct. i perioden 1995-2000. Dette svarer skønsmæssigt til, at de skattepligtige indkomster (dvs. indkomsterne efter personfradrag) skulle være vokset godt 20 pct. nominelt. Det betyder, at væksten i fire kommuner har ligget under den langsigtede vækst for økonomien som helhed, mens 7 kommuner har oplevet en vækst nogen-

lunde svarende til den langsigtede vækst i økonomien (eller lidt mere), og 7 kommuner har haft en højere vækst.

Tabel 3.4.1 Samlet stigning i de skattepligtige indkomster i perioden 1995-2000^a

Pct. stigning	Under 20	20-30	Over 30
Antal kommuner	4 ^b	7 ^c	7 ^d

a. Oplysningerne for 2000 er baseret på indbetalingerne i årets første 11 måneder.

b. Qeqertarsuaq, Tasiilaq, Ivittuut, Upernavik

c. Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Qasigiannuguit, Maniitsoq, Kangaatsiaq, Illoqqortoormiut

d. Aasiaat, Ummannaq, Paamiut, Nuuk, Sisimiut, Ilulissat, Qaanaaq

Kilde: Skattedirektoratet og egne beregninger.

Hovedparten af kommuner har således fået del i den kraftige økonomiske vækst. Men det betyder ikke nødvendigvis, at indkomstforskelle mellem kommunerne er blevet mindre. Dels havde kommunerne forskellige indkomstniveauer per indbygger i udgangsåret (her 1995). Dels har kommunerne med de største byer opnået høje vækstrater. At mange kommuner har fået del i væksten afspejler sig også i ledighedstallene, som viser, at arbejdsløsheden er faldet i de fleste kommuner. Dette ændrer dog ikke ved, at der stadig er forskelle i ledighedsniveauerne mellem kommuner, jvf. også kapitel 2.

3.5 De hjemmestyreejede selskaber

Udviklingen i de hjemmestyreejede selskaber og konjunkturudviklingen hænger nøje sammen. Således kunne de seks største hjemmestyreejede selskaber i 1998 for første gang melde om overskud i samme år, og dette er gentaget i 1999 (tabel 3.5.1). Set under ét var resultaterne dog ikke tilfredsstillende, og der er fortsat kun sket en begrænset stigning i selskabernes værdi. Forrentningen af aktionærens (dvs. hjemmestyrets) kapital er med andre ord lav.

Tabel 3.5.1 Årets resultat i de seks største hjemmestyreejede selskaber 1993-99, mio. kr.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Royal Greenland A/S	-17	21	49	-94	-157 ^a	1 ^a	10 ^a
KNI Pilersuisoq A/S	-4	-68	-10	13	46	46	46
KNI Pissifik A/S	-3	-67	-38	1	20	30	31
Royal Artic Line A/S	-1	-10	-1	28	20	37	20
Tele Greenland A/S	---	39	44	29	29	25	30
Artic Umiag Line A/S	---	---	---	---	6	8	9
I alt	-25	-85	44	-23	-36	149	146

a. Regnskabsåret ændret, så tallet for 1997 dækker de 9 første måneder i året, mens oplysningerne for 1998 dækker de sidste 3 måneder i 1997 og de 9 første i 1998. Tilsvarende for 1999.

Kilde: Selskabernes regnskaber.

At de seks største selskaber opnåede overskud i 1999 afspejler sig også i udviklingen i selskabernes gæld. Efter at være steget gennem mange år faldt den samlede gæld således i 1999 for første gang. Faldet var dog beskedent, og selskabernes gæld er stadig højere end i 1996.

Da landskassens gæld også faldt i 1999 (jvf. kapitel 4), blev selskabernes og landsstyrets samlede gæld reduceret med næsten 200 mio. kr. (tabel 3.5.2). Den samlede nettogæld udgør dog stadig næsten 2½ mia. kr. (heraf er 90 pct. i Royal Greenland). Givet selskabernes betydning for samfundsøkonomien kan landsstyret ikke se bort fra denne gæld og udviklingen i den. I det omfang økonomien i selskaberne er sund og investeringerne foretages forretningsmæssigt, er gælden dog ikke nødvendigvis et problem.

Tabel 3.5.2 Nettogælden i de seks største aktieselskaber 1995-1999, mio. kr.

	1995	1996	1997	1998	1999
Royal Greenland A/S ^a	1546	1883	2069	2190	2177
KNI Pilersuisoq A/S	4	147	57	66	65
KNI Pissifik A/S	45	135	142	129	103
Arctic Umiaq Line A/S	-	-	-33	-62	-47
Royal Arctic Line A/S	531	473	469	406	364
Tele Greenland A/S	-112	56	27	11	53
Selskaber i alt	2014	2694	2731	2740	2715
Landskassen	279	-311	-267	-144	-308
Landskassen og selskaber	2293	2383	2464	2596	2407

Anm.: Selskabernes gæld til hjemmestyret er ikke medregnet.

a. Fra 1998 følger regnskabsåret ikke kalenderåret.

Kilde: Grønlands hjemmestyre 2000, *Forslag til finanslov 2001*. Nuuk.

