

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|---|-----------|
| KAPITEL 1. SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER | 5 |
| 1.1 DEN ØKONOMISKE UDVIKLING..... | 5 |
| 1.2 FINANSPOLITIKKEN | 7 |
| 1.3 SOCIALE FORHOLD | 12 |
| 1.4 STRUKTURPOLITIK | 16 |
| KAPITEL 2. SOCIALE FORHOLD | 23 |
| 2.1 INDLEDNING OG SAMMENFATNING..... | 23 |
| 2.2 BESKRIVELSE AF OVERFØRSELSORDNINGERNE..... | 26 |
| 2.2.1 Passive ydelser | 27 |
| 2.2.2 Aktive ydelser..... | 30 |
| 2.2.3 Tillægsydelser | 32 |
| 2.3 KARAKTERISTIK AF MODTAGERGRUPPERNE OG UDGIFTER TIL ORDNINGERNE | 33 |
| 2.4 KORTLÆGNING AF SAMSPILSPROBLEMER M. V..... | 35 |
| 2.4.1 Sammenligning af rådighedsbeløb for modtagere af forskellige indkomsterstøttede ydelser | 35 |
| 2.4.2 Særlige samspilsproblemer i relation til takstmæssig hjælp..... | 39 |
| 2.4.3 Boligsikringsreformen og påvirkningen af samspilsproblemer | 47 |
| 2.5 KOMMUNALE INCITAMENTER..... | 50 |
| 2.6 PRINCIPIELLE OVERVEJELSER VEDR. ETABLERING AF EN ARBEJDSLØSHEDSFORSIKRING..... | 55 |
| 3. DEN ØKONOMISKE SITUATION | 61 |
| 3.1 KONJUNKTURUDVIKLINGEN I HOVEDTRÆK | 61 |
| 3.2 DE ØKONOMISKE UDSIGTER FOR 2002 | 63 |
| 3.3 KONJUNKTURBESTEMMENDEFAKTORER | 65 |
| 3.4 INDENLANDSK EFTERSPØRGSEL OG IMPORT | 69 |
| 3.5 UDVIKLINGEN I LEDIGHEDEN | 72 |
| 3.6 PRISER OG LØNNINGER | 73 |
| 3.7 DE HJEMMESTYREEJEDE SELSKABER..... | 74 |
| KAPITEL 4. ØKONOMISK POLITIK | 77 |
| 4.1 STRUKTURPOLITIK | 77 |
| 4.2 FISKERIPOLITIK: PROBLEMSTILLINGER OG UDFORDRINGER..... | 78 |
| 4.2.1 Fangstintensitet m.v..... | 80 |
| 4.2.2 Det samfundsøkonomiske overskud..... | 81 |
| 4.2.3 Formålet med denne meget indledende analyse | 83 |
| 4.3 PRIVATISERING OG DE HJEMMESTYREEJEDE SELSKABER..... | 84 |
| 4.4 ERHVERVSLOVGIVNING | 87 |
| 4.5 OVERENSKOMSTFORHANDLINGER | 88 |
| 4.6 UDDANNELSESREFORM | 89 |
| 4.7 ENSPRISSYSTEMET | 90 |
| 4.8 BOLIGMARKEDET | 91 |
| 4.9 SELSKABSSKAT..... | 92 |
| 4.10 KONKLUSION | 95 |

| | |
|---|-----------|
| KAPITEL 5. FINANSPOLITIKKEN | 97 |
| 5.1 DEN OVERORDNEDE UDVIKLING I HJEMMESTYRETS FINANSER..... | 97 |
| 5.2 BEREGNING AF DEN NEUTRALE SALDO - HOVEDPRÆMISSER | 97 |
| 5.3 BEREGNING AF DET NEUTRALE BUDGET | 98 |
| 5.4 VURDERING AF HJEMMESTYRETS FINANSPOLITIK | 101 |
| 5.5 HJEMMESTYRETS ØKONOMI | 104 |
| 5.5.1 <i>Regnskab 2000</i> | 104 |
| 5.5.2 <i>Finansåret 2001</i> | 105 |
| 5.5.3 <i>Finansloven for 2002</i> | 106 |
| 5.5.4 <i>Hjemmestyrets finansielle situation</i> | 108 |
| 5.6 KOMMUNERNES ØKONOMI..... | 108 |
| 5.6.1 <i>Skatteudligning mellem kommunerne</i> | 112 |
| 5.6.2 <i>Statslige udgifter vedrørende Grønland</i> | 112 |

Kapitel 1. Sammenfatning og anbefalinger

1.1 Den økonomiske udvikling

De seneste år

Efter en række år i begyndelsen af 1990'erne med fald i produktionen har der været positiv økonomisk vækst hvert år siden 1994. Særligt i 1998 og 1999 var fremgangen i økonomien meget kraftig med årlige vækstrater på 7-8 pct. Hermed blev niveauet for BNP (målt i faste priser) højere end det hidtidige økonomiske højdepunkt fra 1989.

På det foreliggende sparsomme talgrundlag er det vurderingen, at der fortsat har været og også i 2002 vil være positiv vækst i den samlede produktion. Real BNP skønnes at stige med ca. 2 pct. p.a. i årene 2000 – 2002, noget mere i 2000 og noget mindre i 2002. Baggrunden for, at produktionen har været stigende, skal især søges i stigende rejkvoter, større krabbefiskeri og en ekspansiv finanspolitik – især i 2001 og 2002.

Stigningen i produktionen i 2001 er dog mere eller mindre blevet neutraliseret af et forringet bytteforhold, der især skyldes faldende og lave priser på hovedeksportvaren rejer samt stigende priser på olieimporten. Forringelsen af bytteforholdet betyder isoleret set, at det grønlandske samfund er blevet fattigere. Det skønnes således, at de samlede realindkomster i samfundet – real BNI – stort set har stabiliseret sig på 2000-niveauet.

Udviklingen i 2002

Fra begyndelsen af 1990'erne har inflationen generelt set været lavere end i Danmark. I 2001 var inflationen imidlertid højere end i Danmark, og dette ventes også at blive tilfældet i år. Kombineret med fortsat lav ledighed indikerer dette, at produktionskapaciteten kan komme under pres. Dette forstærkes af, at relativt store stigninger i de offentlige driftsudgifter i de seneste år har fortrængt offentlige investeringer. Hertil kommer effekten af stagnerende private investeringer. Manglende kapacitetsudvidelser vil i sig selv skærpe kravene til den førte finanspolitik, jf. nedenfor.

Den samlede produktion ventes i forlængelse heraf at stige med 1-2 pct. i 2002. Baggrunden herfor er især, at finanspolitikken vurderes at være ret så ekspansiv i 2002, idet denne er ca. 1/4 mia. kr. mere ekspansiv end svarende til en neutral finanspolitik.

Risikoen for en svagere udvikling kan dog ikke udelukkes. Rejepriserne er fortsat lave, hvilket bl.a. kan medvirke til, at kvoterne ikke opfiskes i 2002. Og tilpasninger i fiskeindustrien kan betyde tilbagegang i nogle lokalområder. Denne udvikling kan medvirke til, at de private investeringer i den kommende tid yderligere begrænses.

Under mere gunstige forhold – hvis bl.a. verdensmarkedsprisen på rejer stiger fra det nuværende lave niveau - vil der være mulighed for såvel større real aktivitet i økonomien som stigende indkomster. Hvis rejepriserne holder sig på det nuværende lave niveau, kan det omvendt heller ikke udelukkes, at realindkomsterne i 2002 vil være svagt faldende.

Efter fremgang i hellefiskfiskeriet i flere år, ser det nu ud til, at det ikke går helt så godt med dette fiskeri. Både priser og mængder er vigende. Derimod går krabbefiskeriet fortsat særdeles godt mængdemæssigt og med fortsat meget gode priser. Der er således også kommet gang i krabbeproduktionen i Nanortalik og Narsaq, og krabber er ved at udvikle sig til Grønlands næstvigtigste eksportvare efter rejer. Der er dog usikkerhed om potentialet i krabbefiskeriet, da den biologiske viden om krabberessourcen er begrænset.

Efterforskning efter olie og mineraler har fortsat kun begrænset betydning for den økonomiske udvikling. Inden for en kort årrække vil udvinding af mineraler kunne få øget økonomisk betydning, især lokalt. Det drejer sig i første række om guldmineprojektet i Kirkespirdalen ved Nanortalik. Også aktiviteterne med henblik på eksport af is og vand er endnu af begrænset økonomisk betydning, men en enkelt virksomhed har netop i henhold til de nye regler fået ereretsaftale for 20 år til eksport af is fra et bestemt geografisk område. Der er ikke sikre tegn på, at turisterhvervet er i fremgang, og dette sker i givet fald fra et lavt udgangsniveau.

Ledighed, lønninger og priser

Som følge af den kraftige økonomiske vækst i de senere år har ledigheden været faldende, men lå dog i det meste af 2001 på niveau med eller lidt over ledigheden i 2000. Det forventes, at ledigheden i 2002 vil være omtrent som i 2001.

Den høje økonomiske aktivitet og den begrænsede investeringsaktivitet har også medvirket til, at inflationen har været stigende. Stigende oliepriser var i 2001 medvirkende til, at inflationen kom over 3 pct., hvilket var højere end i Danmark. For 2002 ventes inflationen at aftage til et niveau i størrelsesordenen 2 pct., hvilket dog fortsat er i overkanten af den forventede inflation i Danmark.

Det bør fortsat være en væsentlig målsætning i den økonomiske politik at søge at fastholde en lav inflation. Hvis grønlandske virksomheders konkurrenceevne skal forbedres, er det væsentligt at holde inflationen i Grønland under inflationen i Danmark. Højere inflation end i Danmark vil desuden udhule værdien af bloktilskuddet og overførslerne fra EU.

Presset på arbejdsmarkedet er fortsat stort, og der er risiko for flaskehalse i f.eks. bygge- og anlægssektoren, ikke mindst i Nuuk. Lønstigninger i én branche vil hurtigt kunne sprede sig til den øvrige økonomi med tab af konkurrenceevne og højere inflation til følge.

Hjemmestyret og SIK har indgået overenskomst for perioden april 2001 til april 2003, hvilket resulterede i lønstigninger på 4,3 pct. plus pensionsbidrag på 0,7 pct. over to år. GA har indgået overenskomst med SIK på handels- og kontorområdet – den mangler dog formelt godkendelse af SIK. Resultatet er sammenligneligt med det resultat, der er opnået på det offentlige område.

1.2 Finanspolitikken

Udgangspunktet for Udvalgets vurdering af finanspolitikken er dels det beregnede neutrale drifts- og anlægsoverskud sammenholdt med det faktiske aktivitetskorrigerede drifts- og anlægsoverskud og dels hensigtsmæssigheden af forskellene mellem disse to saldi i såvel en kort- som langsigtet finanspolitisk sammenhæng.

I tabel 1.2.1 er det faktiske aktivitetskorrigerede drifts- og anlægsoverskud, det vil sige det faktiske drifts- og anlægsoverskud korrigeret for uforbrugte midler i Anlægs- og renoveringsfonden, sammenholdt med det beregnede neutrale budgetoverskud.

Tabel 1.2.1 Faktisk og beregnet drifts- og anlægsoverskud, mio. kr.

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|----------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| 1.Faktisk aktivitetskorrigeret drifts- og anlægsoverskud | 49 | -101 | -4 | 293 | 105 | -43 |
| 2.Beregnet neutralt drift- og anlægsoverskud | 49 | 116 | 235 | 311 | 225 | 213 |
| 3. Forskel: (1)-(2) | 0 | -217 | -239 | -18 | -120 | -256 |

Kilde: Tabel 5.3.3.

Beregningen af det neutrale drifts- og anlægsoverskud bygger på to hovedpræmisser: For det første, at hjemmestyrets gældssituation ikke må forringes i et langsigtet perspektiv, såfremt økonomien – eventuelt med svingninger - følger sit langsigtede vækstspor. 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.

For det andet, at finanspolitikken bør bidrage til den konjunkturmæssige stabilisering. 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 den offentlige økonomi.

Disse to hovedpræmisser opfyldes i beregningen af det neutrale drifts- og anlægsunderskud ved:

- at hjemmestyrets drifts- og anlægsudgifter udgør en konstant andel af BNP, såfremt real BNP følger sin trendmæssige udvikling, der er antaget at afspejle en årlig real vækst på 1.4 pct. I år med vækst over trenden vil hjemmestyrets udgifter som andel af faktisk BNP falde. I år med vækst under trenden vil hjemmestyrets udgifter som andel af faktisk BNP omvendt stige,
- at skatteindtægterne følger den faktiske vækst i BNP i løbende priser,
- at øvrige indtægter, især bloktilskuddet, følger den faktiske udvikling.

Det fremgår af det ovenstående, at der på såvel udgifts- som indtægtssiden er indregnet konjunkturstabiliserende elementer i det neutrale budget. På indtægtssiden indgår den stabiliserende indflydelse fra de såkaldte automatiske stabilisatorer (skattesatser), mens der på udgiftssiden er forudsat en tilsvarende automatisk norm, hvor udgifterne blot følger den trendmæssige udvikling i real BNP.

Heraf følger, at en aktiv konjunkturstabiliserende finanspolitik skal være mere konjunkturmodløbende end det neutrale budget, hvor finanspolitiske effekter udelukkende kommer fra de automatiske stabilisatorer.

Dette er imidlertid ikke tilstrækkeligt til, at hjemmestyrets gældssituation ikke forringes i et langsigtet perspektiv. Det er også en nødvendig forudsætning, at hjemmestyrets øvrige indtægter stiger i takt med BNP i løbende priser. Hvis dette ikke er tilfældet, må skatteindtægterne stige så meget, at de samlede indtægter følger udviklingen i BNP i løbende priser.

Hertil kommer, at det også er en nødvendig forudsætning for en ansvarlig finanspolitik, at hjemmestyrets gældssituation er forsvarlig i udgangssituationen, og hvis den ikke er det, at finanspolitikken også indrettes, så det kan opnås.

Primo 1997 – udgangspunktet for beregningen af det neutrale budget i det følgende – var hjemmestyrets gæld 311 mio. kr. Dette giver i sig selv ikke anledning til bekymring. Men der kan opstå et problem, hvis hjemmestyret påtager sig et ansvar for gælden i de hjemmestyreejede selskaber, selvom der ingen formel/juridisk forpligtelse er hertil, såfremt disse virksomheder skulle blive nødlidende. Denne problemstilling er primært relevant i forhold til Royal Greenland A/S.

At Grønlands økonomi er sårbar taler endvidere for, at der stræbes mod en så god udgangssituation som muligt. Det vil sige mod, at der er finansielle tilgodehavender i Landskassen. En af forudsætningerne i beregningen af det neutrale budget er i forlængelse heraf, at der regnes med et overskud på drifts- og anlægssaldoen på ca. 50 mio. kr. i det neutrale år, der her er antaget at være 1997.

Når hensigtsmæssigheden af den førte finanspolitik skal vurderes, må den ses i forhold til den faktiske og ventede udvikling for centrale variable for den grønlandske økonomi, jf. tabel 1.2.2.

Tabel 1.2.2 Centrale makroøkonomiske variable 1998-2002

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Real BNP-vækst, pct. | 7,7 | 7,2 | 3 | 2 | 1 – 2 |
| Ledige i byerne, personer | 1.960 | 1.715 | 1.501 | 1.550 | 1.550 |
| Inflation, pct. | 1,1 | 0,7 | 1,7 | 3,2 | 2,0 |
| Handelsbalancen, mia. kr. | -1,0 | -0,9 | -0,7 | ... | ... |
| DAU-saldo, mio. kr. | -62 | 118 | 64 | 9 | 34 |
| Hjemmestyrets nettogæld ultimo, mia. kr. | -0,1 | -0,3 | -0,7 | ... | ... |
| Hjemmestyrets og de største virksomheders nettogæld, ultimo, mia. kr. | 2,6 | 2,5 | 2,2 | ... | ... |

Kilde: Tabel 5.4.1.

I hvert af højvækstårene 1998-99 var finanspolitikken godt 200 mio. kr. mere ekspansiv end svarende til det neutrale budget, jf. tabel 1.2.1. Finanspolitikken var derfor medvirkende til, at væksten blev meget høj i 1998 og 1999. Denne vækst blev realiseret uden at inflationen steg, hvilket givetvis også skal ses som en konsekvens af, at der var ledig kapacitet i økonomien på daværende tidspunkt, og at landingsbanerne i høj grad blev opført med udefra kommende arbejdskraft og materialer.

I 2000 svarede finanspolitikken stort set til det neutrale budget. Dette resultat var dog ikke mindst en følge af, at der var betydelige uforbrugte midler i Anlægs- og reoveringsfonden ved årets udgang, nemlig godt ¼ mia. kr. Som det fremgår af tabel 1.2.2, faldt ledigheden i 2000, ligesom forbrugerpriserne begyndte at stige. Det er udvalgets vurdering, at finanspolitikken i 2000 ville have været alt for ekspansiv, hvis der ikke havde været disse uforbrugte midler i Anlægs- og reoveringsfonden. Den faktisk førte finanspolitik i 2000 kom dermed til at være i rimelig overensstemmelse med konjunktursituationen.

I 2001 var det aktivitetskorrigerede drifts- og anlægsoverskud 120 mio. kr. mindre end det beregnede neutrale overskud. Finanspolitikken har således også været ekspansiv i 2001 i forhold til det neutrale budget.

Der er endvidere udsigt til, at finanspolitikken bliver endnu mere ekspansiv i 2002, svarende til 1/4 mia. kr.

Når en så ekspansiv finanspolitik ikke antages at give anledning til en uholdbar økonomisk udvikling på kort sigt (målt ved bl.a. inflation og ledighed), hænger det ikke mindst sammen med stagnation i de private forbrugsudgifter og de private investeringer.

Men der er flere indikationer af, at den førte politik ikke er holdbar set i et lidt længere perspektiv. Det er således meget bekymrende, at det er udviklingen i driftsudgifterne, der er årsag til den meget ekspansive finanspolitik i 2002. Driftsudgifterne forventes således at stige med 5,5 pct. i 2002, mens indtægterne kun budgetteres at stige med 2,3 pct. Henset til de betydelige investeringer (til boligbyggeri, skoler, infrastruktur, reovering m.m.), der presser sig på, er det ikke holdbart, at driftsudgifterne i flere år i gennemsnit er steget stærkere end indtægterne. Dette presser investeringsopgaver ud med heraf følgende negative konsekvenser for de fremtidige produktionsmuligheder.

Det rådgivende udvalg må på denne baggrund anbefale, at den reale vækst i hjemmestyrets driftsudgifter i en række år bringes ned under den forventede langsigtede vækst i økonomien, såfremt skattetrykket ønskes fastholdt.

Et sådant udviklingsforløb er også indlagt i budgetoverslagsårene 2003-2005, idet der regnes med et reelt fald i driftsudgifterne på godt 70 mio. kr. fra 2002 til 2003 og herefter stigninger på hhv. 11 og 14 mio. kr. Selv denne planlagte kraftige opbremsning af driftsudgifterne betyder ikke, at der i gennemsnit bliver større råderum for anlægsinvesteringer i budgetoverslagsårene, idet der også budgetteres med faldende indtægter.

Såfremt det lykkes at realisere det i budgetoverslagsårene planlagte forløb, imødekommes Udvalgets anbefaling af, at den reale vækst i hjemmestyrets driftsudgifter i en række år bringes ned under den forventede langsigtede vækst i økonomien, hvorfor det synes muligt at fastholde skattetrykket. Tilbage står derfor problemet med at øge råderummet for anlægsinvesteringer af hensyn til bl.a. de langsigtede vækstmuligheder. Dette vil kræve yderligere reduktioner af driftsudgifterne eller øget skattetryk.

Lykkes det derimod ikke at realisere den planlagte opbremsning af driftsudgifterne i budgetoverslagsårene, vil det enten medføre en uholdbar finanspolitik eller et øget skattetryk, såfremt

blot det planlagte (og utilstrækkelige) niveau for anlægsinvesteringer skal realiseres. Historiske erfaringer viser, at dette er ambitiøst. Driftsudgifterne er typisk steget mere end planlagt - også når der har været budgetteret med stærkt stigende driftsudgifter.

Alt i alt er det Udvalgets opfattelse, at der i den førte og planlagte finanspolitik, selv om der heri er indbygget meget store fremtidige krav, ikke i tilstrækkelig grad er taget langsigtede hensyn. Denne problemstilling forstærkes af udsigten til, at ældregruppen bliver relativt større. Det rådgivende udvalg skal endvidere anbefale, at der gennemføres en stærkere prioritering blandt driftsudgifterne, så det bliver muligt at sikre kvalitetsforbedringer på folkeskoleområdet og andre områder af særlig betydning for den fremtidige vækst.

1.3 Sociale forhold

Det grønlandske samfunds økonomiske potentiale afhænger ikke mindst af arbejdsstyrkens størrelse, produktivitet og kvalifikationer, herunder af et velfungerende arbejdsmarked.

I Udvalgets seneste to beretninger har uddannelse og arbejdsmarkedet været genstand for mere detaljerede analyser. Som opfølgning på disse har Udvalget i år valgt at se nærmere på det sociale område.

I de senere år er der sket flere større ændringer af social- og arbejdsmarkedslovgivningen, som vurderes dels at have bidraget til at begrænse omfanget af samspilsproblemer - og dermed øget tilskyndelsen til at arbejde - og dels bidraget til at styrke kommunernes tilskyndelser til og muligheder for at forebygge, at personer varigt mister tilknytningen til arbejdsmarkedet. Disse reformer har således bidraget til at sikre og udbygge det økonomiske potentiale.

Der er dog stadig en række problemer, som bør løses med henblik på at sikre et mere velfungerende arbejdsmarked og dermed at fremme en mere selvstående økonomi i Grønland. Udfordringen afspejler sig fx i, at en fjerdedel af befolkningen i alderen 25-44 år i 2000 modtog trangsvurderet offentlig hjælp.

Det er afgørende for udviklingen, at ikke mindst unge har en tilskyndelse til at påbegynde og gennemføre ordinære uddannelser frem for at modtage passive sociale ydelser. De sociale overførselsindkomster giver imidlertid generelt en bedre indkomstdækning end uddannelses-

støtte. For at styrke unges tilskyndelse til at uddanne sig kunne det derfor overvejes at fastsætte lavere satser for sociale overførselsindkomster til unge end de nuværende satser, således at forskellen i forhold til uddannelsesstøttens niveau mindskes. Den grønlandske uddannelsesstøtte er generelt højere end andre steder, hvorfor øget tilskyndelse til at påbegynde og afslutte erhvervskompetencegivende uddannelser ikke bør ske gennem højere uddannelsesstøtte.

1. januar 2002 trådte en ny boligstøttereform i kraft. Den har medvirket til at begrænse omfanget af samspilsproblemer og indebærer sammen med huslejereformen en omfordeling fra højtindkomst- til lav- og mellemindkomstfamilier.

Der er imidlertid fortsat uløste samspilsproblemer. Det skyldes blandt andet, at takstmæssig hjælp (og offentlig hjælp) er skattefri og derfor ikke indgår ved udmålingen af boligsikring og børnetilskud. Det betyder fx, at man i en række tilfælde kan få et noget større beløb til rådighed til privatforbrug ved at være ledig i 3 måneder af året med takstmæssig hjælp og beskæftiget resten af året til mindsteløn frem for at være i beskæftigelse hele året til mindsteløn. Økonomisk set er der i reglerne en tilskyndelse til at maksimere ledighedsperioden med takstmæssig hjælp, hvis alternativet er beskæftigelse til mindsteløn.

I tabel 1.3.1 er vist et eksempel på, hvorledes rådighedsbeløbet for en enlig uden børn varierer med omfanget af ledighed. Rådighedsbeløbet er næsten 10.000 kr. større om året ved 3 måneders ledighed og 9 måneders fuldtidsbeskæftigelse frem for fuldtidsbeskæftigelse hele året til mindsteløn. Det er i kapitel 2 vist, at denne problemstilling ikke blot er relevant for enlige.

Tabel 1.3.1 Rådighedsbeløb for enlig ved forskellige grader af ledighed og ved udbetaling af takstmæssig hjælp under hele ledighedsperioden

| Kr. pr. år efter skat og husleje | |
|--|--------|
| Fuldtidsbeskæftiget hele året | 76.694 |
| 1 måneds ledighed og 11 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 79.591 |
| 2 måneders ledighed og 10 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 82.849 |
| 3 måneders ledighed og 9 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 86.106 |

Kilde: Tabel 2.4.3.

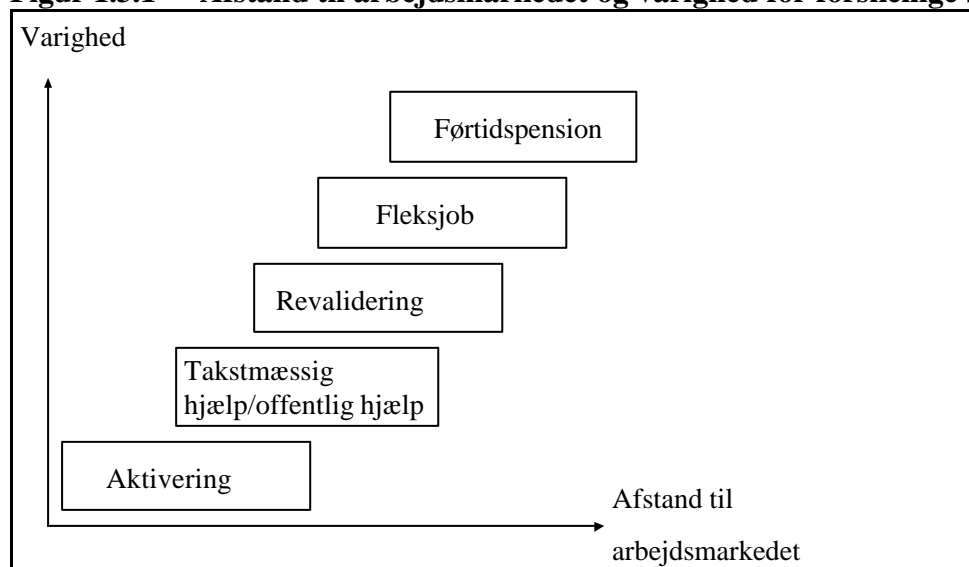
Udvalget foreslår derfor, at den takstmæssige hjælp gøres skattepligtig. Dermed sikres det, at takstmæssig hjælp påvirker udmålingen af boligsikring og børnetilskud på samme måde som

lønindkomst og andre skattepligtige indkomster, og dermed at tillægsydelse (boligsikring og børnetilskud) i højere grad udmåles på baggrund af husstandens faktiske økonomiske situation.

Udvalget foreslår ikke tilsvarende at gøre offentlig hjælp skattepligtig. Det skyldes, at offentlig hjælp generelt er rettet mod at dække konkrete udgifter. Administrationen af ordningen ville kunne blive besværlig, hvis hjælpen i stedet skulle udbetales som et skattepligtigt beløb. Udvalget vil dog pege på den mulighed, at offentlig hjælp til forsørgelsesudgifter tillægges den skattepligtige indkomst ved udmålingen af boligsikring og børnetilskud for derved at få et bedre udtryk for husstandens faktiske økonomiske situation, når disse tillægsydelser beregnes. Et overordnet mål for omlægningen af den skattemæssige behandling af takstmæssig hjælp og offentlig hjælp bør være, at det gældende systems indbyggede tilskyndelser til at være arbejdsløs i mindst tre måneder af året fjernes, jf. at ca. en fjerdedel af befolkningen i alderen 25 – 44 år i 2000 modtog trangsvurderet offentlig hjælp.

Det har ligeledes stor betydning for at sikre et velfungerende arbejdsmarked, at kommunerne har tilskyndelse til at sikre, at flest mulige kan fastholde en tilknytning til arbejdsmarkedet. Det er derfor vigtigt, at finansieringsreglerne er indrettet således, at kommunerne ikke har incitamenter til at træffe valg, som trækker borgere længere væk fra arbejdsmarkedet. De forskellige ordningers afstand til arbejdsmarkedet er illustreret i figur 1.3.1.

Figur 1.3.1 Afstand til arbejdsmarkedet og varighed for forskellige sociale ordninger



Kilde: Figur 2.5.1.

Med omlægningen af finansieringsreglerne på førtidspensionsområdet er der taget et vigtigt skridt til at sikre en bedre balance i kommunernes udgifter til forskellige overførselsordninger. Også på dette område tyder udvalgets beregninger på, at der kan gennemføres klare forbedringer. Tabel 1.3.2 viser kommunernes månedlige udgifter til de forskellige sociale ordninger efter refusion fra hjemmestyret og kommunal skat. De sociale ordninger er anført efter nærhed til arbejdsmarkedet i tabellen, jf. også figur 1.3.1. Det fremgår således, at det ikke endnu er opnået, at kommunerne har lavest nettoudgifter til de ordninger, der ligger tættest på arbejdsmarkedet.

Tabel 1.3.2 Kommunale nettoudgifter til sociale ydelser pr. måned, 2002-regler, kr.

| | Bruttoudgift efter refusion og kommunal skat, kr. pr. måned |
|--------------------------------------|--|
| Aktiveringsprojekter | |
| • 20 timer pr. uge | 5.253 |
| • 30 timer pr. uge | 7.318 |
| • 40 timer pr. uge | 9.426 |
| Takstmæssig hjælp (40 timer pr. uge) | 6.288 |
| Offentlig hjælp | 1.560 |
| Revalideringsydelse | 2.921 |
| Fleksjob | 3.710 |
| Førtidspension | 2.771 |
| Førtidspension (tidligere regler) | -170 |

Kilde: Tabel 2.5.2.

Med en så betydelig geografisk spredning af arbejdskraften, som det er tilfældet i Grønland, er det vanskeligt at etablere og drive en arbejdsløshedsforsikring. De geografiske og arbejdsmarkedsmæssige forhold rejser mange svære spørgsmål, som må overvejes nøje, før der træffes endelig beslutning om at etablere en arbejdsløshedsforsikring. En uhensigtsmæssig indretning af en forsikringsordning kan få væsentlige negative virkninger på arbejdsudbuddet og samfundsøkonomien som helhed. Det umiddelbart positive sigte om at sikre borgere et fast økonomisk grundlag under en lidt længere ledighedsperiode via en arbejdsløshedsforsikring kan således få væsentlige negative konsekvenser for den generelle levestandard i samfundet, hvis en arbejdsløshedsforsikring ikke er tilpasset de faktiske forhold.

Ydelsesniveauet og den maksimale ydelsesperiode må fastlægges i lyset af mulighederne for løbende at kontrollere, at ledige står til rådighed for arbejde, og for i praksis løbende at gennemføre sanktioner over for ledige, der ikke står til rådighed. Udvalget gør opmærksom på, at

disse muligheder ikke altid er til stede i det nødvendige omfang, da den geografiske spredning af arbejdskraften er betydelig, hvortil kommer, at mulighederne for at kontrollere rådighed vil variere i takt med konjunktursituationen. Udvalget anbefaler også, at ydelsesniveauet ikke fastsættes højere, end det altid kan betale sig for ledige at tage arbejde.

Et af landsstyrets principper for en fremtidig arbejdsløshedsforsikring er, at udgifterne til en arbejdsløshedsforsikring skal dækkes af arbejdsgivere og lønmodtagere evt. med tilskud fra Landskassen. Det forhold, at arbejdsmarkedets parter skal bære udgifterne ved højere ledighed vil kunne bidrage positivt til arbejdsmarkedets tilpasning til en situation med ændrede konjunkturer.

Omvendt vil en situation uden direkte kommunal medfinansiering af dagpengene til ledige i kommunen medføre, at de enkelte kommuner kun i meget ringe grad kommer til at finansiere en stigning i dagpengene til de ledige i kommunen, idet alle øvrige arbejdsgivere (og arbejdstagere) også vil skulle bidrage til finansieringen heraf gennem en landsdækkende arbejdsløshedsforsikringsordning. Kommunerne vil derfor ikke have et tilstrækkeligt økonomisk incitament til at tilbyde aktivering eller andre aktive støtteforanstaltninger til ledige, hvor de enten bærer hele udgiften eller en væsentlig del af denne, når de samtidig kun i meget ringe grad selv rammes af stigende udgifter til arbejdsløshedsdagpenge til kommunens arbejdsstyrke. Der må derfor i givet fald enten gennemføres tiltag, der fastholder kommunernes incitament til at bidrage til arbejdsstyrkens størrelse og produktivitet, eller også må aktivering og andre aktive støtteforanstaltninger overtages af hjemmestyret.

Samlet set er det således vurderingen, at den konkrete indretning af finansieringen af en arbejdsløshedsforsikring og i særdeleshed samspillet med finansieringen af substituerbare sociale ydelser bør overvejes endda meget nøje, inden der tages beslutning om indførelse af en sådan ordning.

1.4 Strukturpolitik

Privatisering og de hjemmestyrede selskaber

Af det samlede provenu fra privatiseringen af KNI Pisiffik A/S blev 200 mio. kr. anvendt som kapitalindskud i Royal Greenland A/S, mens 40 mio. kr. blev overført til Nuka A/S.

Indskuddet i Royal Greenland kom efter en række år med meget skuffende resultater. For det netop overståede regnskabsår 1.10.2000-30.9.2001 blev underskuddet i Royal Greenland på 286 mio. kr. Før særlige nedskrivninger på anlægsaktiver og fejlslagne IT-investeringer samt øvrige omkostninger af særlig karakter var resultatet et overskud på 1,2 mio. kr. Ultimo regnskabsåret 2000/2001 havde Royal Greenland en gæld på 2,5 mia. kr. Da de finansielle aktiver samtidig var næsten 700 mio. kr., var nettogælden ca. 1,8 mia. kr.

Resultatet i 2001 var ekstremt, men det må vække særlig bekymring, at resultaterne også var dårlige i de forudgående år. Siden 1993 har der været tale om et samlet underskud på 462 mio. kr. Dette tal er upåvirket af, om nogle af de særlige afskrivninger m.v. i 2001 egentlig skulle have belastet driften i tidligere regnskabsår.

Henset til de i hvert fald efter 1996 dårlige driftsresultater og selskabets betydelige gæld, hvoraf næsten 1.7 mia. kr. er kortfristet gæld eller dele af langfristet gæld, der forfalder inden for 5 år, må kreditorhensyn antages at have vejet tungt i beslutningen om kapitalindskuddet på 200 mio. kr. Følgelig er der et uheldigt element af konkurrenceforvridning i kapitalindskuddet i Royal Greenland.