Grønlands vigtigste virksomhed, Royal Greenland A/S, offentliggjorde den 19. februar 2001 regnskabet for 1999-2000, som viste et overskud på 11 mio. kr., hvilket svarer til overskuddet året før. Bestyrelsen og ledelsen finder resultatet utilfredsstillende set i lyset af selskabets omsætning. Udvalget deler denne opfattelse.

Kapitel 4. Finanspolitikken

4.1 Er DAU-overskuddet for lille?

Når det går fremad i økonomien, kommer det også den offentlige økonomi til gode. I takt med, at den samlede produktion stiger, og arbejdsløsheden falder, stiger skatteindtægterne, og de offentlige udgifter falder. I økonomisk dårlige tider ser man den modsatte udvikling: skatteindtægterne falder, og udgifterne stiger.

Når man skal vurdere de offentlige finanser, er det derfor ikke kun interessant at se på det faktiske over- eller underskud (eller ændringen heri), men også på hvor stort overskuddet (eller underskuddet) ville have været, hvis der havde været en neutral - eller normal - økonomisk udvikling. Denne type analyser er velkendte mange andre steder i verden¹⁶.

En sådan type analyse er også relevant for Grønland og er forsøgt foretaget nedenfor. Metoden er tilpasset det foreliggende statistiske grundlag og gjort så enkel som mulig. Resultaterne skal derfor tolkes med varsomhed. En forfinet analytisk metode vil dog næppe ændre det overordnede billede.

4.2 Beregning af en neutral DAU-saldo

Udvalget har opstillet en simpel økonomisk model, der bygger på to hovedpræmisses:

- Hjemmestyrets gældssituation må ikke forringes i et langsigtet perspektiv, såfremt økonomien – eventuelt med svingninger - følger sit langsigtede vækstspor.
- Finanspolitikken bør bidrage til den konjunkturmæssige stabilisering.

Selve beregningen er lavet i følgende trin:

1. Det fastlægges, hvilken vækstrate der kan forventes for hele økonomien på længere sigt. Set over 20-års perioden 1979 til 1999 er økonomien vokset i alt 33 pct., hvilket svarer til en årlig realvækst på 1,4 pct.

Da der regnes med årlige vækstrater, er det nødvendigt at fastlægge et referenceår for at kunne beregne de absolutte talstørrelser. 1997 er her valgt som referenceår. Dette år ligger

¹⁶ OECD 2000. The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond. *Economics Department Working Papers No. 230*. Paris.

en del inde i opsvinget fra lavpunktet i 1993, og den økonomiske vækst var 1,4 pct., hvilket svarer til økonomiens langsigtede vækstrate.

2. Herefter beregnes, hvor store hjemmestyrets skatteindtægter ville have været – her i årene 1998-2001 - hvis de var steget svarende til fremgangen i økonomien. Det antages, at hjemmestyrets indtægter fra skatter og afgifter skal stige med 1 pct., når økonomien vokser med 1 pct.

De øvrige indtægter (bloktilskud, Grønlands andel af Nationalbankens overskud og overførsler fra EU) antages at skulle følge den økonomiske langsigtede (potentielle) vækst. Gør de ikke det, skal skatterne stige tilsvarende mere, hvis en neutral budgetsaldo skal fastholdes.

3. Det beregnes, hvor store hjemmestyrets drifts- og anlægsudgifter ville have været i 1998-2001, hvis udgifterne realt set kun var vokset svarende til den langsigtede BNP-udvikling.

At hjemmestyrets udgifter kun bør vokse i takt med den potentielle vækst, kan måske umiddelbart forekomme restriktivt. Men den potentielle vækst udtrykker netop, hvor meget økonomien kan vokse på langt sigt. Hvis udgifterne i nogle perioder vokser hurtigere, skal de derfor i andre perioder vokse langsommere. Sker dette ikke, vil udgiftstrykket varigt blive højere med et tilsvarende behov for et højere skattetryk. En sådan udvikling vil gøre det sværere at nå det politiske mål om større økonomisk selvbærenhed, ligesom det vil stride mod landsstyrets arbejde i øvrigt på at skabe mere privat erhvervsaktivitet.

4. Ud fra 1-3 og oplysninger om ekstraordinære poster og udlån kan en neutral DAU-saldo beregnes.

Den faktiske og potentielle økonomiske vækst i Grønlands økonomi fremgår af tabel 4.2.1. At den potentielle vækst omregnes til nominelle termer skyldes, at oplysningerne i hjemmestyrets regnskaber er opgjort nominelt. Samtlige efterfølgende beregninger er således også i nominelle termer.

Tabel 4.2.1 Væksten i Grønlands økonomi 1997-2001, pct.

	1997	1998	1999	2000	2001
Faktisk vækst, årets priser	1,9	8,8	8,0	5,0	8,1
Inflation	0,6	1,1	0,7	1,7	3,0
Realvækst	1,4	7,7	7,2	3,3	5,0
Potentiel realvækst	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Potentiel vækst, årets priser	2,1	2,5	2,2	3,2	4,5

Kilde: Grønlands Statistik 2000. *Konjunkturstatistik 2000:2*, Nuuk samt egne skøn og beregninger.