I et fremadrettet perspektiv er det på denne baggrund endnu vigtigere, at selskabet får mulighed for at operere på markedsvilkår uden politiske bindinger i form af samfundspålagte opgaver og lignende, samt at virksomheden gennemfører tilpasninger med henblik på at sikre rentabilitet. Det er ønskeligt, at Royal Greenland A/S redegør for sine fremtidige indtjeningsmuligheder, herunder mulige risici, og sandsynliggør en markedsrettet forrentning af både kapitalindskuddene og hjemmestyrets øvrige kapital i virksomheden. Hjemmestyret bør i tilknytning hertil fastlægge langsigtede rammer for råvareforsyningen til landbaserede fabrikker inden for rammerne af en langsigtet fiskeripolitik.

Udvalget har tidligere understreget vigtigheden af, at de hjemmestyreejede selskaber sikres en professionel ledelse. Dette indebærer bl.a., at bestyrelserne i de hjemmestyreejede selskaber i højere grad sammensættes af erhvervsfolk frem for af embedsmænd og politikere. Den ultimative målestok for ledelsen er, at egenkapitalen forrentes så højt, at både alternativforrentning og risiko dækkes, såfremt selskabet i øvrigt opererer under almindelige markedsrettede vilkår. I perioder, hvor kreditorer finder det berettiget at stille spørgsmålstegn til rentabilitet og evt.

soliditet, er det endnu vigtigere, at der sikres en professionel ledelse, som også kreditorerne kan have tillid til.

I regnskabsåret 1998/1999 opnåede Nuka A/S et overskud på ½ mio. kr., mens der var et underskud på 5½ mio. kr. i 1999/2000. Ved regnskabsårets afslutning 30. september 2000 var egenkapitalen faldet fra knap 1 mio. kr. i 1999 til -4,7 mio. kr. Med eksterne långivere må der sikres tiltro til, at renter og afdrag på gæld vil blive betalt. Overførslen af de 40 mio. kr. fra privatiseringen af KNI A/S skal bl.a. ses i dette lys.

I regnskabsårene 1998/1999 og 1999/2000 ydede hjemmestyret tilskud på hhv. 72 mio. kr. og 86 mio. kr., eller i alt 158 mio. kr., til driften af Nuka via servicekontrakter. Dette skal ses i forhold til, at virksomhedens samlede omsætning var på 177 mio. kr. i perioden. Det vil sige, at tilskuddet fra hjemmestyret var næsten lige så stort som salget af producerede varer. Eller sagt på en anden måde, at Nuka's produktion måtte sælges til priser, der kun dækkede halvdelen af omkostningerne.

Tilskuddets størrelse kan også ses i forhold til beskæftigelsen. I 1999/2000 var den gennemsnitlige beskæftigelse 343 personer. Det betyder, at det årlige tilskud per ansat i virksomheden i 1999/2000 var på 250.000 kr. Tages også hensyn til jævnlig indhandling fra ca. 1.100 fiskere og fangere og antages helårsbeskæftigelsen af indhandlingen at være 550 årsværk (svarende til halvdelen af de 1.100 fiskere og fangere, der ifølge Nuka jævnligt indhandler til virksomheden), var tilskuddet 96.000 kr. per fuldtidsbeskæftiget på årsbasis.

At placere en række underskudsgivende aktiviteter i Nuka, og at lade hjemmestyret yde tilskud til driften af disse gennem servicekontrakter, betyder, at den politiske indflydelse på virksomheden er stor. Denne konstruktion betyder også, at ledelsens incitament til at opnå overskud kan være begrænset, og at virksomheden let bliver meget konserverende, da den netop skal opretholde aktiviteter, selv om de ikke er rentable. Det er med andre ord svært at forestille sig, at resultatet i Nuka A/S vil blive forbedret markant fremover, med mindre Landsstyret opstiller krav om fortsatte resultatforbedringer.

Det rådgivende udvalg vil foreslå:

- at Nuka i budgetter og regnskaber hvert år opgør de nødvendige driftstilskud pr. arbejdsplads i de forskellige produktioner både ud fra en kortsigtet betragtning (dvs. uden forrentning og afskrivning på kapitalapparatet) og en langsigtet betragtning (dvs. inkl. forrentning og afskrivning på kapitalapparatet),
- at en nødvendig betingelse for at igangsætte nye initiativer bliver, at Nuka fremlægger forudsætningerne for, at et nyt initiativ bliver kommercielt levedygtigt og redegør for de nødvendige årlige tilskud indtil dette sker. Sådanne redegørelser bør også kræves, når igangværende aktiviteter kræver større nyinvesteringer.

Anbefalingerne vedrører i dette eksempel Nuka, men gælder generelt, når hjemmestyret yder tilskud til arbejdspladser.

Overenskomstforhandlinger

Normalt er forløbet af overenskomstforhandlingerne, at der først opnås enighed om de offentlige overenskomster. Herefter forhandles overenskomsterne på det private arbejdsmarked på plads med et resultat, der ligger tæt på resultatet på det offentlige arbejdsmarked. I lyset af den offentlige sektors hidtil store betydning forekommer et sådan forhandlingsforløb ikke overraskende.

På lidt længere sigt vil det imidlertid være naturligt, om den private sektor forhandler først. Det vil hermed være den sektor, der er mest udsat for konkurrence udefra, som kommer til at få størst betydning for løndannelsen. En målsætning om en større økonomisk selvberenhed forudsætter bl.a., at den offentlige sektor bliver mindre, og at den private sektor bliver større. Dette taler ligeledes for, at lønniveauet fremover primært fastlægges i den private sektor, under forudsætning af at konkurrencehensynet varetages.

Set i lyset af risikoen for flaskehalse i den nuværende konjunktursituation og vigtigheden af, at inflationen holdes nede og konkurrenceevnen ikke forringes, anbefaler udvalget fortsat, at der tages initiativ til at opbygge en lønstatistik, der omfatter både det private og det offentlige arbejdsmarked.

Uddannelsesreform

Landsstyret er enige om at fortsætte arbejdet med ”Den gode skole”. Der er fremlagt forslag om en ny folkeskoleforordning, som er ganske vidtgående.

Der lægges op til, at der skal være tid til udvikling af de nye evalueringsformer. Arbejdet med disse skal blandt andet sikre, at man kan vurdere kvaliteten af skolernes ydelser og elevernes faglige udvikling. Udvalget finder det afgørende, at eleverne evalueres efter normer og standarder, der kendes andre steder, så de fortsat umiddelbart har adgang til videre uddannelse uden for Grønland.

Udvalget lægger endvidere vægt på, at disse kvalitetsindikatorer opgøres efter ensartede principper for alle skoler, og at de offentliggøres årligt. Hermed bliver den faktiske udvikling dokumenteret over for alle interesserede, fx forældre og de politiske systemer, og skolens arbejde bliver effektiviseret mest muligt.

Det er fortsat udvalgets vurdering, at kvaliteten i folkeskolen er helt afgørende for udviklingen af det generelle uddannelsesniveau og dermed for Grønlands langsigtede udviklingsmuligheder. Ved prioriteringerne såvel inden for uddannelsessystemet som i forhold til andre udgiftsområder er det meget vigtigt hele tiden at have dette for øje.

Ensprissystemet

Udvalget har i sine seneste rapporter påpeget, at det er muligt at erstatte ensprissystemet med et system, som tilgodeser de fordelingsmæssige målsætninger og samtidig bidrager til en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Som første skridt til en ændring af ensprissystemet har Landstinget vedtaget en gradvis afskaffelse af ensfragtafgiften. Konkret betyder det, at ensfragtafgiften på gods til Grønland er sat ned, og at afgiften på den interne fragt og på fragt ud af Grønland blev afskaffet fra 1. januar 2002. Ensfragtafgiften for søgods til Grønland forventes at blive helt afskaffet fra 1. januar 2003.

Landsstyret besluttede endvidere i november 2001, at der indføres en ny fragtstruktur pr. 1. januar 2002, så fragtraterne i højere grad afspejler de stedbestede omkostninger. Konkret sker

dette ved, at raten for godshåndteringen skal afspejle de faktiske omkostninger inden for en række specifikke geografiske områder. Inden for hvert område vil der dermed være et stærkere incitament til at holde omkostningerne og dermed fragtpriiserne nede.

Udvalget lægger fortsat vægt på, at ensprissystemet bliver afviklet, og at eventuel støtte til yderområder ydes med mindst mulig påvirkning af strukturerne i den samlede økonomi. De vedtagne reformer på søfragtområdet må vurderes at være et vigtigt element i en egentlig ensprisreform.

Boligmarkedet

Hjemmestyret yder store tilskud til såvel opførelse af boliger som til huslejer. Da der ikke er ubegrænsede midler til rådighed til boligformål, har dette resulteret i kødannelser med meget lange ventetider og samfundsmæssige omkostninger i form af blandt andet manglende fleksibilitet på arbejdsmarkedet. Fra politisk side kan man således vælge enten at acceptere boligkøerne eller at acceptere højere egenbetaling gennem øget egenfinansiering af ejer- og andelsboliger samt lavere tilskud til udlejningsboliger.

Det er Udvalgets opfattelse, at huslejerereformen er første skridt i retning mod en mere markedsorienteret boligmarked. Herudover omfatter huslejerereformen ændringer af beregningen af kapitalafkast og driftsbidrag i huslejefastsættelsen.

Kapitaludgifter er ganske væsentlige ved boligbyggeri, og det er således helt naturligt, at disse også udgør et vigtigt element af huslejen i udlejningsbyggeri. Hidtil har lejerne betalt et kapitalafkast på 2,75 pct. af den del af kvadratmeterprisen, der overstiger 6500 kr. på opførelses-tidspunktet. Fremover skal kapitalafkastet udgøre 1,5 pct. af hele kvadratmeterprisen.

Et kapitalafkast på nominelt 1,5 pct. er lavt og indebærer således stadig et betydeligt subsidieelement. Hertil kommer, at der vil opstå huslejespændinger mellem nyt og ældre/gammelt byggeri, da det må ventes, at kvadratmeterprisen i nyt byggeri løbende vil stige. Disse forhold kan modvirkes ved enten at pristalsregulere afkastgrundlaget eller ved direkte at pristalsregulere afkastet. Hermed vil denne del af huslejerne stige i takt med den generelle løn- og prisstigningstakt i samfundet, og huslejespændet vil ikke blive udvidet igen.

Driftsbidrag er et andet element i huslejen og skal dække faktiske udgifter ved boligernes drift og vedligeholdelse. På lidt længere sigt planlægges, at der i alle boligafdelinger skal fastsættes en driftsstandard for de enkelte boligtyper i det offentlige udlejningsbyggeri. De enkelte boligafdelinger vil herefter have mulighed for at opnå lavere husleje ved at spare eller være mere påpasselige, eller afdelingerne kan vælge at få flere ydelser fra udlejer og betale højere husleje. På denne måde bliver der skabt en større sammenhæng mellem huslejeniveauet og kvaliteten af boligen og ydelserne knyttet til denne.

Udover ændringerne af husleje- og tilskudsberegningerne er der også åbnet for en privatisering af boligmassen, ved at beboerne får mulighed for at købe udlejningsboliger som andelsboliger. Udvalget anbefaler, at der arbejdes videre med denne type tiltag, som bidrager til større fleksibilitet på boligmarkedet.

Fiskeripolitik: problemstillinger og udfordringer

Som optakt til, at Det Rådgivende Udvalg planlægger en nærmere analyse af de fiskeriøkonomiske sammenhænge i den næste rapport, er der gennemført en indledende analyse af hovedproblemstillinger i at gennemføre en samfundsøkonomisk optimal fiskeripolitik. Der er to hovedproblemstillinger i en sådan politik.

1. hvordan sikres det, at fangstkapaciteten svarer til den samfundsøkonomisk optimale kapacitet?
2. hvordan sikres det, at værdien af fiskeriressourcerne (ressourcerenten) kommer samfundet til gode?

Formålet med den her gennemførte indledende analyse er at bidrage til, at der opnås større indblik i de afgørende elementer i de fiskeriøkonomiske sammenhænge, idet dette er helt afgørende i et samfund, hvor fiskeri betyder så meget.

Kapitel 2. Sociale forhold

2.1 Indledning og sammenfatning

Det grønlandske samfunds økonomiske potentiale afhænger ikke mindst af arbejdsstyrkens størrelse, produktivitet og kvalifikationer, herunder af et velfungerende arbejdsmarked.

I de senere år er der sket flere større ændringer af social- og arbejdsmarkedslovgivningen, som vurderes at have bidraget til:

- At begrænse omfanget af samspilsproblemer og dermed øget tilskyndelsen til at arbejde.
- At styrke kommunernes tilskyndelse til og muligheder for at forebygge, at personer varigt mister tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Der er dog stadig en række problemer, som bør løses for at sikre et mere velfungerende arbejdsmarked og dermed fremme en mere selv bærende økonomi. Udfordringen afspejler sig fx i, at en fjerdedel af befolkningen i alderen 25-44 år modtog trangsvurderet offentlig hjælp i 2000.

Ud fra hensynene til Grønlands langsigtede udviklingsmuligheder og de enkelte borgeres beskæftigelsesmuligheder og livsvilkår bør der lægges vægt på at højne uddannelsesniveaut ved at sikre, at stadig flere unge opnår en erhvervskompetencegivende uddannelse. Det vil bl.a. medvirke til, at højt lønnede jobs i højere grad besættes af hjemmehørende frem for af tilkaldt arbejdskraft. Det er af disse grunde afgørende, at ikke mindst unge har en tilskyndelse til at påbegynde og gennemføre ordinære uddannelser frem for at modtage passive sociale ydelser. De sociale overførselsindkomster giver imidlertid generelt en bedre indkomstdækning end uddannelsesstøtte. For at styrke unges tilskyndelse til at uddanne sig kan det derfor overvejes at fastsætte lavere satser for sociale overførselsindkomster til unge end de nuværende satser, således at forskellen i forhold til uddannelsesstøttens niveau mindskes. I den forbindelse skal bemærkes, at den grønlandske uddannelsesstøtte generelt er højere end uddannelsesstøtten i det øvrige Norden, hvorfor en styrkelse af tilskyndelsen til at påbegynde og afslutte erhvervskompetencegivende uddannelse ikke bør ske gennem en forhøjelse af uddannelsesstøtten, jf. Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland (2000).

Boligstøttereformen, som trådte i kraft 1. januar 2002, har i hovedtræk medvirket til at begrænse omfanget af samspilsproblemer og indebærer set i sammenhæng med huslejereformen en omfordeling fra højindkomst- til lav- og mellemindkomstfamilier.

Analyserne i dette kapitel peger imidlertid på, at der fortsat er uløste samspilsproblemer, herunder som konsekvens af, at takstmæssig hjælp (og offentlig hjælp) er skattefri og derfor ikke indgår ved udmålingen af boligsikring og børnetilskud¹. Det betyder fx, at man i en række tilfælde kan få et noget større beløb til rådighed til privatforbrug ved at være ledig i 3 måneder af året med takstmæssig hjælp og beskæftiget resten af året til mindsteløn frem for at være i beskæftigelse hele året til mindsteløn. Reglerne rummer rent økonomisk en indbygget tilskyndelse til at maksimere ledighedsperioden med takstmæssig hjælp, hvis alternativet er beskæftigelse til mindsteløn.

Udvalget vil derfor foreslå, at den takstmæssige hjælp gøres skattepligtig. Dermed sikres det, at takstmæssig hjælp påvirker udmålingen af boligsikring og børnetilskud på samme måde som lønindkomst og andre skattepligtige indkomster, og dermed at tillægsydelse i højere grad udmåles på baggrund af husstandens faktiske økonomiske situation. Når udvalget ikke tilsvarende foreslår at gøre offentlig hjælp skattepligtig, skyldes det, at offentlig hjælp generelt er rettet mod at dække konkrete udgifter, hvorfor det formentlig vil vanskeliggøre administrationen af ordningen, hvis hjælpen i stedet skal udbetales som et skattepligtigt beløb. Udvalget skal dog pege på den mulighed, at offentlig hjælp til forsørgelsesudgifter tillægges den skattepligtige indkomst ved udmålingen af boligsikring og børnetilskud for derved at få et bedre udtryk for husstandenes faktiske økonomiske situation.

Kommunernes tilskyndelse til at udføre en aktiv indsats for at sikre, at flest mulige kan fastholde en tilknytning til arbejdsmarkedet har også stor betydning i forhold til at sikre et velfungerende arbejdsmarked. Det er derfor vigtigt, at finansieringsreglerne er indrettet således, at kommunerne ikke tilskyndes til at træffe valg, som trækker borgerne længere væk fra arbejdsmarkedet og dermed reducerer det effektive arbejdsudbud. Med bl.a. omlægningen af finansieringsreglerne på førtidspensionsområdet er der taget vigtige skridt til at sikre en bedre balance i

¹ Takstmæssig hjælp blev dog efter de tidligere boligsikringsregler tillagt indkomsten ved udmålingen af boligsikringen.

kommunernes udgifter til forskellige overførselsordninger. Der er dog fortsat nogle forskelle på kommunernes andel af udgifterne til forskellige sociale ydelser. Muligheden for yderligere justeringer i retning af mere ensartede refusionsprocenter for de forskellige sociale ydelser bør derfor overvejes nærmere med henblik på at sikre, at kommunerne får et økonomisk incitament til at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked.