Den faktiske udvikling i hjemmestyrets udgifter og indtægter fremgår af tabel 4.2.2. Der ses kun på hjemmestyrets finanser, da den finanspolitiske styring primært vedrører disse. Tallene frem til 1999 er regnskabstal. Oplysningerne for 2000 er baseret på Budgetorienteringen fra september 2000 og indeholder således et element af skøn. 2001-tallene er fra finansloven og er ligeledes skønnede. Tallene og beregningerne for dette år skal fortolkes særlig varsomt.

Tabel 4.2.2 Hjemmestyrets udgifter og indtægter 1997-2001, mio. kr.

	1997	1998	1999	2000	2001
Skatteindtægter	1154	1210	1306	1326	1322
Øvrige indtægter	3024	3094	3205	3376	3365
Indtægter i alt	4178	4304	4511	4702	4687
Drifts- og anlægsudgifter	-4129	-4405	-4515	-4615	-4790
Udlån og ekstraordinære poster	40	39	122	138	138
DAU-overskud	89	-62	118	-35	35

Kilde: Hjemmestyrets regnskaber, Budgetorientering 2000 og Finanslov 2001.

Det skal bemærkes, at udlån og ekstraordinære poster har udviklet sig særdeles gunstigt i 1999-2001, hvilket har fået DAU-saldoen til at se bedre ud, end den underliggende er.

Opstillingen af det neutrale budget er vist i tabel 4.2.3. Heraf fremgår, hvorledes:

- Hjemmestyrets udgifter ville have udviklet sig, hvis de kun var vokset lige så hurtigt som økonomien potentielt gør,
- skatteindtægterne ville have udviklet sig, hvis de havde fulgt konjunkturudviklingen,
- de øvrige indtægter ville have udviklet sig, hvis de havde fulgt økonomiens potentielle vækst, og dermed
- hvorledes DAU-saldoen ville have udviklet sig.

Tabel 4.2.3 Beregnede udgifter og indtægter, mio. kr. (det neutrale budget)

	1997	1998	1999	2000	2001
Beregnede udgifter i alt	4129	4234	4326	4463	4663
Potentielle skatteindtægter	1154	1256	1356	1424	1539
Andre indtægter	3024	3101	3168	3268	3415
Beregnede indtægter i alt	4178	4357	4524	4692	4954
Udlån og ekstraordinære poster	40	39	122	138	138
Beregned DAU	89	162	320	368	429

Kilde: Egne beregninger.

Sammenligningen af det beregnede og det faktiske DAU-overskud fremgår af tabel 4.2.4. Heraf ses, at DAU-overskuddet ved den ovenfor definerede metode skulle have været omkring 200 mio. kr. større i såvel 1998 som i 1999. I 2000 skal det faktiske DAU-underskud dog korrigeres for, at godt 250 mio. kr. i Anlægs- og renoveringsfonden ikke er blevet anvendt og derfor overføres til senere år (jvf. diskussionen af Anlægs- og renoveringsfonden i nedenstående afsnit 4.4 og i kapitel 3). Forskellen mellem det faktiske og det beregnede DAU-overskud i 2000 er efter denne korrektion knap 150 mio. kr. Indkomstfremgangen i 2000 tyder dog på, at DAU-saldoen i regnskabet vil blive noget bedre og formentlig vise overskud. Dette vil ligeledes reducere forskellen mellem det beregnede og det faktiske DAU-overskud i 2000.

Vedrørende 2001 er det forudsat, at de bevilgede anlægsmidler i 2001 bliver anvendt (men ikke de overførte midler fra 2000), hvorved forskellen mellem det beregnede og det faktiske DAU-overskud bliver næsten 400 mio. kr. Bliver anlægsinvesteringerne mindre end bevillingen, bliver denne forskel ligeledes mindre. Det må endvidere forventes, at der vil ske en opjustering af skønnet for DAU-saldoen i 2001, bl.a. på baggrund af forhøjelsen af rejkvoterne i 2001. Dermed vil forskellen mellem det beregnede og det faktiske DAU-overskud reduceres yderligere.

Tabel 4.2.4 Beregnede og faktiske DAU-overskud, mio. kr.

	1997	1998	1999	2000	2001
Beregned DAU-overskud	89	162	320	368	429
Faktisk DAU-overskud	89	-62	118	-35	35
Faktisk DAU korrigeret for uforbrugte midler i Anlægs- og renoveringsfonden				225	0
Forskel	0	224	202	143	394

Forudsættes, at den faktiske finanspolitik i 2000 var hensigtsmæssig betyder resultatet i tabel 4.2.4, at DAU-overskuddet bør være ca. 250 mio. kr. større i 2001 end i 2000 (svarende til forskellen mellem 394 og 143 mio. kr.).

4.3 Vurdering af størrelsen af DAU-overskuddet

Der er flere forklaringer på, at DAU-overskuddet burde have været væsentligt større i årene 1998-2001. Det er især relevant at fremhæve, at:

- Konjunkturerne har været gode.
- Udgiftsvæksten har været temmelig kraftig. De samlede, faktiske udgifter steg med 18 pct. nominelt fra 1997 til 2000, mens den potentielle, nominelle vækst i økonomien i denne periode kun skulle tilsige en stigning på ca. 8 pct.
- De beregnede indtægter svarer til og med 2000 til de faktiske indtægter.