Med den betydelige geografiske spredning af arbejdskraften vil det i udgangspunktet være ganske vanskeligt at etablere og drive en arbejdsløshedsforsikring. De særlige geografiske og arbejdsmarkedsmæssige forhold i Grønland rejser mange svære spørgsmål, som må overvejes nøje, før der træffes endelig beslutning om etableringen, idet en uhensigtsmæssig indretning af en forsikringsordning kan få væsentlige negative virkninger på arbejdsudbuddet og samfundsøkonomien som helhed. Det umiddelbart positive sigte om at sikre borgerne et fast økonomisk grundlag under en lidt længere ledighedsperiode via en arbejdsløshedsforsikring kan således få væsentlige negative konsekvenser for den generelle levestandard i samfundet, hvis ordningen ikke indrettes på en hensigtsmæssig måde. Ydelsesniveauet og den maksimale ydelsesperiode må fastlægges i lyset af mulighederne for løbende at kontrollere, at ledige står til rådighed for arbejde og for i praksis at gennemføre sanktioner over for ledige, der ikke står til rådighed. Disse muligheder er imidlertid ikke altid til stede i det nødvendige omfang henset til den betydelige spredning af arbejdskraften, herunder de særlige forhold i bygderne og de små byer og til det forhold, at mulighederne for at kontrollere rådighed vil variere i takt med konjunktursituationen. Ydelsesniveauet bør derfor ikke være højere end, at ledige altid har et vist økonomisk udbytte af at tage arbejde, jf. også boks 2.2.1.

I afsnit 2.2 beskrives hovedtrækkene i reglerne vedr. indkomsterstøttende ydelser og tillæggydelser. I afsnit 2.3 gives en kort oversigt over antal modtagere af en række af de sociale ydelser.

Samspilsproblemer og tilskyndelsen til at arbejde er hovedtemaet i afsnit 2.4, der belyser indkomstforholdene for modtagere af forskellige typer af sociale ydelser, idet der dog særligt sættes fokus på den takstmæssige hjælp. I afsnit 2.4 belyses desuden virkningerne af boligstøttereformen samt huslejereformen.

Afsnit 2.5 omhandler kommunernes tilskyndelse til at forebygge, at personer varigt mister tilknytningen til arbejdsmarkedet. I afsnit 2.6 diskuteres mulighederne for og problemerne ved etablering af en arbejdsløshedsforsikring i Grønland.

2.2 Beskrivelse af overførselsordningerne

Det sociale ydelsessystem består af en række forskellige ydelser, som sikrer en indkomstdækning til borgere, der af forskellige grunde - fx arbejdsløshed, sygdom, barsel eller invaliditet - ikke er i stand til at forsørge sig selv.

De *indkomsterstattende ydelser* omfatter både *passive ydelser*, som sigter på at afhjælpe det konkrete forsørgelsesbehov, og *aktive ydelser*, der sigter på, at de deltagende borgere skal kunne opnå eller fastholde fodfæste på arbejdsmarkedet frem for at være henvist til varig passiv forsørgelse.

Derudover eksisterer også en række tillægsydelser, som enten er rettet mod bestemte grupper af overførselsmodtagere - personlige tillæg og børnetillæg til pensionister – eller generelt mod borgere med lave indkomster og/eller forsørgerpligt - boligsikring og børnetilskud, jf. tabel 2.2.1.

Tabel 2.2.1 Oversigt over indkomsterstattende ydelser m.v.

| Indkomsterstattende ydelser | | Tillægsydelser |
|--|---|--|
| Passive | Aktive | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Takstmæssig hjælp ved arbejdsløshed eller sygdom</i> • <i>Offentlig hjælp</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>trangsvurderet offentlig hjælp</i> • <i>udvidet behovsvurderet hjælp</i> • <i>éngangshjælp</i> • Barselsdagpenge • Førtidspension • Alderspension | <ul style="list-style-type: none"> • Uddannelsesstøtte • Aktivering • Revalidering • Fleksjob | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Boligsikring</i> • <i>Børnetilskud</i> • <i>Personlige tillæg til pensionister</i> • <i>Børnetillæg til pensionister</i> |

Anm.: Kursiv angiver, at ydelsen er skattefri. For så vidt angår børnetillæg til pensionister er dette skattepligtigt, men da ydelsen generelt udbetales til barnet, der som altovervejende hovedregel har frikort, vil tillægget generelt ikke komme til beskatning.

I det følgende gives en kort beskrivelse af hovedtrækkene i de enkelte ordninger.

2.2.1 Passive ydelser

Takstmæssig hjælp ved arbejdsløshed eller sygdom

Takstmæssig hjælp har hidtil været forbeholdt medlemmer af den faglige organisation SIK. Medlemskravet er imidlertid ophævet med virkning fra 1. januar 2002, således at alle personer, der rammes af arbejdsløshed eller sygdom, vil være berettiget til at modtage takstmæssig hjælp, hvis de opfylder visse krav om forudgående beskæftigelse m.v.

For at være berettiget til takstmæssig hjælp skal en person have været beskæftiget som lønmodtager i mindst 180 timer inden for de seneste 13 uger – timekravet svarer til 4½ uges arbejde på fuld tid. Takstmæssig hjælp udgør med virkning fra 2002 55 pct. af mindstelønnen for en ufaglært arbejder efter overenskomsten mellem SIK og Landsstyret svarende til 35,56 kr. pr. time i perioden 1. januar - 31. marts 2002 og 36,52 kr. pr. time herefter. Med en timetakst på 36,52 kr. pr. time vil den månedlige hjælp med en 40 timers arbejdsuge være 6.330 kr. (= 40 timer pr. uge * 4,33 uger * 36,52 kr. pr. time).

Takstmæssig hjælp i forbindelse med arbejdsløshed kan udbetales fra første ledighedsdag. Ved sygdom kan hjælpen udbetales fra og med tredje sygedag – dog fra første sygedag, hvis det samlede fravær varer over 14 dage eller hvis fraværet skyldes en arbejdsskade. Takstmæssig hjælp kan maksimalt udbetales i 3 måneder inden for de seneste 12 måneder. Perioder med hjælp under arbejdsløshed hhv. sygdom opgøres særskilt, dvs. perioder med takstmæssig hjælp under sygdom reducerer ikke den mulige periode med takstmæssig hjælp under arbejdsløshed. Tilsvarende reducerer perioder med takstmæssig hjælp under arbejdsløshed ikke den mulige periode med takstmæssig hjælp under sygdom.

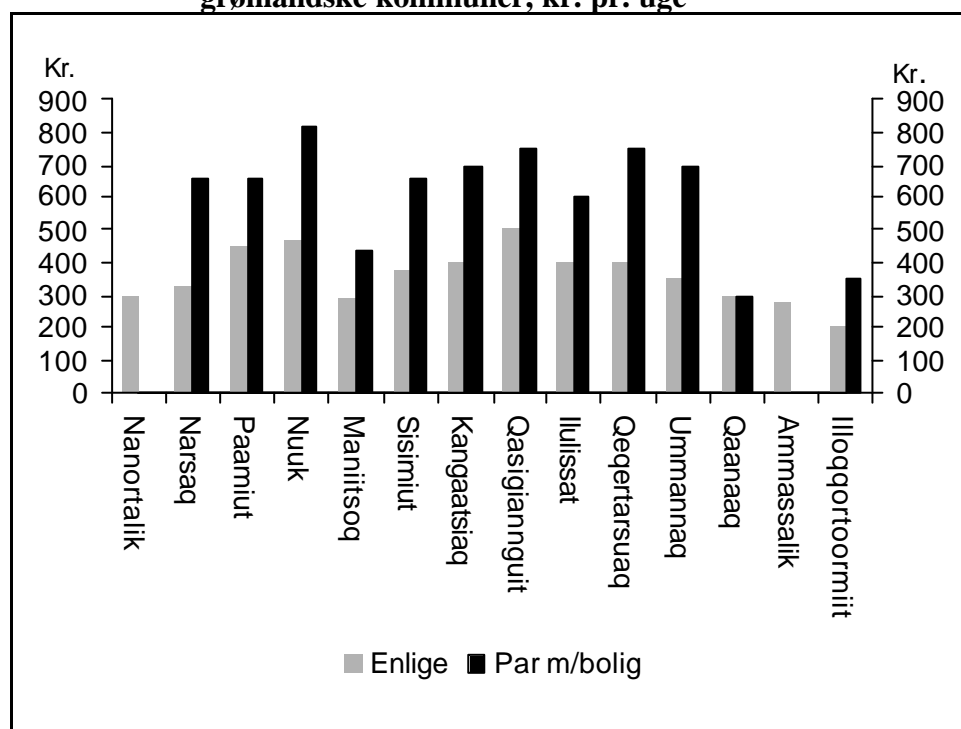
Offentlig hjælp

Offentlig hjælp kan udbetales, såfremt den hjælpsøgende ikke er i stand til at skaffe sig og sin familie det nødvendige til livets opretholdelse. Forudsætningen for udbetaling af mere vedvarende hjælp er, at de normale indkomster mere end rent forbigående er ophørt eller stærkt formindskede eller ydelse af hjælp vil kunne fjerne eller væsentligt kunne nedsætte en alvorlig risiko for, at økonomisk trang eller alvorlige tilpasningsproblemer vil opstå.

Der kan udbetales 3 typer af offentlig hjælp – trangsvurderet hjælp, udvidet behovsvurderet hjælp og engangshjælp. Hovedformen er trangsvurderet hjælp. Udvidet behovsvurderet hjælp kan bl.a. ydes som supplement til takstmæssig hjælp eller barselsdagpenge. Engangshjælp kan ydes til engangsudgifter, som er rimelige og nødvendige og har væsentlig betydning for vedkommendes evne til selvforsørgelse.

Offentlig hjælp fastsættes skønsmæssigt ud fra en konkret vurdering af modtagerens behov. Kommunerne har fastlagt vejledende takster for underhold m.v. Taksterne varierer dog ganske meget fra kommune til kommune. I de 12 kommuner, som har oplyst om deres basistakster, varierer hjælpen til enlige mellem 200 og knap 500 kr. pr. uge og for par med bolig mellem 300 og godt 800 kr. pr. uge, jf. figur 2.2.1.

Figur 2.2.1 Basistakster for offentlig hjælp til hhv. enlige og par med bolig i 14 grønlandske kommuner, kr. pr. uge



Anm.: For Nanortalik og Ammassalik er ikke oplyst satser for par med bolig.

Kilde: Oplysninger fra KANUKOKA. For så vidt angår Qasigiannguit og Nanortalik dog oplysninger indhentet direkte fra kommunerne.

For enlige udgør den gennemsnitlige ydelse ca. 360 kr. pr. uge svarende til 1.560 kr. pr. måned og for par m/bolig er gennemsnittet ca. 613 kr. pr. uge svarende til 2.656 kr. pr. måned. Som

hovedregel vil modtagere få dækket deres boligudgifter. De anførte beløb vil således generelt være til dækning af andre daglige fornødenheder, fx mad og tøj.

Hjælpen ydes så længe der er behov, dvs. i princippet uden tidsbegrænsning. Offentlig hjælp er skattefri.

Barseldagpenge

Barseldagpenge kan ydes til personer, der i de seneste 13 uger inden orloven har været beskæftiget som lønmodtager, selvstændig erhvervsdrivende eller modtaget uddannelsesstøtte eller er elev i folkeskolens ældste klasser. Barseldagpenge kan ydes til mødre fra og med 2 uger før forventet fødsel og indtil 15 uger efter fødslen - ved flerbørnsfødsler dog 19 uger efter fødslen. Fædre har ret til 3 ugers barselsorlov inden for de første 15 uger, og fædrenes orlov reducerer ikke mødrenes orlovsperiode.

Barseldagpenge kan maksimalt udgøre 64,65 kr. pr. time og der kan maksimalt ydes barseldagpenge for 40 timer pr. uge. På månedsbasis svarer det med en 40 timers arbejdsuge til ca. 11.206 kr.

Førtidspension og alderspension

Førtidspension kan tilkendes personer i alderen 18 til 63 år, som har varigt nedsat erhvervsevne af fysiske, psykiske og/eller sociale årsager. Retten til alderspension opnås ved det fyldte 63. år.

Retten til førtidspension hhv. alderspension er som udgangspunkt betinget af, at ansøgeren har dansk indfødsret. Førtidspension hhv. alderspension kan dog tilkendes personer, der har haft fast bopæl i Grønland i de seneste 3 år forud for ansøgningstidspunktet.

Førtidspension og alderspension kan højst udgøre 88.212 kr. årligt for enlige og par, hvor kun den ene er pensionist, svarende til 7.351 kr. pr. måned. For par, hvor begge er pensionister, kan pensionen højst udgøre 133.212 kr. årligt svarende til 11.101 kr. pr. måned pr. par.

Fuld førtidspension hhv. alderspension forudsætter, at ansøgeren har boet i Grønland i 5/6 af tiden mellem det fyldte 15 år og ansøgningstidspunktet. I forhold til alderspension betyder det,

at personen minimum skal have boet i Grønland i 40 år. Ved kortere opholdstid nedsættes førtids- hhv. alderspensionen forholdsmæssigt.

2.2.2 Aktive ydelser

Uddannelsesstøtte

Uddannelsesstøtte kan ydes til uddannelsessøgende, der er danske statsborgere. Der stilles dog krav til ansøgerens forkundskaber og tilknytningen til Grønland. Uddannelsesstøtte kan ydes til uddannelse på faglært niveau eller derover.

Ydelsesniveauet udgør 4.200 kr. pr. måned for udeboende og 2.415 kr. for hjemmeboende, dog 2.100 kr. for hjemmeboende GU-elever og FSA/FSUA-elever. Der er endvidere mulighed for at optage studielån. Forsørgere med børn under 18 år har ret til børnetillæg, som udgør 758 kr. pr. måned, hvis uddannelsen foregår i Grønland.

Herudover er der adgang til en række supplerende ydelser til dækning af frirejser, flytning osv.

Revalidering, aktivering og fleksjob

Revalidering

Hjælp til revalidering kan ydes til personer, der ikke umiddelbart kan tilpasses eller gentilpasses arbejdsmarkedet på grund af helbredsforhold eller sociale årsager. Afgørelsen om, hvorvidt en person opfylder betingelserne for revalidering, træffes af kommunen. Revalideringen kan bestå i arbejdsprøvning, erhvervsmodnende eller afklarende aktiviteter, virksomhedsrevalidering og uddannelse. Revalideringsforordningen er trådt i kraft pr. 1. januar 2002.

I forrevalideringsperioden, dvs. den periode, hvor det erhvervmæssige sigte med revalideringen skal afklares, og hvor der følgelig endnu ikke er lagt en erhvervsplan, fortsætter personen på en ydelse på samme niveau som det hidtidige forsørgelsesgrundlag (typisk offentlig hjælp eller førtidspension).

Under selve revalideringsforløbet modtages revalideringsydelse, som udgør 70 pct. af SIK-mindstelønnen svarende til 45,26 kr. pr. time i perioden 1. januar - 31. marts 2002 og 46,48 kr. herefter. Med en timetakst på 46,48 kr. pr. time vil den månedlige revalideringsydelse ved en 40 timers uge være 8.057 kr. Såfremt der er tale om virksomhedsrevalidering får revalidenden

overenskomstmæssig løn eller den løn, der sædvanligvis gælder for tilsvarende arbejde. Kommunen yder tilskud til arbejdsgiveren. Tilskuddet kan udgøre mellem 20 og 80 pct. af lønudgiften afhængig af revalidendens arbejdsevne.

Revalideringsperioden kan som udgangspunkt højst udgøre 5 år. I særlige tilfælde, fx hvis egen sygdom eller pasning af syge børn forsinker færdiggørelsen, kan kommunen dog forlænge perioden ud over de 5 år.

Aktivering

Ledige kan aktiveres i kommunale aktiveringsprojekter. Her har den ledige ret til en aflønning svarende til mindstelønnen inkl. feriepenge for ufaglærte arbejdere efter overenskomsten mellem SIK og Landsstyret. Tilbud i aktiveringsprojekter skal mindst have et omfang på 20 timer pr. uge. Modtagere af takstmæssig hjælp har krav på, at tilbuddet mindst har samme timetal, som det timetal den takstmæssige hjælp er beregnet på baggrund af. Ansættelsesvilkårene skal i øvrigt svare til de (overenskomstmæssige) vilkår, der gælder for tilsvarende arbejde. Ved SIK-mindsteløn og ved et aktiveringsomfang på 40 timer pr. uge vil den månedlige aflønning udgøre 11.206 kr. i perioden 1. januar-31. marts 2002 og 11.509 kr. månedligt med virkning fra 1. april 2002.

Deltagere i aktiveringsprojekter har som udgangspunkt pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Tilbuddene kan kombineres med uddannelse. Det er en forudsætning for etablering af aktiveringsprojekter, at de ikke virker forvridende i forhold til andre virksomheders produktion og/eller medfører fortrængning af anden arbejdskraft.

Fleksjob

Fleksjob kan tilbydes personer, som på grund af begrænsninger i arbejdsevnen ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på ordinære vilkår. Det er en forudsætning, at mulighederne for revalidering til beskæftigelse på ordinære vilkår er udtømte, og at personen ikke modtager førtidspension.

Personer i fleksjob modtager overenskomstmæssig løn. Ved SIK-mindsteløn og ved et arbejdsomfang på 40 timer pr. uge vil den månedlige aflønning udgøre 11.206 kr. i perioden 1. januar-31. marts 2002 og 11.509 kr. månedligt med virkning fra 1. april 2002.