Behovet for en stram udgiftspolitik forstærkes af, at en stor del af hjemmestyrets indtægter (f.eks. bloktilskud og overførsler fra EU) ikke vokser realt, men er blevet opreguleret med de generelle prisstigninger i Danmark. Vokser hjemmestyrets driftsudgifter derimod realt, vil der gradvist opstå et stadig større finansieringsbehov, såfremt inflationen i Grønland ikke holdes under inflationen i Danmark svarende til den reale udgiftsstigning.

Spejlbilledet af et solidt overskud i opgangstider er, at der i økonomisk dårlige tider er mulighed for at have underskud på de offentlige budgetter uden samtidig at sætte en holdbar økonomisk udvikling over styr.

Erfaringsmæssigt er det særdeles vanskeligt at beskære de offentlige udgifter i nedgangstider, hvor arbejdsløsheden normalt vil være stigende, og der dermed vil være et ønske om at øge udgifterne til f.eks. sociale ydelser. Med et tilstrækkeligt overskud på hjemmestyrets finanser kan man således undgå at skulle skære i udgifterne i en periode, hvor der reelt er behov for det modsatte.

For en økonomi som den grønlandske, der er afhængig af en svingende naturressource, er det særligt afgørende, at der føres en tilstrækkelig stram finanspolitik i gode år. Behovet for et finanspolitisk råderum øges desuden af, at Grønland i løbet af en årrække vil opleve stigende

udgiftspres som følge af et stigende antal ældre. Hertil kommer gældssituationen i de offentligt ejede selskaber.

Jo større råderum der ønskes for finanspolitiske lempelser i lavkonjunkturår, desto større skal overskuddet være i gode år for at opbygge en tilstrækkelig god finansiel situation for det offentlige.

Det skal understreges, at beregningerne med den opstillede model i en række henseender er usikre, hvorfor talstørrelserne kan kritiseres og diskuteres. Beregningen af det neutrale budget bygger på forudsætninger om udgangsåret, økonomiens langsigtede vækstspor og graden af finanspolitisk stabilisering.

Ud fra en samlet vurdering må udvalget dog konkludere, at der er behov for en væsentlig finanspolitisk stramning i 2001 i størrelsesordenen 250 mio. kr. Størrelsen af denne stramning afhænger dog af, hvordan den faktiske udnyttelse fra Anlægs- og reoveringsfonden vil blive. Bliver den faktiske udnyttelse f.eks. 100 mio. kr. mindre, således at der kun disponeres over 675 mio. kr. i 2001, reduceres kravet til finanspolitikken med et tilsvarende beløb.

Det er op til en politisk vurdering at afgøre, om en finanspolitisk stramning skal ske via indtægtssiden (forøgelse af indkomstskatter, huslejer, rejseafgift mv.) eller via udgiftssiden (reduktion af overførselsindkomster, offentligt forbrug eller offentlige investeringer). Ved tilrettelæggelsen af finanspolitikken bør der også tages hensyn til de regionale virkninger, idet behov og muligheder for især offentlige investeringer også bør afpasses lokale forhold.

Ovenstående gennemgang viser endvidere, at finanspolitikken virkninger er blevet stærkt afhængige af forvaltningen af de midler, der overføres til Anlægs- og reoveringsfonden. Det Rådgivende Udvalg finder, at det er afgørende, at udnyttelsen af de faktiske bevillinger fra Anlægs- og reoveringsfonden tilrettelægges i et nært samarbejde internt i hjemmestyret, så der sikres en tæt overensstemmelse med de politiske intentioner for så vidt angår den overordnede finanspolitik. Det er specielt vigtigt, at konstruktionen med Anlægs- og reoveringsfonden ikke fører til - i modstrid med de politiske intentioner - at den faktiske finanspolitik bliver konjunkturmedløbende. Denne risiko er til stede i 2001.

Ovenstående beregning tager ikke højde for, at en del af hjemmestyrets udgifter burde falde i økonomiske opgangstider (f.eks. de sociale udgifter og tilskud til virksomheder). Hvis dette aspekt var indarbejdet, ville det nødvendige DAU-overskud have været endnu større. Hertil kommer, at beregningerne kun omfatter hjemmestyrets finanser. Udgifterne til f.eks. offentlig hjælp, som er afhængige af den økonomiske udvikling, afholdes af kommunerne. Ideelt set burde beregningerne derfor også omfatte kommunerne, og således dække hele den offentlige sektor i Grønland.

Det kan til sammenligning nævnes, at overskuddet på de samlede offentlige finanser i Danmark vurderes at være $2\frac{3}{4}$ pct. af BNP i hvert af årene 1999-2002¹⁷. I international sammenligning er overskud af denne størrelse i den pæne ende.

4.4 Hjemmestyrets økonomi

4.4.1 Regnskab 1999

Landskassens regnskab udviste i 1999 et drifts-, anlægs- og udlånsoverskud på 118 mio. kr. Dette var en forbedring på 160 mio. kr. i forhold til det underskud på 42 mio. kr., der var forudsat i finansloven for 1999 og de efterfølgende tillægsbevillingslove. Landskassens samlede indtægter i 1999 var på 4.511 mio. kr., mens drifts- og anlægsudgifterne beløb sig til 4.515 mio. kr.