Kommunerne udbetaler tilskud til arbejdsgiverne. Tilskuddene afpasses graden af den nedsatte arbejdsevne for de enkelte personer i fleksjob. Tilskuddet kan maksimalt udgøre 50 pct. af den overenskomstmæssige løn på det aktuelle ansættelsesområde eller af den løn, der sædvanligvis gælder for tilsvarende arbejde.

2.2.3 Tillægsydelse

Boligsikring

Den efterfølgende beskrivelse af boligsikringsordningen vedrører de nye regler for boligsikring, der trådte i kraft 1. januar 2002. Boligsikring kan efter ansøgning ydes til husstande, der bebor en lejebolig. Boligsikring kan som udgangspunkt ikke udbetales, hvis antallet af rum i boligen overstiger antallet af husstandsmedlemmer med mere end et.

Boligsikring udmåles på baggrund af husstandens samlede skattepligtige indkomst, antallet af børn med fast bopæl i boligen og huslejens niveau. Beregningen af boligsikringen sker med udgangspunkt i husstandens samlede skattepligtige indkomst fra det nærmest forudgående slutlignede år, medmindre den aktuelle indkomst afviger væsentligt fra indkomsten i tidligere år. Beregningen foretages én gang årligt pr. 1. januar. Hvis der sker en væsentlig og varig ændring i indkomsten i løbet af året, kan der imidlertid ske omberegning af boligsikringen.

Børnetilskud

Børnetilskud kan ydes til forældre til børn under 18 år, såfremt barnet ikke forsørges af det offentlige og hvis den, der er berettiget til at få udbetalt tilskuddet, har fast bopæl og er tilmeldt folkeregistret i Grønland.

Børnetilskud ydes med

- 4.860 kr. årligt pr. barn ved en skattepligtig husstandsindkomst under 130.000 kr. årligt
- 3.240 kr. årligt pr. barn ved en skattepligtig husstandsindkomst på mellem 130.001 og 180.000 kr. årligt.
- 1.620 kr. årligt pr. barn ved en skattepligtig husstandsindkomst på 180.001 kr. årligt eller derover.

Personlige tillæg og børnetillæg til pensionister

Personlige tillæg kan ydes til modtagere af offentlig pension bosat i Grønland. Personlige tillæg kan bevilges, hvis en individuel vurdering af pensionistens økonomiske situation viser, at det vil være nødvendigt, for at pensionisten kan have et rimeligt rådighedsbeløb til mad, tøj og lommepenge.

Personlige tillæg kan udbetales som en løbende ydelse eller som engangsbeløb. Størrelsen af tillægget fastsættes ud fra en konkret vurdering af den enkelte pensionists behov og økonomiske formåen samt rimeligheden og nødvendigheden af de konkrete udgifter.

Børnetillæg kan ydes til pensionister, der har forsørgelsespligt over for egne børn, herunder adoptivbørn under 18 år. Par, hvor begge er pensionister, er berettiget til to børnetillæg (et pr. pensionist) for hvert barn, de har forsørgelsespligt overfor. Børnetillægget kan dog under visse omstændigheder bortfalde, fx hvis barnet er anbragt uden for hjemmet. Børnetillægget udgør pr. 1. januar 2002 9.096 kr. årligt.

2.3 Karakteristik af modtagergrupperne og udgifter til ordningerne

Grønlands Statistik publicerede i efteråret 2001 den første statistik over modtagere af sociale ydelser (i 1999 og 2000). Der foreligger således endnu ikke oplysninger om udviklingen i anvendelsen af de sociale overførselsordninger.

Den ny statistik gør det muligt at få et indtryk af, hvor stor en del af befolkningen i forskellige aldersgrupper, der i løbet af et år modtager sociale ydelser. Derimod er det ikke muligt at se, i hvor lang tid de forskellige grupper har modtaget ydelserne og dermed få et klarere indtryk af, hvilke grupper der i særlig grad har problemer med at opnå beskæftigelse og/eller har sociale problemer.

Trangsvurderet offentlig hjælp er med godt 8.200 modtagere den ydelse, som udbetales til flest borgere. Omtrent en fjerdedel af befolkningen i alderen 25-44 år modtog således trangsvurderet offentlig hjælp i løbet af 2000 - for de øvrige aldersgrupper var andelen mindre, jf. tabel 2.3.1.

Tabel 2.3.1 Antal modtagere (berørte) af indkomsterstøttede ydelser i den erhvervsaktive alder, 2000

| | Takstmæssig hjælp | | Trangsvurderet offentlig hjælp ^b | Barseldagpenge ^c | Førtidspension |
|---|-------------------|--------------|---|-----------------------------|----------------|
| | Arbejdsløshed | Sygdom | | | |
| 15-24 ^a | 208 | 112 | 1.546 | 372 | 42 |
| 25-29 | 277 | 161 | 890 | 188 | 69 |
| 30-34 | 509 | 349 | 1.536 | 174 | 185 |
| 35-39 | 562 | 432 | 1.517 | 97 | 216 |
| 40-44 | 393 | 335 | 1.089 | 25 | 251 |
| 45-49 | 277 | 281 | 716 | 7 | 314 |
| 50-54 | 234 | 240 | 464 | | 406 |
| 55-59 | 182 | 229 | 321 | | 626 |
| 60 eller derover | 46 | 69 | 120 | | 219 |
| Uoplyst | 0 | 1 | 19 | 0 | 1 |
| I alt | 2.688 | 2.209 | 8.218 | 863 | 2.329 |
| Berørte i pct. af befolkningen i aldersgruppen | | | | | |
| 15-24 | 2,8 | 1,5 | 21,0 | 5,0 | 0,6 |
| 25-29 | 8,1 | 4,7 | 25,9 | 5,5 | 2,0 |
| 30-34 | 9,0 | 6,2 | 27,1 | 3,1 | 3,3 |
| 35-39 | 9,5 | 7,3 | 25,6 | 1,6 | 3,6 |
| 40-44 | 8,2 | 7,0 | 22,8 | 0,5 | 5,3 |
| 45-49 | 7,5 | 7,6 | 19,3 | 0,0 | 8,5 |
| 50-54 | 7,9 | 8,1 | 15,7 | | 13,8 |
| 55-59 | 6,8 | 8,6 | 12,0 | | 23,5 |
| 60 eller derover ^d | 2,6 | 4,0 | 7,0 | | 12,8 |
| Uoplyst | - | - | - | - | - |
| I alt, pct. af 15-64 årige | 6,8 | 5,5 | 20,6 | 2,2 | 5,8 |

a. Det forudsættes, at der ikke er modtagere under 15 år.

b. Herudover var der 1.774 modtagere af udvidet behovsvurderet hjælp og 2.132 modtagere af engangshjælp.

c. Andelen af modtagere er på samme måde som for de øvrige overførselsordninger beregnet i forhold til den samlede befolkning i aldersgruppen. Andelen er således ikke korrigeret for det forhold, at kvinder pr. definition udgør den overvejende andel af modtagerne af barseldagpenge.

d. Andele af berørte er beregnet i forhold til befolkningen i alderen 60-64 år.

Kilder: Grønlands Statistik. *Socialstatistik 2001:1* og *Befolkningsstatistik 2001:1 tabel 8.1* (udregnet som gennemsnit af primobestand 2000 og 2001).

Mellem 7 og 9½ pct. af befolkningen i alderen 25-59 år modtog takstmæssig hjælp i forbindelse med arbejdsløshed. Der er større variation i andelen af de enkelte aldersgrupper, som modtager takstmæssig hjælp på grund af sygdom. Andelen stiger således generelt med alderen – blandt de 25-29 årige har således kun 4,7 pct. modtaget takstmæssig hjælp på grund af sygdom, mens det gjaldt 8,6 pct. blandt de 55-59 årige. At forekomsten af helbredsproblemer stiger med alderen afspejler sig også i andelen, der modtager førtidspension. Blandt de 55-59 årige modtog næsten hver fjerde førtidspension mod 2-3½ pct. af de 25-39 årige.

Hovedparten af modtagerne af barselsdagpenge er under 35 år og den forholdsvis største andel af modtagerne findes i aldersgruppen 25-29 år.

2.4 Kortlægning af samspilsproblemer m.v.

2.4.1 Sammenligning af rådighedsbeløb for modtagere af forskellige indkomsterstøttende ydelser

Adgangen til at modtage sociale ydelser i perioder, hvor man ikke har mulighed for (fuldt ud) at forsørge sig selv, medvirker til at forebygge økonomisk ulighed og sociale problemer. Muligheden for at modtage sociale ydelser påvirker imidlertid samtidig borgernes adfærd på flere forskellige måder, herunder især tilskyndelsen til at arbejde og uddanne sig.

Fastlæggelsen af niveauet for sociale ydelser må derfor tage sit primære udgangspunkt i en afvejning mellem på den ene side at give borgerne en rimelig indkomstdækning i de perioder, hvor de ikke kan forsørge sig selv og på den anden side at sikre en tilpas stor tilskyndelse til at søge ordinær beskæftigelse og/eller gennemføre ordinær uddannelse.

Det er ikke muligt at give et entydigt svar på, hvor stor tilskyndelsen til at påtage sig arbejde eller gennemføre ordinær uddannelse skal være for ikke at få for negative virkninger på arbejdsudbuddet, kvalifikationsniveauet mv. Det afhænger bl.a. af den konkrete udformning af rådighedsregler m.v., jf. også afsnit 2.6. Men udgangspunktet må dog være, at dækningen via sociale ydelser skal være noget lavere end den løn, man kunne optjene ved at være i arbejde. Dette er også i overensstemmelse med anbefalingerne i Sikringsgruppens redegørelse om omlægning af de sociale sikringsydelser, jf. boks 2.4.1.

Boks 2.4.1 Om tilskyndelsen til at arbejde

”For at sikre et retfærdigt sikringsydelsessystem 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 at få 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 den arbejdsdygtige alder. Kompensationsgraden ved tab af job skal således direkte afspejle en incitamentsstruktur, 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.”

Kilde: Sikringsgruppen: ”Redegørelse vedrørende omlægning af de sociale sikringsydelser”, afsnit 6.1.5., marts 2000.

Ved at sammenligne hvor stort et beløb modtagere af forskellige ydelser har til rådighed efter skat og boligudgifter (*rådighedsbeløbet*) med det beløb, personen ville have haft til rådighed, hvis personen havde været fuldtidsbeskæftiget til SIK-mindsteløn, kan man få et overordnet indtryk af det økonomiske udbytte ved at arbejde i forhold til forskellige sociale ydelser, jf. boks 2.4.2.

Boks 2.4.2 Opgørelse af rådighedsbeløb

Rådighedsbeløb = Arbejdsindkomst + indkomsterstøttende ydelser + boligsikring + børnetilskud – indkomstskat – husleje

I beregningerne af rådighedsbeløbene er gjort følgende forudsætninger:

- SIK-mindsteløn: 65,96 kr. pr. time (beregnet som et vejet gennemsnit af 64,65 kr. pr. time i perioden 1. januar – 31. marts 2002 og 66,40 kr. pr. time i perioden 1. april – 31. december 2002).
- Arbejdstid: 40 timer pr. uge eller 173,33 timer pr. måned.
- De enkelte ydelser er beregnet med udgangspunkt i de i 2002 gældende satser, jf. cirkulære nr. 243.
- Det er forudsat, at der betales 42 pct. i indkomstskat af indkomst ud over 48.000 kr. for enlige og ud over 96.000 kr. for par svarende til de gældende personfradrag på 40.000 kr. pr. person samt et standardfradrag på 8.000 kr. for enlige og 16.000 kr. for par.
- Boligsikringen er beregnet med udgangspunkt i en årlig husleje på 36.000 kr. for alle familietyper og med de fra 1. januar 2002 gældende regler.
- Tillægsydelserne (boligsikring og børnetilskud) er beregnet med udgangspunkt i den skattepligtige indkomst i det aktuelle år. I praksis vil beregningen ske med udgangspunkt i den skattepligtige indkomst for det senest slutlignede år, medmindre der sker væsentlige ændringer af indkomstforholdene. Det indebærer bl.a., at ekstra tillægsydelser som følge af lavere skattepligtig indkomst normalt opnås med ét eller to års forsinkelse.

I beregningerne er der ikke taget højde for indbetaling af pensionsbidrag. Det er forudsat, at feriepenge svarer til den løn, pågældende kunne have opnået ved fuldtidsbeskæftigelse til mindsteløn i ferieperioden.

Der er endvidere ikke taget højde for modtagelse af evt. supplerende offentlig hjælp eller normalbidrag fra bidragspligtige forældre.

Sammenligningen af rådighedsbeløb for forskellige grupper af modtagere viser, at ydelserne generelt giver en meget høj dækning i sammenligning med et fuldtidsjob til mindsteløn. Og særligt i forhold til takstmæssig hjælp kan det bemærkes, at kombinationen af takstmæssig hjælp i 3 måneder og fuldtidsbeskæftigelse til mindsteløn i de øvrige 9 måneder kan give et rådighedsbeløb, der ligger knap 12 pct. højere end rådighedsbeløbet ved at være beskæftiget til mindsteløn i alle årets 12 måneder, jf. tabel 2.4.1.

Tabel 2.4.1 Rådighedsbeløb for enlig ved forskellige overførsler

| Kr. årligt | Modtager ydelsen i 3 måneder og er fuldtidsbeskæftiget til SIK-mindsteløn i 9 måneder | | | Er på den pågældende ydelse hele året ^a | | | | |
|------------------|---|-----------------|-----------------|--|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---|
| | Takstmæssig hjælp | Offentlig hjælp | Barselsdagpenge | Revalidering | Fleksjob el. aktive-rings-projekt | Førtids- eller alders-pension | Uddannelses-støtte, udeboende | Fuldtids-beskæftiget til SIK-mindsteløn hele året |
| Enlig uden børn | 86.106 | 75.071 | - | 63.632 | 76.694 | 59.803 | 41.472 | 76.694 |
| Enlig med 1 barn | 95.242 | 82.476 | 82.059 | 68.852 | 82.454 | 74.119 | 55.788 | 82.454 |
| | Pct. af rådighedsbeløb for fuldtidsbeskæftiget til SIK-mindsteløn hele året | | | | | | | |
| Enlig uden børn | 112,3 | 97,9 | - | 83,0 | 100,0 | 78,0 | 54,1 | 100,0 |
| Enlig med 1 barn | 110,8 | 100,0 | 99,5 | 83,5 | 100,0 | 89,9 | 67,7 | 100,0 |

Anm.: Der er for alle familietyperne antaget en månedlig husleje på 3.000 kr. og en skatteprocent på 42. Timelønnen i beskæftigelse – herunder også fleksjob og kommunale aktiveringsprojekter er sat til 65,96 kr. I beregningerne er antaget, at offentlig hjælp udgør 360 kr. pr. uge pr. voksen og 175 kr. pr. uge pr. barn. Det er endvidere antaget, at modtageren ikke har nogen nettohuslejudgift i de måneder, hvor der modtages offentlig hjælp.

a. Det er antaget, at aktive tilbud er på fuld tid, dvs. 40 timer pr. uge.

Kilde: Egne beregninger.

Indkomstdækningen er således så høj, at det kan have væsentlige negative virkninger for arbejdsudbuddet. I afsnit 2.4.2 er årsagerne til denne høje indkomstdækning belyst nærmere for flere forskellige familietyper.

Det skal bemærkes, at overførselsmodtagere på kort sigt kan have mindre til rådighed end de i tabellen anførte beløb, fordi boligsikring og børnetilskud ikke automatisk ændres samtidig med ændringer i den skattepligtige indkomst. Beregningen af tillægsydelse vil således som hovedregel ske med udgangspunkt i den skattepligtige indkomst for det senest slutlignede år, medmindre der sker væsentlige ændringer af indkomstforholdene. Det indebærer bl.a., at ekstra tillægsydelse som følge af lavere skattepligtig indkomst normalt opnås med ét eller to års forsinkelse.

Offentlig hjælp giver i regneeksemplet en indkomstdækning, der er tæt på 100 pct., idet personen antages at få dækket sin fulde huslejeudgift i de 3 måneder, hvor der modtages offentlig hjælp. For en person, der modtager offentlig hjælp hele året, vil dækningsgraden være betydeligt mindre – for en enlig uden børn vil den eksempelvis kun udgøre ca. 25 pct. med de anvendte beregningsforudsætninger². Den lave dækningsgrad skyldes bl.a., at personen i den situation ikke vil kunne udnytte sine skattemæssige fradrag. Ved langvarig ledighed er der således en stærk tilskyndelse til at søge beskæftigelse, især fordi den offentlige hjælp som udgangspunkt er væsentligt lavere end den indkomst efter skat, der kan opnås ved beskæftigelse til mindsteløn.

Rådighedsbeløbet på førtids- og alderspension ligger noget under rådighedsbeløbet for en fuldtidsbeskæftiget på SIK-mindsteløn, hhv. godt 20 pct. under for en enlig uden børn og godt 10 pct. under for enlig med 1 barn. I praksis vil dækningen dog være noget højere, idet enlige pensionister har mulighed for at tjene op til 28.000 kr. før skat ved siden af pensionen, uden at denne reduceres. Pensionister, der udnytter denne mulighed fuldt ud, ville herved kunne nå op på et rådighedsbeløb, der ligger tæt på rådighedsbeløbet for en fuldtidsbeskæftiget på mindsteløn.

² Den offentlige hjælp vil udgøre 52 uger á 360 kr. = 18.720 kr. Det svarer til 24,4 pct. af rådighedsbeløbet for en fuldtidsbeskæftiget til SIK-mindsteløn (18.720 kr./76.694 kr.)*100 pct. = 24,4 pct.

I forhold til incitamentet til at gennemføre ordinær uddannelse bør der tages hensyn til, at uddannelse forbedrer beskæftigelseschancerne og generelt giver mulighed for bedre lønede jobs efter endt uddannelse. Af disse grunde er det velbegrunder, at ydelsesniveauerne for uddannelsessøgende ligger lavere, men at der i stedet er adgang til at supplere uddannelsesstøtten med arbejde i begrænset omfang og/eller studielån. Relevant i denne sammenhæng er snarere om unge via en adgang til andre sociale ydelser, som er højere end uddannelsesstøtten, kan være tilskyndet til at fravælge ordinær uddannelse. Det skal også ses i lyset af, at den grønlandske uddannelsesstøtte generelt er højere end uddannelsesstøtten i det øvrige Norden, jf. Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland (2000).

Det kan i det lys være nærliggende at nedsætte ydelsesniveauet for unge ikke-forsørgere uden erhvervskompetencegivende uddannelse for at øge tilskyndelsen til at gennemføre ordinær uddannelse.

2.4.2 Særlige samspilsproblemer i relation til takstmæssig hjælp

Takstmæssig hjælp udgjorde frem til udgangen af 2001 60 pct. af SIK-mindstelønnen for gifte eneforsørgere og 50 pct. af SIK-mindstelønnen for øvrige grupper. Reglerne er pr. 1. januar 2002 ændret, således at satsen udgør 55 pct. af SIK-mindstelønnen for alle modtagere. I beregningerne nedenfor er der taget udgangspunkt i sidstnævnte sats.

Tilsvarende er beregningerne af boligsikring foretaget med udgangspunkt i de nye regler, som trådte i kraft pr. 1. januar 2002, jf. også afsnit 2.4.3, som belyser virkningerne af boligstøttereformen. De øvrige forudsætninger bag beregningerne fremgår af boks 2.4.2 ovenfor.

I tabel 2.4.2 er den anvendte beregningsmetode illustreret. Det er således vist, hvorledes rådighedsbeløbene for en enlig med 2 børn med 3 måneders ledighed og 9 måneders fuldtidsbeskæftigelse til SIK-mindsteløn i løbet af et år henholdsvis med fuldtidsbeskæftigelse til SIK-mindsteløn hele året er fremkommet, jf. også tabel 2.4.3 og 2.4.5.

Tabel 2.4.2 Eksempler på beregning af rådighedsbeløbet for en enlig med to børn, kr. pr. år

| | Takstmæssig hjælp i 3 måneder og fuldtidsbeskæftiget øvrige 9 måneder | Fuldtidsbeskæftiget med SIK-mindsteløn |
|--|--|--|
| Takstmæssig hjælp | 18.866 (= 40 timer * 36,28 kr. pr. time * 13 uger) | 0 |
| Lønindkomst | 102.898 (= 39 uger * 40 timer * 65,96 kr. pr. time) | 137.197 (= 52 uger * 40 timer * 65,96 kr. pr. time) |
| Indkomst, i alt | 121.764 | 137.197 |
| Heraf skattepligtig indkomst | 102.898 | 137.197 |
| Indkomstskat | -23.057 (= 42 pct. af (102.898-40.000-8.000) kr.) | -37.463 (= 42 pct. af (137.197-40.000-8.000) kr.) |
| Indkomst efter skat | 98.706 (= 102.898+18.866-23.057 kr.) | 99.734 (= 137.197-37.463 kr.) |
| Husleje | -36.000 | -36.000 |
| Boligsikring | 24.120 (= (100-33)pct. * 36.000 kr.) | 17.640 (= (100-51)pct. * 36.000 kr.) |
| Børnetilskud | 9.720 (2 * 4.860 kr.) | 6.480 (2 * 3.240 kr.) |
| Rådighedsbeløb efter skat og husleje inkl. boligsikring og børnetilskud | 96.546 (98.707-36.000+24.120+9.720) | 87.854 (99.734-36.000+17.640+6.480) |

Enlige og personer gift med en hjemmegående har en direkte økonomisk fordel ved at modtage takstmæssig hjælp frem for at være i beskæftigelse, hvis alternativet er 3 måneders takstmæssig hjælp og 9 måneders beskæftigelse til SIK-mindsteløn. Herved kan der således opnås et rådighedsbeløb, der ligger i størrelsesordenen 8 til 12 pct. over rådighedsbeløbet ved fuldtidsbeskæftigelse hele året til SIK-mindsteløn. Personer gift med en person, der er fuldtidsbeskæftiget hele året til SIK-mindsteløn, har stort set samme rådighedsbeløb, uanset graden af ledighed for ægtefælle 1, jf. tabel 2.4.3.

Det forhold, at der ikke er et særligt stort - eller ligefrem kan være et negativt - økonomisk udbytte af at have arbejde, er uhensigtsmæssigt ud fra hensynet om at sikre et stort effektivt arbejdsudbud og generel velstand. Samtidig er det vigtigt, at borgerne opfatter systemerne som retfærdige, og at borgerne på den ene side oplever, at der er et økonomisk udbytte af at arbejde

frem for at modtage hjælp fra det offentlige og på den anden side, at hjælpen fra det offentlige giver en acceptabel levestandard for modtagerne.

Tabel 2.4.3 Rådighedsbeløb for forskellige familietyper ved forskellige grader af ledighed og ved udbetaling af takstmæssig hjælp under hele ledighedsperioden

| Kr. pr. år efter skat og husleje | Enlig | | | |
|---|---|---------|---------|---------|
| | 0 børn | 1 barn | 2 børn | 3 børn |
| Fuldtidsbeskæftiget hele året | 76.694 | 82.454 | 87.854 | 92.534 |
| 1 måneds ledighed og 11 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 79.591 | 86.611 | 92.911 | 98.851 |
| 2 måneders ledighed og 10 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 82.849 | 88.789 | 94.729 | 100.309 |
| 3 måneders ledighed og 9 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 86.106 | 91.326 | 96.546 | 101.766 |
| Ægtefælle 1 | Gift med hjemmegående (ægtefælle 2) | | | |
| | 0 børn | 1 barn | 2 børn | 3 børn |
| Fuldtidsbeskæftiget hele året | 96.854 | 102.614 | 108.014 | 112.694 |
| 1 måneds ledighed og 11 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 99.751 | 105.151 | 109.831 | 114.151 |
| 2 måneders ledighed og 10 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 103.009 | 108.949 | 114.889 | 120.469 |
| 3 måneders ledighed og 9 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 106.266 | 111.486 | 116.706 | 121.926 |
| Ægtefælle 1 | Gift med person, som er fuldtidsbeskæftiget hele året på SIK-mindsteløn (ægtefælle 2) | | | |
| | 0 børn | 1 barn | 2 børn | 3 børn |
| Fuldtidsbeskæftiget hele året | 163.468 | 170.848 | 176.788 | 180.568 |
| 1 måneds ledighed og 11 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 163.126 | 170.506 | 176.446 | 180.226 |
| 2 måneders ledighed og 10 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 162.783 | 170.163 | 176.103 | 179.883 |
| 3 måneders ledighed og 9 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 162.440 | 169.820 | 175.760 | 179.540 |

[fortsættes næste side]

Tabel 2.4.3 (fortsat)

| Pct. af rådighedsbeløb for tilsvarende familietype fuldtidsbeskæftiget hele året | Enlig | | | |
|--|---|--------|--------|--------|
| | 0 børn | 1 barn | 2 børn | 3 børn |
| Fuldtidsbeskæftiget hele året | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1 måneds ledighed og 11 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 103,8 | 105,0 | 105,8 | 106,8 |
| 2 måneders ledighed og 10 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 108,0 | 107,7 | 107,8 | 108,4 |
| 3 måneders ledighed og 9 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 112,3 | 110,8 | 109,9 | 110,0 |
| Ægtefælle 1 | Gift med hjemmegående (ægtefælle 2) | | | |
| | 0 børn | 1 barn | 2 børn | 3 børn |
| Fuldtidsbeskæftiget hele året | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1 måneds ledighed og 11 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 103,0 | 102,5 | 101,7 | 101,3 |
| 2 måneders ledighed og 10 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 106,4 | 106,2 | 106,4 | 106,9 |
| 3 måneders ledighed og 9 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 109,7 | 108,6 | 108,0 | 108,2 |
| Ægtefælle 1 | Gift med person, som er fuldtidsbeskæftiget hele året på SIK-mindsteløn (ægtefælle 2) | | | |
| | 0 børn | 1 barn | 2 børn | 3 børn |
| Fuldtidsbeskæftiget hele året | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1 måneds ledighed og 11 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 99,8 | 99,8 | 99,8 | 99,8 |
| 2 måneders ledighed og 10 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 99,6 | 99,6 | 99,6 | 99,6 |
| 3 måneders ledighed og 9 måneders fuldtidsbeskæftigelse | 99,4 | 99,4 | 99,4 | 99,4 |

Kilde: Egne beregninger.

Den takstmæssige hjælp indebærer i sig selv et rådighedsbeløb på ca. 95 pct. af rådighedsbeløbet ved fuldtidsbeskæftigelse til mindsteløn³. Den øvrige del af forskellen på rådighedsbeløbene skyldes således tillægsydelse i form af boligsikring og børnetilskud. Da disse ydelser, som tidligere nævnt, udmåles på baggrund af den skattepligtige indkomst i det senest slutlignede år, vil udbetaling af takstmæssig hjælp (eller offentlig hjælp), som er skattefri, i stedet for lønindkomst (to år senere) kunne udløse højere boligsikring og børnetilskud.

³ Ved en indkomstskat på 42 pct. vil en ekstra times arbejde give et rådighedsbeløb på 65,96 kr. * (100-42) pct./100 pct. = 38,26 kr. Den gennemsnitlige 2002-sats for takstmæssig hjælp på 36,28 kr. pr. time svarer således til 36,28 kr.*100 pct. / 38,26 kr. = 94,8 pct.

Styrken af de samspilsproblemer, som stigningen i rådighedsbeløbene ved stigende ledighed er udtryk for, kan anskueliggøres ved at se på, hvor meget en modtager af takstmæssig hjælp skulle have haft i timeløn i et arbejde i perioden med takstmæssig hjælp for at få samme rådighedsbeløb. For en enlig uden børn svarer det ekstra rådighedsbeløb ved at modtage takstmæssig hjælp i en måned ved siden af 11 måneders beskæftigelse til mindsteløn til, at den enlige i stedet havde været i en måneds fuldtidsarbejde til en timeløn på 120 kr. før skat, dvs. næsten det dobbelte af mindstelønnen, jf. tabel 2.4.4.

Tabel 2.4.4 Nødvendig månedsløn ved fuldtidsbeskæftigelse i stedet for takstmæssig hjælp, hvis fuldtidsbeskæftiget til SIK-mindsteløn resten af året

| Antal måneder med takstmæssig hjælp i løbet af året | Enlig med | | | |
|---|------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 0 børn | 1 barn | 2 børn | 3 børn |
| | Kr. pr. måned (kr. pr. time) | | | |
| 1 måned | 20.773 (119,85) | 21.704 (125,22) | 22.015 (127,01) | 25.428 (146,70) |
| 2 måneder | 20.773 (119,85) | 19.997 (115,37) | 19.532 (112,68) | 20.308 (117,16) |
| 3 måneder | 21.601 (124,62) | 19.015 (109,70) | 18.291 (105,52) | 18.601 (107,31) |

I tabel 2.4.5 er vist, hvorledes boligsikring og børnetilskud varierer med graden af ledighed for en enlig med 2 børn. Det fremgår, at en enlig med 9 måneders fuldtidsbeskæftigelse til SIK-mindsteløn og 3 måneders ledighed med takstmæssig hjælp vil modtage 6.480 kr. mere i boligsikring og 3.240 kr. mere i børnetilskud end en person, der er fuldtidsbeskæftiget hele året til SIK-mindsteløn. Ved knap 1 måneds ledighed vil den enliges skattepligtige indkomst komme under 130.000 kr., hvilket udløser en forøgelse af børnetilskuddet på 1.620 kr. årligt pr. barn eller i alt 3.240 kr. årligt ved 2 børn.

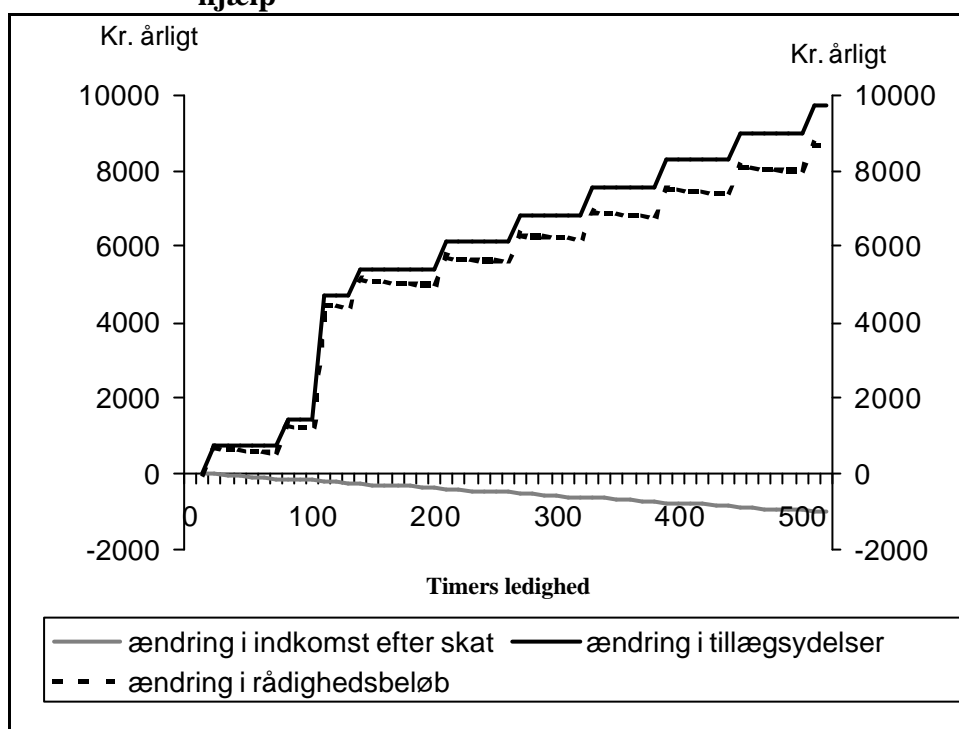
Tabel 2.4.5 Boligsikring og børnetilskud til enlig med 2 børn ved forskellige grader af ledighed

| Kr. pr. år | 1. Skattepligtig indkomst (lønindkomst) | 2. Indkomstskat | 3. Takstmæssig hjælp | 4. Indkomst efter skat (1.-2.+3.) | 5. Husleje | 6. Boligsikring, kr. pr. år | 7. Børnetilskud, kr. pr. år | 8. Tillægsgydelser, i alt (6.+7.) | 9. Rådighedsbeløb (4.-5.+8.) |
|--|---|-----------------|----------------------|-----------------------------------|------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| Fuldtidsbeskæftiget hele året | 137.197 | 37.463 | 0 | 99.734 | 36.000 | 17.640 | 6.480 | 24.120 | 87.854 |
| 1 mdr. ledighed og 11 mdr. fuldtidsbeskæftigelse | 125.764 | 32.661 | 6.289 | 99.391 | 36.000 | 19.800 | 9.720 | 29.520 | 92.911 |
| 2 mdr. ledighed og 10 mdr. fuldtidsbeskæftigelse | 114.331 | 27.859 | 12.577 | 99.049 | 36.000 | 21.960 | 9.720 | 31.680 | 94.729 |
| 3 mdr. ledighed og 9 mdr. fuldtidsbeskæftigelse | 102.898 | 23.057 | 18.866 | 98.706 | 36.000 | 24.120 | 9.720 | 33.840 | 96.546 |

En enlig med 3 måneders ledighed og 9 måneders fuldtidsbeskæftigelse til SIK-mindsteløn vil samlet kunne få 9.720 kr. mere i tillægsgydelser end ved fuldtidsbeskæftigelse hele året (33.840-24.120 kr. pr. år). Det skal sammenholdes med, at indkomsten efter skat for den enlige med 3 måneders ledighed kun er ca. 1.000 kr. lavere end for en enlig, der har været fuldtidsbeskæftiget hele året, mens den skattepligtige indkomst er ca. 34.300 kr. lavere. Med andre ord indebærer det forhold, at den takstmæssige hjælp er skattefri og derfor ikke indgår ved udmålingen af tillægsgydelserne, at en nedgang i indkomst efter skat på ca. 1.000 kr. årligt udløser 9.720 kr. ekstra i skattefri tillægsgydelser i det betragtede eksempel.

Sammenhængen mellem omfanget af ledighed med takstmæssig hjælp og ændringen i rådighedsbeløb er illustreret i figur 2.4.1. Kurven *ændring i indkomst efter skat* viser ændringen i summen af lønindkomst efter skat og takstmæssig hjælp. Kurven *ændring i tillægsgydelser* viser ændringen i summen af boligsikring og børnetilskud. *Ændringen i rådighedsbeløb* er summen af ændringen i indkomsten efter skat og ændringen i tillægsgydelser.