Forbedringen skyldes i overvejende grad et mindreforbrug på anlægs- og udlånsområdet på 156 mio. kr., samt merindtægter på 42 mio. kr. i forhold til det forudsatte. Disse forbedringer i forhold til budgettet blev dog delvist modsvaret af, at der på driftsudgifterne var et merforbrug på 16 mio. kr., ligesom der var ekstraordinære udgifter på 23 mio. kr.

De samlede merindtægter på 42 mio. kr. er primært forårsaget af, at indtægterne fra skatter og afgifter var ca. 14 mio. kr. større end budgetteret. Derudover har udviklingen i hjemmestyrets likviditet samt realiserede kursgevinster i forbindelse med omlægning af hjemmestyrets obligationsbeholdning resulteret i, at nettorenteindtægterne har været 19 mio. kr. større end budgetteret i 1999.

¹⁷ Økonomiministeriet 2000. *Økonomisk Oversigt, december 2000*. København.

Landskassens samlede resultat for perioden 1996-1999 samt skøn for 2000-2001 fremgår af tabel 4.4.1.

Tabel 4.4.1 Landskassens resultat 1996-2001, mio. kr.

	R1996	R1997	R1998	R1999	2000	FL2001
Indtægter	4.063	4.178	4.304	4.511	4.702	4.687
Driftsudgifter	-3.380	-3.492	-3.698	-3.923	-4.026	-4.015
Anlægsudgifter	-545	-637	-707	-592	-849	-775
Udlån	390	40	39	145	155	138
Ekstraordinære poster	-26	0	0	-23	-17	0
DAU	502	89	-62	118	-35	35

Anm.: Tallene for 2000 er beregnet på FL2000 samt ændringer, jvf. Budgetorientering 2000.

Kilde: Grønlands hjemmestyre 2000. *Landskassens regnskab 1999* side 4.; Grønlands hjemmestyre 2000. *Budgetorientering 2000*. Grønlands hjemmestyre 2000. *Finanslov 2001*.

4.4.2 Finansåret 2000

I Finanslov 2000 blev der oprindeligt budgetteret med et overskud på DAU-saldoen på 4 mio. kr. Efterfølgende har Landstingets Finansudvalg godkendt genbevillinger på anlægsområdet og øvrige bevillinger på i alt omkring 63 mio. kr., hvorfor DAU-saldoen på denne baggrund skulle udvise et underskud på omkring 59 mio. kr. i 2000. Da skønnede ændringer i indtægter og lov-bundne udgifter ikke skal godkendes af finansudvalget i det pågældende finansår, kan det forventede DAU-resultat afvige fra DAU-resultatet som summen af saldoen i finansloven og efterfølgende tillægsbevillinger.

Landsstyret har således på Landstingets efterårssamling 2000 orienteret Landstinget om forventningerne til Landskassens resultat i 2000. Orienteringen indeholder en vurdering af udviklingen i indtægter og udgifter for resten af 2000 foretaget ud fra de oplysninger, der var tilgængelige i september måned samt bevillingsændringerne godkendt af Landstingets finansudvalg, som nævnt ovenfor.

Konklusionen var, at DAU-resultatet forventes at blive forværret med ca. 39 mio. kr. i forhold til budgettet, således at DAU-resultatet for 2000 forventes at blive et underskud på ca. 35 mio. kr. Forværringen på ca. 39 mio. kr. dækker over en stigning i både indtægter og udgifter i forhold til det forudsatte i finanslov 2000. De seneste oplysninger tyder dog på, at DAU-saldoen vil vise overskud i 2000 (jvf. kapitel 3).

Oprettelsen af Anlægs- og renoveringsfonden har gjort det vanskeligere at vurdere aktivitetsvirkningen af anlægsudgifterne i de enkelte år. Fonden er nærmere beskrevet i boks 4.4.1.

Boks 4.4.1 Anlægs- og renoveringsfonden

I henhold til Grønlands hjemmestyres budgetlov blev der 1. januar 2000 oprettet en regnskabsteknisk anlægs- og renoveringsfond. Før fondens oprettelse var det udelukkende *forbrugt* på anlægsområdet, der blev opgjort i regnskabet for de pågældende finansår. Et mer- eller mindreforbrug kunne således påvirke landskassens regnskabsresultat i henholdsvis negativ eller positiv retning.

Et mindreforbrug på anlægsområdet i 2000 vil derimod ikke påvirke landskassens resultat for finansåret 2000 i positiv retning, da de budgetterede anlægsbevillinger vil blive bogført som udgifter i regnskabet 2000 uanset forbruget. Der må således forventes et mindre overskud for 2000 som følge af oprettelsen af anlægs- og renoveringsfonden, da resultatet for 2000 ikke kan påvirkes positivt af mindreforbrug på anlægsområdet. Resultatet for 2000 er i forvejen påvirket i negativ retning som følge af genbevillingerne fra 1999.