Figur 2.4.1 Ændring i indkomst efter skat, tillægssydelse og rådighedsbeløb for enlig med 2 børn ved forskellig omfang af ledighed med takstmæssig hjælp



Inden for intervaller på hver godt 60 timers ekstra ledighed falder rådighedsbeløbet og indkomsten efter skat lige meget ved øget ledighed. Forklaringen på dette er, at den andel af huslejen, som borgeren selv skal betale, ligger fast inden for indkomstintervaller på 4.000 kr. ved skattepligtige husstandsindkomster under 180.000 kr. årligt⁴. Inden for disse 4.000 kr's.-intervaller fører lavere skattepligtig indkomst derfor ikke til højere boligsikring. Ændringen i rådighedsbeløbet udtrykker derfor alene forskellen mellem lønnen efter skat og satsen for takstmæssig hjælp. Inden for intervallerne vil en times ekstra beskæftigelse til mindsteløn frem for ledighed med takstmæssig hjælp give en ændring i rådighedsbeløbet på:

$$\text{Ændring i rådighedsbeløb} = 65,96 \text{ kr. pr. time} * (100-42) \text{ pct.} - 36,28 \text{ kr.} = 1,98 \text{ kr. pr. time}$$

Udbyttet af at arbejde en ekstra time til mindsteløn frem for at modtage takstmæssig hjælp udgør således kun $1,98 \text{ kr.} * 100 \text{ pct.} / 65,96 \text{ kr.} = 3 \text{ pct.}$ af bruttotimelønnen. 97 pct. af bruttoindkomsten ved beskæftigelse modsvares således af øget indkomstskat og bortfald af takstmæssig

⁴ De godt 60 timer fremkommer som indkomstintervallernes bredde (4.000 kr.) divideret med mindstelønnen (65,96 kr.) = 60,6 timer.

hjælp. Hvis arbejdet fører til en så stor forøgelse af den skattepligtige indkomst, at modtageren også får reduceret sin boligsikring og børnetilskud, vil udbyttet af at arbejde til mindsteløn frem for at modtage takstmæssig hjælp være negativt.

Den andel af en ekstra bruttoindkomst, der går til øgede skattebetalinger og mistes i sociale ydelser, betegnes *den sammensatte marginalskat*. Modtagere af takstmæssig hjælp, der tager job til mindsteløn, vil således opleve en sammensat marginalskat på mindst 97 pct. I de tilfælde, hvor personen får aftrappet boligsikring og børnetilskud vil den sammensatte marginalskat være højere end 100 pct.

Af tabel 2.4.5 ovenfor fremgår fx, at en forøgelse af lønindkomsten på ca. 34.300 kr.⁵ vil indebære en reduktion af rådighedsbeløbet på knap 8.700 kr. Det svarer til en sammensat marginalskat på godt 125 pct.

Ved et højere lønniveau end SIK-mindstelønnen vil den sammensatte marginalskat inden for 4.000 kr.'s intervallerne være lavere. Ved en timeløn på fx 100 kr. pr. time udgør den sammensatte marginalskat således godt 78 pct⁶.

Den store forøgelse af tillægsydelse og rådighedsbeløbet omkring et ledighedsomfang på 240 timer årligt skyldes, at den skattepligtige indkomst ved dette ledighedsomfang reduceres til under 130.000 kr., hvilket udløser en forøgelse af børnetilskuddet på 1.620 kr. årligt pr. barn.

Ved ledighed udover 3 måneder brydes tendensen med stigende rådighedsbeløb ved stigende ledighedsomfang, fordi modtageren herefter overgår til den lavere offentlige hjælp. Forskellen mellem den offentlige hjælp og mindstelønnen efter skat vil således som udgangspunkt være større end den gevinst, der kan fås i form af ekstra tillægsydelser i takt med, at den skattepligtige indkomst falder ved stigende ledighed. I den situation, hvor personen er ledig hele året og modtager takstmæssig hjælp i 3 af ledighedsmånederne og offentlig hjælp i de øvrige måneder, vil rådighedsbeløbet være reduceret til godt 55.100 kr. årligt eller til knap 63 pct. af rådigheds-

⁵ Svarende til forskellen mellem lønnen til en person fuldtidsbeskæftiget hele året til SIK-mindsteløn og lønnen til en person fuldtidsbeskæftiget 9 måneder til SIK-mindsteløn.

⁶ Beregnet som $100 \text{ pct.} - ((100 \text{ kr. pr. time} * (100 - 42) \text{ pct.} - 36,28 \text{ kr. pr. time}) * 100 \text{ pct.} / 100 \text{ kr. pr. time}) = 100 \text{ pct.} - (58 - 36,28) \text{ kr. pr. time} * 100 \text{ pct.} / 100 \text{ kr. pr. time} = 78,28 \text{ pct.}$

beløbet for en person, der er fuldtidsbeskæftiget til mindsteløn hele året. Ved langvarig ledighed er der således en forholdsvis stærk økonomisk tilskyndelse til at søge beskæftigelse, jf. tabel 2.4.6.

Tabel 2.4.6 Rådighedsbeløb ved forskellige grader af ledighed for enlig med to børn

| Kr. pr. år | Fuldtidsbeskæftiget hele året | 3 mdr. ledighed og 9 mdr. fuldtidsbeskæftigelse | 6 mdr. ledighed og 6 mdr. fuldtidsbeskæftigelse | 9 mdr. ledighed og 3 mdr. fuldtidsbeskæftigelse | 12 mdr. ledighed |
|---|-------------------------------|---|---|---|------------------|
| Rådighedsbeløb efter skat og husleje inkl. boligsikring og børnetilskud | 87.854 | 96.546 | 91.012 | 78.465 | 55.106 |

Anm.: Det er antaget, at personen modtager takstmæssig hjælp for de første 3 måneders ledighed og derefter offentlig hjælp. Den offentlige hjælp er forudsat at udgøre 710 kr. pr. uge (360 kr. for den voksne og 175 kr. pr. barn). Det er endvidere antaget, at familien ikke har nogen huslejeudgift i de måneder, hvor der modtages offentlig hjælp.

2.4.3 Boligsikringsreformen og påvirkningen af samspilsproblemer

Socialreformkommissionen (1997b) viste, at indkomstgradueringen af boligstøtten var medvirkende til, at personer med indkomster omkring mindstelønnen ved fuldtidsbeskæftigelse i mange tilfælde ville kunne opleve, at en forøgelse af den skattepligtige indkomst førte til en reduktion af deres rådighedsbeløb – det såkaldte ”fattigdomsfælde-problem”. For familier med børn forstærkedes problemerne af, at børnetilskuddet ligeledes reduceres med 1.620 kr. årligt pr. barn, når den skattepligtige indkomst bevæger sig over 130.000 kr.

På den baggrund er der gennemført en ændring af boligsikringsordningen, hvor ”fattigdomsfældeproblemet” er begrænset ved at mindske indkomstaftapningen for mellemindkomster bl.a. via en forhøjelse af indkomstgrænsen for modtagelse af boligsikring. Samtidig har afskaffelsen af det indkomstuafhængige boligbørnetilskud tilvejebragt finansiering af den lempede aftapning for familier med lave indkomster og har dermed bidraget til en mere ligelig indkomstfordeling, jf. boks 2.4.3.

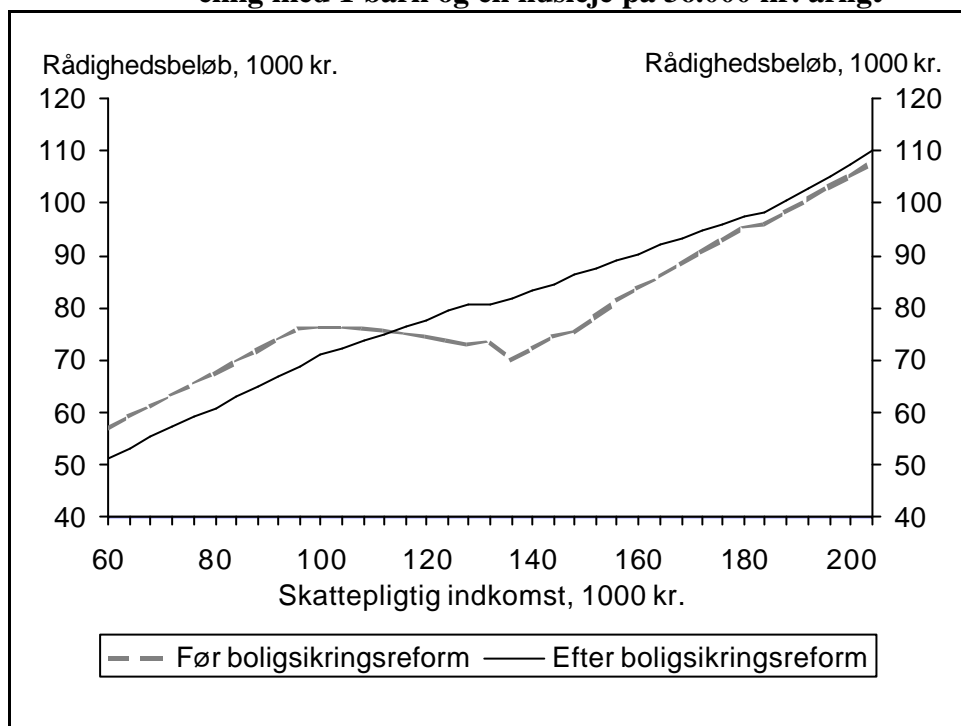
Boks 2.4.3 Boligsikringsreformen i hovedtræk

- Det hidtidige boligbørnetilskud, som uanset husstandsindkomst indebærer en reduktion af huslejen på 10 pct. pr. barn^a, afskaffes.
- Indkomstgrænsen for modtagelse af boligsikring hæves fra en skattepligtig indkomst på 128.000 kr. til
 - 180.000 kr. årligt for husstande uden børn.
 - 372.000 kr. årligt for husstande med 1 barn og op til 444.000 kr. for husstande med 6 børn.
- Ud fra den skattepligtige indkomst og antallet af børn fastsættes, hvor stor en andel af huslejen, husstanden selv skal betale. Boligsikringen svarer herefter til *(100-egenbetalingsandel)pct. * huslejen*. Efter de tidligere regler afhang størrelsen af egenbetalingen alene af indkomstens størrelse, men derimod ikke af huslejens størrelse.
- Under den nye ordning bliver takstmæssig hjælp i modsætning til den hidtidige ordning ikke tillagt det indkomstgrundlag, som boligsikringen udmåles ud fra.

- a. For beboere i boligstøttehuse opretholdes det nuværende boligbørnetilskud på 7,5 pct. af huslejen. Der kan højst ydes boligbørnetilskud til 6 børn. Beboere i boligstøttehuse vil ikke kunne modtage boligsikring efter de nye regler.

Under de tidligere boligsikringsregler ville en enlig med ét barn generelt opleve en nedgang i rådighedsbeløbet ved forøgelser af den skattepligtige indkomst inden for intervallet ca. 100.000 – 140.000 kr. årligt, jf. figur 2.4.2.

Figur 2.4.2 Sammenhængen mellem skattepligtig indkomst og rådighedsbeløb for enlig med 1 barn og en husleje på 36.000 kr. årligt



Kilde: Egne beregninger samt Socialkommissionen (1997b).

Med de nye boligsikringsregler er det generelt sikret, at personer ikke får reduceret deres rådighedsbeløb, men derimod opnår en lille forøgelse af rådighedsbeløbet, når de øger deres skattepligtige indkomst. Dette gælder dog ikke nødvendigvis i tilfælde, hvor den ekstra skattepligtige indkomst erstatter indkomst, som ikke er skattepligtig, jf. fx eksemplerne med takstmæssig hjælp ovenfor. Medmindre den takstmæssige hjælp og evt. også offentlig hjælp gøres skattepligtig, vil boligsikringsreformen således ikke i alle tilfælde have mindsket "fattigdomsfælde-problemet" i forhold til lavindkomstgrupper, der har modtaget skattefrie indkomsterstatende ydelser.

Den ændrede beregning af egenbetalingen og dermed af boligsikringens størrelse har desuden betydet, at der i det ny boligsikringssystem er indbygget en mere direkte tilskyndelse for boligsikringsmodtagere til at forsøge at begrænse boligforbruget, idet modtagerne altid skal svare en vis andel af huslejen. I den tidligere ordning bar kommunerne og Landskassen fuldt ud den del af huslejen, som lå ud over den ud fra indkomsten fastsatte egenbetaling.

Beregningerne af sammenhængen mellem skattepligtig indkomst og rådighedsbeløbet, jf. figur 2.4.2 viser den *isolerede virkning* af omlægningen af boligstøttere reglerne, idet sammenligningerne bygger på uændrede huslejer.

I sammenhæng med omlægningen af boligstøttere reglerne er der imidlertid gennemført en huslejereform, som indebærer en ændret beregning af kapitalafkast i offentligt udlejningsbyggeri med henblik at opnå mere omkostningsægte huslejer, jf. kapitel 4.

Den ændrede beregning af kapitalafkastet har ikke betydning for omfanget af samspilsproblemer, men derimod for den samlede fordelingsmæssige balance i reformen.

Huslejereformen i kombination med boligsikringsreformen indebærer, at familier med de højeste indkomster kommer til at betale mere i husleje, mens familier med lave indkomster bliver kompenseret gennem boligsikring. Denne fordelingsmæssige balance opnås blandt andet ved afskaffelsen af det indkomstuafhængige boligbørnetilskud og gennem den mindre indkomstafhængighed for lav- og mellemindkomstgruppen.

Med den samlede omlægning er det således lykkedes at begrænse samspilsproblemerne for lav- og mellemindkomstfamilier og bevæge sig mod mere omkostningsægte huslejer med en omfordelende profil.

2.5 Kommunale incitament

De kommunale udgifter til sociale ydelser afhænger både af ydelsesniveauerne og af, hvor stor en andel af udgifterne kommunerne skal bære. Refusionen fra Landskassen kan således påvirke kommunernes valg mellem forskellige aktive og/eller passive foranstaltninger. Påvirkningsmuligheden er i sagens natur stærkest i forhold til områder, hvor kommunerne i stor udstrækning skal udøve konkrete, individuelle skøn.

To afgørende forudsætninger for en velfungerende indsats er:

- at beslutningskompetence og finansieringsansvar følges ad, dvs. at på områder, hvor kommunerne har mulighed for påvirke anvendelsen af ordningen, skal kommunerne bære en andel af udgifterne,

- at finansieringsreglerne ikke tilskynder kommunerne til at træffe valg, som trækker borgere længere væk fra arbejdsmarkedet og dermed reducerer det effektive arbejdsudbud.

Den sidstnævnte forudsætning indebærer, at kommunerne *som udgangspunkt* skal betale samme andel af udgifterne til forskellige typer af substituerbare sociale ydelser, og dermed også, at refusionsprocenten fra Landskassen skal være den samme.

Med ensartede refusionsprocenter vil kommunerne skulle handle ud fra relative omkostninger ved de sociale ydelser, som svarer til de faktiske relative omkostninger. Dette indebærer ideelt set, at kommunernes prioriteringer bliver samfundsøkonomisk optimale, fordi de ikke påvirkes af forvriddinger af de relative priser. Det forudsætter imidlertid bl.a., at kommunernes prioritering bygger på en tilstrækkelig lang tidshorizont. Hvis tidshorizonten ikke er tilstrækkelig lang, fx hvis prioriteringen af indsatsen styres af kortsigtede budgethensyn, kan der være en risiko for, at den aktive arbejdsmarkedsrettede indsats ikke tillægges den fornødne vægt. Det kan forekomme, hvis den kortsigtede udgift til varige, passive ydelser er lavere end udgiften til aktive tilbud. I sådanne tilfælde kan forskelle på refusionsprocenterne anvendes som et instrument til at understøtte en aktiv indsats for at hjælpe modtagerne tilbage på arbejdsmarkedet, hvis der konstateres væsentlige uhensigtsmæssigheder i den kommunale praksis. Det kan ske ved at lade refusionsprocenten være lavest for de passive ordninger, som ligger længst fra arbejdsmarkedet, jf. boks 2.5.1.

Boks 2.5.1 Eksempel - refusion af kommunale udgifter til førtidspension i Danmark

I Danmark er den altovervejende hovedregel, at kommunerne finansierer 50 pct. af udgifterne til sociale ydelser. Det var også frem til 1. januar 1999 tilfældet for udgifter til førtidspension.

Som led i aftalen om finansloven for 1999 besluttedes det imidlertid at nedsætte den statslige refusion af udgifterne til førtidspension fra 50 til 35 pct. Baggrunden for nedsættelsen, der omfatter alle nytilkendelser af førtidspension fra 1. januar 1999, var, at førtidspension på kort sigt var forbundet med lavere udgifter for kommunerne end aktive tilbud, og at det samtidig kunne konstateres, at et overvejende flertal af nye førtidspensionister hidtil ikke var blevet forsøgt aktiveret, revalideret e.l. forud for tilkendelsen af pension. Det var således vurderingen, at kommunerne ikke anlagde en tilstrækkelig lang tidshorizont, og derfor ikke i tilstrækkelig grad prioriterede indsatsen for at forebygge førtidspensionering.

Betydningen af den tidshorizont, der lægges til grund, kan illustreres ved at se på merudgifterne til aktive tilbud i forhold til passive ydelser som en investering, der efter afslutningen af tilbudet skal tjenes ind ved, at en andel af deltagerne i aktive tilbud bliver selvforsørgende efter

afslutningen af tilbuddet. Den periode, der er til at tjene investeringen hjem, vil i princippet svare til kommunens tidshorisont minus varigheden af det aktive tilbud⁷. Jo længere tidshorisont der anlægges, jo længere tid vil der således være til at tjene investeringen hjem. En længere tidshorisont betyder derfor alt andet lige, at kravet til, hvor stor en andel af deltagerne, der skal blive selvforsørgende som følge af deltagelse i det aktive tilbud, falder.