Resultaterne for landskassen i 2001 og fremefter påvirkes derimod ikke af genbevillinger på samme vis. I finansåret 2001 kan der således ikke forekomme genbevillinger på anlægsområdet som følge af manglende udbetaling i 2000, ligesom regnskabsresultatet for 2001 ikke påvirkes af manglende afløb på anlægsområdet i finansåret 2001, da de budgetterede anlægsgaver bogføres som udgift, selvom de først forbruges i senere finansår.

Denne ændring gør, at finanslovstallene fremover må korrigeres med differencen mellem bevillinger og forbrug i Anlægs- og renoveringsfonden, inden finanspolitikken kan vurderes. Det skyldes, at selvom udgiften bogføres i finansåret, så vil den realøkonomiske effekt først vise sig, når selve anlægsarbejdet udføres.

4.4.3 Finansloven for 2001

Opgørelsen over det budgetterede drifts-, anlægs- og udlånsresultat for 2001 og budgetoverslagsårene 2002-2004 i tabel 4.4.2 viser, at indtægterne forventes at falde en smule i perioden 2001 til 2004, hvorimod der ventes en svag stigning i driftsudgifterne. Færre udgifter på anlægsområdet og flere indtægter på udlånsområdet medfører, at der i hele perioden ventes årlige overskud på DAU-saldoen.

Tabel 4.4.2 Indtægter og udgifter 2001-2004, mio. kr.

	FL2001	BO2002	BO2003	BO2004
Indtægter	4687	4683	4678	4614
Driftsudgifter	-4015	-4073	-4060	-4058
Anlægsudgifter	-775	-740	-768	-725
Udlån	138	146	164	183
DAU	35	15	15	15

Kilde: Grønlands hjemmestyre 2000, *Finanslov 2001* og Økonomidirektoratets beregninger.

Tabel 4.4.3 viser den procentvise stigning i indtægter og udgifter fra 1996 til 2001, hvor tallene for 2000 og 2001 er finanslovstal. Stigningen i driftsudgifterne har været større end stigningen i indtægterne. I tre af årene, 1996, 2000 og 2001, er den procentvise stigning i indtægterne større end den tilsvarende stigning i driftsudgifterne. I de resterende tre år har stigningerne i driftsudgifterne været procentvis højere end stigningerne i indtægterne, men ses perioden under ét, er driftsudgifterne steget mere end indtægterne.

Tabel 4.4.3 Stigninger i driftsudgifter og indtægter 1996-2001, pct.

	1996	1997	1998	1999	FL2000	FL2001	I alt
Stigning i driftsudgifter i pct.	1,9	3,3	5,9	6,1	2,6	0,2	20,0
Stigning i indtægter i pct.	2,8	2,8	3,0	4,8	4,2	0,9	18,5

Anm.: Stigningerne i indtægterne er egne beregninger på baggrund af regnskab 1999.

Kilde: Grønlands hjemmestyre, *Regnskab 1999, Finanslov 2000* samt *Finanslov 2001*.

I finansloven for 2001 er overskudsmålene på henholdsvis 35 mio. kr. i 2001 og 15 mio. kr. i hvert af de efterfølgende tre budgetoverslagsår. Landstinget har således tilsluttet sig de overskudsmål, som blev foreslået af landsstyret i forslaget til finansloven for 2001.

Behovet for en stram økonomisk styring understreges af den tendens, som kan læses ud af tabel 4.4.4, som viser forskellene mellem finanslovsbevillinger og regnskabsresultater i perioden 1993 til 1999. I alle årene har stigningen i driftsudgifterne været større end budgetteret i de pågældende års finanslov. Da 2000-regnskabet ikke foreligger, vides det endnu ikke, om budgetreformen fra 1999 har levet op til intentionerne og bidraget til en strammere budgetstyring.

Tabel 4.4.4 Driftsudgifter – forskel fra finanslov til regnskab 1993-1999

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Stigning i mio. kr.	30	24	13	75	83	31	70
Stigning i pct.	0,9	0,7	0,4	2,2	2,4	0,8	1,8

Kilde: Grønlands hjemmestyre, *Finanslov 2000* samt Landskassens regnskab 1999.

4.4.4 Hjemmestyrets gældssituation

I slutningen af 1980'erne havde Grønlands hjemmestyre en betydelig gæld og den økonomiske politik op gennem halvfemserne var derfor, blandt andet, fokuseret på en nedbringelse af hjemmestyrets gældsforpligtelser.

Som det fremgår af tabel 4.4.5, er hjemmestyrets langfristede gæld reduceret betragteligt siden 1995. Gælden er i perioden reduceret med i alt 1.186 mio. kr. til 175 mio. kr. i 1999. I samme

periode er de likvide beholdninger og fondsbeholdningerne reduceret fra 1.572 mio. kr. til 483 mio. kr. – en reduktion på 1.089 mio. kr.

I perioden 1995 til 1999 er der således sket en reduktion i hjemmestyrets langfristede gæld, som dog hovedsageligt er finansieret ved en reduktion i beholdningerne af likvide midler.

Tabel 4.4.5 Hjemmestyrets likvider og finansielle forpligtelser i hovedtræk, ultimo årene

Mio. kr.	1995	1996	1997	1998	1999
Fonds- og likvide beholdninger	1.572	1.600	1.372	605	483
Langfristet gæld	1.361	1.067	881	461	175
Nettotilgodehavender ^a	-279	311	267	144	308

a. I 1995-1997 er der korrigeret for modtagne forudbetalinger.

Kilde: Grønlands hjemmestyre, *Landskassens regnskab 1999*.

4.5 Kommunernes økonomi

4.5.1 Regnskab 1999

Kommunerne fik igen i 1999 et samlet overskud på deres regnskaber, jvf. tabel 4.5.1. Det samlede overskud dækker dog over betydelige forskelle kommunerne imellem. Forskellene i regnskabsresultaterne skyldes bl.a. forskelle i de kommunale anlægsinvesteringer. I det følgende tages udgangspunkt i kommunernes samlede resultater.

I perioden 1995 til 1999 er kommunernes indtægter steget med 23,3 pct., driftsudgifterne med 19,3 pct. og anlægsudgifterne med 93,6 pct.

Det fremgår ligeledes af tabel 4.5.1, at kommunerne har haft overskud på regnskaberne i alle årene. I 1998 og 1999 har overskuddene dog været faldende, hvilket bl.a. skyldes en stigning i kommunernes anlægsudgifter. Overordnet set er der sket en konsolidering af kommunernes økonomi i perioden.

Tabel 4.5.1 Kommunernes udgifter, indtægter og resultat 1995-1999, mio. kr.

	1995	1996	1997	1998	1999
Indtægter	1.666	1.758	1.941	1.950	2.055
Driftsudgifter	-1.500	-1.572	-1.662	-1.715	-1.789
Anlægsudgifter	-109	-163	-140	-151	-211
Resultat	58	23	140	84	55

Kilde: Kanukoka, *Nøgletal for de kommunale regnskaber*.

Den procentvise stigning i kommunernes indtægter har været højere end stigningen i driftsudgifterne. Men tager man i betragtning, at de kommunale indtægtsstigninger har været påvirket positivt af konjunkturudviklingen i perioden, og at den faldende arbejdsløshed de seneste par år har betydet færre (drifts)udgifter i kommunerne til f.eks. offentlig hjælp, er den underliggende udvikling noget mindre gunstig, end det umiddelbart fremgår af tallene.

Den gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocent har været stort set uændret i perioden 1996 til 2001, hvilket fremgår af tabel 4.5.2. Ændringer i kommunernes skatteindtægter i perioden vil således være forårsaget af aktivitetsændringer og ikke af ændringer i skattesatserne. Den fælleskommunale skat, som har været 4 pct. i hele perioden, indgår ikke i nedenstående tabel.

Tabel 4.5.2 Gennemsnitlig kommunal udskrivningsprocent 1996-2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gennemsnitlig kommunal udskrivningsprocent	26,6	26,6	26,7	26,8	26,7	26,7

Anm.: Der er ikke foretaget vægtning i forhold til kommunernes størrelse.

Kilde: Kanukoka.

4.5.2 Kommunernes gældssituation

Kommunernes samlede langfristede gæld har været svagt faldende i perioden 1995 til 1999. Samtidig er kommunernes beholdning af likvide aktiver næsten fordoblet i perioden - fra 262 mio. kr. i 1995 til 500 mio. kr. i 1999. Kommunernes samlede nettotilgodehavender er steget med 269 mio. kr. i perioden.

Det er i overvejende grad Nuuk kommune, der bidrager til det samlede billede. Nuuk kommune havde således likvide aktiver for ca. 236 mio. kr. i 1999, mens kommunens langfristede gæld var ca. 80 mio. kr.

Tabel 4.5.3 Kommunernes finansielle status 1995-1999, mio. kr.

	1995	1996	1997	1998	1999
Likvide aktiver	262	285	386	467	500
Langfristet gæld	184	169	162	160	153
Nettotilgodehavender ^a	78	116	224	307	347

a. Nettogæld/nettotilgodehavender er opgjort som likvide aktiver minus langfristet gæld.

Kilde: Kanukoka, *Nøgletal for de kommunale regnskaber 1996-1999*.

4.5.3 Ny bloktilskudsmodel og –aftale

Hjemmestyret og kommunerne indgår hvert år en bloktilskuds aftale for det efterfølgende finansår. De hovedområder, som kommunerne varetager med bloktilskud fra hjemmestyret, er bl.a. folkeskole, daginstitutioner til børn og unge, børneforsorg, offentlig hjælp samt drift og vedligeholdelse af veje og anden infrastruktur.

I sommeren 2000 blev der indgået aftale mellem hjemmestyret og kommunerne om en ny forenklet bloktilskudsmodel og en ny bloktilskuds aftale gældende fra 1. januar 2001.

I den nugældende bloktilskudsmodel fordeles bloktilskuddet efter omkring 20 delkriterier. For finansåret 2001 fordeles bloktilskuddet til kommunerne derimod kun efter følgende 5 kriterier:

1. *Et socialt tilskud* fordelt efter hvor mange indbyggere kommunen har i hver af aldersgrupperne: 0-5 år, 6-17 år, 18-59 år samt over 60 år.
2. *Et tilskud til skole- og kulturområdet*, som beregnes på baggrund af kommunens befolkningsandel inden for aldersgruppen 6-17 år, og hvordan denne aldersgruppe er fordelt på hhv. by- og bygdeelever.
3. *Et øvrigt bloktilskud*, der udregnes på baggrund af den enkelte kommunes befolkningsantal i forhold til kommunernes samlede befolkningstal.
4. *Et grundtilskud*, der er baseret på antagelsen om, at alle kommuner uanset forskelle i serviceniveau har en række udgifter knyttet til administrationen og øvrige basisydelse. Grundtilskuddet er 1 mio. kr., 2,5 mio. kr. eller 3,5 mio. kr. afhængigt af kommunens befolkningsantal.
5. *Et strukturtilskud*, der afhænger af kommunernes skattepligtige indkomst pr. indbygger samt hvor stor forsørgerbyrden og ledigheden er i kommunen.

En vigtig ændring i Bloktilskuds aftalen for 2001 var endvidere ændringen i finansieringsfordelingen mellem kommunerne og hjemmestyret på førtidspensionsområdet. Antallet af førtidspensionister har været stigende, hvilket har betydet flere udgifter for hjemmestyret og en reduktion i arbejdsstyrken i en periode med stigende beskæftigelse. I den hidtidige bloktilskuds aftale er finansieringsfordelingen mellem hjemmestyre og kommuner 90/10, dvs. 90 pct. af udgiften afholdes af hjemmestyret.

I bloktilskudsaftalen for 2001 er der indgået aftale om en 50/50 finansiering af udgifterne til fremtidige førtidspensionister. Samtidig er det aftalt, at hjemmestyret afholder 50 pct. af kommunernes udgifter til revalidering, således at det bliver muligt at øge denne indsats og derigennem nedbringe antallet af førtidspensionister.

4.5.4 Skatteudligning mellem kommunerne

Den nugældende ordning om skatteudligning mellem kommunerne har visse uhensigtsmæssigheder indbygget. Hovedelementerne i skatteudligningsordningen er skitseret i boks 4.5.1.

Boks 4.5.1 Kommunal skatteudligning

Udligning af personskatter

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

Udligning af selskabsskatter

Selskabsskatten er på 35 pct. En del af det samlede provenu heraf tilfalder kommunerne. Andelen, der tilfalder kommunerne, beregnes bl.a. med baggrund i et gennemsnit af de kommunale skatteprocenter vægтет med indbyggertallet i de enkelte kommuner. Af det beløb kommunerne modtager, tilfalder 10 procent den enkelte kommune (hjemkommunen), mens de resterende 90 procent 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 provenutab som følge af de forhøjede personfradrag i 1987.

Et væsentligt problem i ordningen er, at udligningsbeløbene bliver udregnet på baggrund af skatteprovenuer 2-3 år tilbage i tiden. En kommune kan således opleve at betale til en udligningsordning i et år med lave kommunale skatteindtægter i de tilfælde, hvor samme kommune to eller tre år før befandt sig i en situation med høje skatteindtægter. Med den nugældende ordning risikerer man således at pålægge kommuner en udgift i en periode, hvor der i forvejen er lavkonjunktur i kommunen.

En ny skatteudligningsmodel forventes færdiggjort med henblik på, at den kan træde i kraft fra 1. januar 2002.

4.6 Den danske stats udgifter til Grønland

Statens udgifter til Grønland udgjorde i 2000 ca. 3,4 mia. kr. Heraf udgjorde bloktilskuddet 2,7 mia. kr. svarende til ca. 80 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 varetagelse af opgaver i Grønland. I 2000 udgjorde udgifterne hertil i alt 647,8 mill. kr., svarende til niveauet i 1998 (tabel 4.6.1). I forhold til 1999 steg udgifterne i 2000 med 256,9 mill. kr. Denne stigning kan primært henføres til ekstraordinært lave udgifter i 1999 til fiskeriinspektion mv. under Forsvarsministeriet, samt at Miljø- og Energiministeriet i 1999 havde en ekstraordinær engangsindtægt på 182,1 mill. kr. i forbindelse med statens salg af aktier i NUNA A/S til Dansk Olie og Naturgas A/S (DONG).

Tabel 4.6.1 Statslige udgifter vedrørende Grønland, mio. kr.

	Regnskab 1998	Regnskab 1999	Bevilling 2000
A. Bloktilskud til Grønlands hjemmestyre	2.574,7	2.653,5	2.725,1
B. Driftsudgifter og øvrige tilskud i alt	644,0	390,9	647,8
Heraf:			
- Fiskeriinspektion mv. under Forsvarsministeriet	356,8	286,2	367,6
- Politi, retsvæsen og kriminalforsorg	130,6	143,2	153,2
- Energi-, Miljø- og råstofaktiviteter	65,6	-141,8	45,1
- Statens Luftfartsvæsen og Meteorologisk institut	37,9	44,7	40,9
- Dansk Polarcenter, arktisk forskning og forskningsrådene	36,0	39,7	22,8
- Øvrige	17,1	18,9	18,2
C. Anlægsudgifter i alt	32,1	13,2	25,3
D. Samlede udgifter (A+B+C)	3.250,8	3.057,6	3.398,2

Kilde: Ministerierne samt statens regnskaber for 1998, 1999 og finansloven for 2000.