Antages fx en varighed af det aktive tilbud på 1 år, og at kommunernes udgifter til den passive ydelse udgør 50.000 kr. pr. år, vil en meromkostning til et aktivt tilbud på 30.000 kr. kræve, at mindst 30,9 pct. af deltagerne bliver selvforsørgende efter afsluttet aktivering, hvis kommunen anlægger en tidshorisont på 3 år. Med en tidshorisont på fx 5 år ville kravet til andelen af deltagere, der bliver selvforsørgende efter endt aktivering, kun være 15,8 pct. svarende til, at den gennemsnitlige deltager skal opnå fuldtidsbeskæftigelse i ca. 7½ måneder i de 4 år efter afslutningen på det aktive tilbud. Med en tidshorisont på 10 år reduceres den nødvendige selvforsørgelsesgrad til 7,4 pct. svarende til ca. 8 måneders beskæftigelse inden for 9 år, jf. tabel 2.5.1

Tabel 2.5.1 Nødvendig selvforsørgelsesgrad efter afsluttet aktivt tilbud, beskæftigelse i pct. af periode efter endt aktivering

| Merudgift ved aktivt tilbud | Tidshorisont antal år | | | | | |
|-----------------------------|-----------------------|------|------|------|------|------|
| | 3 | 4 | 5 | 6 | 8 | 10 |
| 10.000 kr. | 10,3 | 6,9 | 5,3 | 4,2 | 3,1 | 2,5 |
| 20.000 kr. | 20,6 | 13,9 | 10,5 | 8,5 | 6,2 | 4,9 |
| 30.000 kr. | 30,9 | 20,8 | 15,8 | 12,7 | 9,3 | 7,4 |
| 40.000 kr. | 41,2 | 27,7 | 21,0 | 17,0 | 12,4 | 9,8 |
| 50.000 kr. | 51,5 | 34,7 | 26,3 | 21,2 | 15,5 | 12,3 |

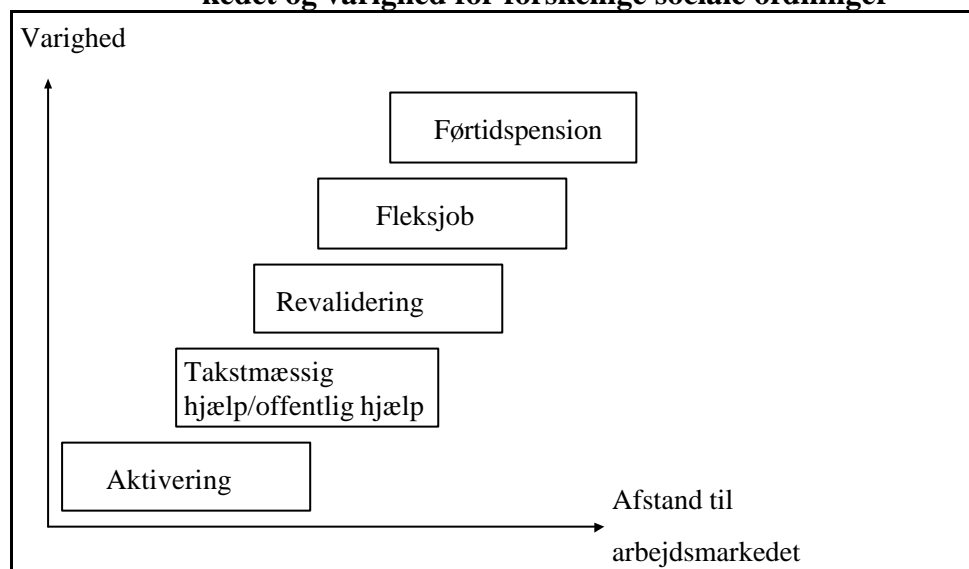
Anm.: Der er forudsat en realrente på 2 pct., kommunale udgifter til passive ydelser på 50.000 kr. pr. år, som bortfalder i det omfang personen bliver selvforsørgende efter endt aktivering, samt at varigheden af det aktive tilbud er 1 år.

Den nuværende finansieringsstruktur indebærer, at de enkelte kommuner bærer de fulde udgifter til takstmæssig hjælp, offentlig hjælp og aktiveringsprojekter, mens udgifterne til revalidering, fleksjob og førtidspension deles ligeligt mellem kommunerne og Landskassen. Udgifterne til barseldagpenge finansieres med 90 pct. af Landskassen og 10 pct. af kommunerne, jf. tabel 2.5.2.

⁷ Hvis kommunens beslutninger eksempelvis bygger på en 5-årig tidshorisont og aktive tilbud har en varighed på 1 år, vil der være 4 år til at tjene merudgiften ved aktive tilbud hjem. Er tidshorisonten kun 3-årig, vil der kun være 2 år til at tjene merudgiften hjem osv.

Refusionsreglerne indebærer således isoleret set - når bortses fra barselsdagpenge - at kommunerne bærer den forholdsmæssigt mindste andel af udgifterne til de ydelser, som ligger længst væk fra arbejdsmarkedet, fx førtidspension, jf. figur 2.5.1.

Figur 2.5.1 Stiliseret illustration af sammenhængen mellem afstand til arbejdsmarkedet og varighed for forskellige sociale ordninger



Anm.: Barselsdagpenge er ikke medtaget i figuren, da ydelsen ikke er umiddelbart substituerbar med de øvrige ydelser, men mht. varighed og afstand til arbejdsmarkedet kan barselsdagpenge dog i store træk sidestilles med takstmæssig og offentlig hjælp.

En negativ effekt heraf er, at det kan give en skæv byrdefordeling kommunerne imellem, idet kommuner med svag erhvervsudvikling og lav beskæftigelse vil opleve store sociale udgifter og derfor må opkræve højere skatter eller beskære andre udgifter, hvilket kan hæmme erhvervsudviklingen yderligere.

En anden negativ effekt er, at det kan give kommunerne en tilskyndelse til at visiterer unødigt mange personer til førtidspension, da førtidspension på kort sigt er billigere for kommunerne end aktive tilbud og samtidig ikke væsentligt dyrere end offentlig hjælp, når der tages højde for både refusion og kommunale skatteindtægter. Medregnes offentlig hjælp til boligudgifter m.v., kan førtidspension på kort sigt være billigere end offentlig hjælp.

Omvendt kan det forhold, at kommunerne bærer den fulde udgift til takstmæssig hjælp og offentlig hjælp, også styrke kommunernes tilskyndelse til at bringe modtagere af disse ydelser i arbejde. Spørgsmålet er således, om effekterne i retning af at trække flere væk fra arbejdsmar-

kedet er stærkere end den ekstra tilskyndelse til at hjælpe modtagere af takstmæssig hhv. offentlig hjælp i beskæftigelse. Almindeligvis antages dette at være tilfældet, og i Danmark er refusionsreglerne af disse grunde også indrettet således, at kommunerne generelt bærer den største andel af udgifterne til de ydelser, der ligger længst væk fra arbejdsmarkedet. Som det fremgår af tabel 2.5.2, der viser kommunernes månedlige udgifter efter refusion fra Landskassen og kommunal skat til de forskellige sociale ordninger, idet disse i tabel 2.5.2 er placeret efter nærhed til arbejdsmarkedet, jf. også figur 2.4, er denne sammenhæng endnu ikke opnået.

Tabel 2.5.2 Kommunale udgifter til sociale ydelser, 2002-regler

| | Fordeling af brutto-udgift | | Bruttoudgift til social ydelse til enlig | | |
|--------------------------------------|----------------------------|---------------|--|--|--|
| | Landskassen, pct. | Kommune, pct. | Bruttoudgift kr. pr. måned | Bruttoudgift efter refusion fra Landskassen, kr. pr. måned | Bruttoudgift efter refusion og kommunal skat, kr. pr. måned ^a |
| Aktiveringsprojekter | 0 | 100 | 5.717 | 5.717 | 5.253 |
| • 20 timer pr. uge | | | 8.575 | 8.575 | 7.318 |
| • 30 timer pr. uge | | | 11.433 | 11.433 | 9.426 |
| • 40 timer pr. uge | | | | | |
| Takstmæssig hjælp (40 timer pr. uge) | 0 | 100 | 6.288 | 6.288 | 6.288 |
| Offentlig hjælp | 0 | 100 | 1.560 | 1.560 | 1.560 |
| Revalideringsydelse | 50 | 50 | 8.004 | 4.002 | 2.921 |
| Fleksjob | 50 | 50 | 11.433 | 5.717 | 3.710 |
| Førtidspension | 50 | 50 | 7.351 | 3.676 | 2.771 |
| Førtidspension (tidligere regler) | 90 | 10 | 7.351 | 735 | -170 |

Anm. Barseldagpenge er ikke medtaget i tabellen, jf. også figur 2.5.1, da ydelsen ikke er umiddelbart substituerbar med de øvrige ydelser. Da Landskassen refunderer 90 pct. af kommunernes udgifter til barseldagpenge, er kommunernes bruttoudgift efter refusion kun 1.121 kr. pr. måned, når barseldagpenge er 11.206 kr. pr. måned, se afsnit 2.2.1. Medregnes de kommunale skatteindtægter af barseldagpengene, har kommunen en nettobesparelse på barseldagpenge på 825 kr. pr. måned.

a. Der er forudsat en kommunal skatteprocent på 27 og et skattemæssigt fradrag på 4.000 kr. pr. måned. Det er antaget, at personer i aktiveringsprojekter ikke modtager supplerende hjælp. Der er ikke regnet med udgifter til evt. tillægssydelser.

Tilskyndelsen til at visitere personer til førtidspension er dog reduceret betydeligt med finansieringsomlægningen pr. 1. januar 2002. Med de tidligere finansieringsregler, hvor kommunerne kun medfinansierede 10 pct. af udgifterne, var førtidspension således på kort sigt billigere for kommunen end øvrige sociale ydelser.

Finansieringsreglerne kan også give kommunerne en tilskyndelse til at anvende revalidering eller fleksjob frem for aktiveringsprojekter, fordi kommunerne herved sikres refusion for halvdelen af udgiften. Også dette forhold kan tale for, at reglerne justeres i retning af mere ensartede refusionsprocenter for forskellige sociale ydelser. Omvendt kan bemærkes, at kommunernes udgifter til revalideringsydelse er i nogenlunde balance med udgifterne til førtidspension, hvilket i sammenligning med de tidligere finansieringsregler for førtidspension indebærer en betydelig forbedring af tilskyndelsen til at forebygge førtidspensionering.

Udgifterne til barseldagpenge har i sagens natur en direkte sammenhæng med antallet af fødsler, dvs. en størrelse, som den enkelte kommune ikke kan påvirke direkte. Samtidig er barseldagpenge ikke en reel substitut til andre sociale ydelser. Den forholdsvis begrænsede kommunale medfinansiering af barseldagpenge virker af denne grund ikke hæmmende for den arbejdsmarkedsrettede indsats.

2.6 Principielle overvejelser vedr. etablering af en arbejdsløshedsforsikring

I forlængelse af Landstingets tilslutning til Sikringsgruppens redegørelse om omlægning af sociale sikringsydelser i 2000 fremkom anbefalinger om bl.a. etablering af en arbejdsløshedsforsikringsordning til erstatning for den nuværende ordning med takstmæssig hjælp, jf. politisk-økonomisk beretning 2001.

Landstinget tilsluttede sig i foråret 2001, at der skulle arbejdes videre med etablering af en arbejdsløshedsforsikringsordning. Som et første trin i denne proces er det besluttet at ophæve kravet om medlemskab af SIK som betingelse for udbetaling af takstmæssig hjælp med virkning fra 1. januar 2002.

Som det andet trin forventes der i foråret 2003 fremsat forslag om en egentlig arbejdsløshedsforsikringsordning. Det følger af Landstingets beslutning på forårsmødet 2001, at forsikringen skal bygge på fem hovedprincipper, jf. boks 2.6.1.

Boks 2.6.1 Fem hovedprincipper for en arbejdsløshedsforsikring

1. Der skal sikres incitament til selvforsørgelse, dvs. det skal kunne betale sig at arbejde.
2. Ordningen skal finansieres af lønmodtagere og arbejdsgivere med mulighed for, at Landskassen kan give tilskud. Der skal endvidere sikres ligestilling mellem forskellige lønmodtagergrupper på arbejdsmarkedet.
3. Der skal sikres ret og pligt for den ledige til beskæftigelse/aktivering.
4. Administrationen skal foregå hos én instans, som hensigtsmæssigt kan være de kommunale arbejdsmarkedskontorer, så den ledige ikke straks gøres til en social klient.
5. Hjælpen gøres skattepligtig, så modtageren ligebehandles med borgere, som modtager løn, pension og andre former for indkomster.

Kilde: Bemærkninger til forslag til Landstingsforordning for takstmæssig hjælp.

Det er først og fremmest en nødvendig – men ikke tilstrækkelig betingelse - for bæredygtigheden af ethvert forsikringssystem, at forsikringstagerne har en tilstrækkelig tilskyndelse til at begrænse hændelsens omfang, jf. boks 2.6.2. I relation til en arbejdsløshedsforsikring betyder det, at ledige skal have en tilpas stor tilskyndelse til at søge arbejde, således at ledighedsperioden begrænses mest muligt.

Boks 2.6.2 Forudsætning for en arbejdsløshedsforsikring

Hvis en person via sine handlinger kan påvirke sandsynligheden for, at en forsikringshændelse indtræffer, og/eller kan påvirke hændelsens omfang vil det være vanskeligere og i nogen tilfælde endda umuligt at tegne forsikringer mod sådanne begivenheder.

I forhold til arbejdsløshed som hændelse kan den enkelte forsikrede borger gennem sin adfærd påvirke sin sandsynlighed for at opnå og/eller fastholde beskæftigelse. Etablering af en arbejdsløshedsforsikring forudsætter derfor, at forsikringen indrettes således, at den enkelte tilskyndes til at være aktivt jobsøgende. Det kan fx ske ved at reducere ydelsesniveauet, afkorte ydelsesperioden eller ved effektive sanktioner over for manglende rådighed.

Der findes ikke noget entydigt svar på, hvor stor den økonomiske tilskyndelse til at søge arbejde skal være for, at en arbejdsløshedsforsikring er økonomisk bæredygtig og ikke får væsentlige negative strukturvirkninger i forhold til arbejdsmarkedet. Det vil bl.a. afhænge af ydelsesperiodens længde, stramheden og effektiviteten af kravene til lediges rådighed, reglerne for optjening og genoptjening af ret til ydelsen og niveauet for alternative offentlige forsørgelsesydelse.

Niveauet for den nuværende takstmæssige hjælp svarer stort set til SIK-mindstelønnen efter skat, jf. afsnit 2.4. Og tages der hensyn til muligheden for ekstra tillægsydelse i form af bolig sikring og børnetilskud vil modtagere af takstmæssig hjælp ligefrem kunne gå ned i rådighedsbeløb ved at tage et job til SIK-mindstelønnen. Princippet om at hjælpen i en fremtidig forsik-

ringsordning skal være skattepligtig, vil dog isoleret set medvirke til at sikre, at der ikke kan opstå situationer, hvor der er en direkte økonomisk gevinst ved at være ledig frem for at være i beskæftigelse i et job til mindsteløn.

Når den forholdsvis høje indkomstdækning via takstmæssig hjælp ikke har fået mere vidtrækkende negative konsekvenser for det effektive arbejdsudbud, skal det ses i sammenhæng med, at der højst kan udbetales takstmæssig hjælp i 3 måneder inden for et år.

Hvis der i forbindelse med etableringen af en arbejdsløshedsforsikring vælges en længere ydelsesperiode end de nuværende 3 måneder med takstmæssig hjælp, må det vurderes at være nødvendigt, at ydelsen efter skat fastlægges på et lavere niveau end den takstmæssige hjælp. Hvor meget lavere ydelsen skal være, må udover længden af ydelsesperioden bl.a. bero på mulighederne for at styrke afprøvningen af lediges rådighed samt for at gennemføre sanktioner i form af bortfald af ret til understøttelse, hvis der konstateres manglende rådighed.

Etableringen af en arbejdsløshedsforsikring påvirker ikke direkte antallet af jobåbninger (eksisterende stillinger, som er ubesatte og nyoprettede stillinger) og indebærer dermed heller ikke bedre muligheder for at afprøve lediges rådighed gennem formidling til ordinært arbejde. Etableringen af en arbejdsformidling vil dog sandsynligvis kunne bidrage til, at formidling kan bruges mere systematisk til rådighedsafprøvning.

Det væsentligste bidrag til rådighedsafprøvning må imidlertid antages at skulle komme fra en styrket aktiveringsindsats. Indretningen af finansieringen af udgifterne til aktivering og de formelle krav om, hvornår i ledighedsforløbet aktivering skal tilbydes, vil have stor betydning for, hvor effektiv denne rådighedsafprøvning bliver.

Det må imidlertid tages i betragtning, at Grønlands store geografiske udstrækning, og dermed betydelige spredning af arbejdskraften, indebærer, at landet reelt er opdelt i flere små og separate arbejdsmarkeder med hver især relativt få jobåbninger. Dette vanskeliggør en effektiv rådighedsafprøvning. Erfaringer fra Sverige og Norge peger på, at problemerne i nogen grad kan afhjælpes via stramme krav til den geografiske mobilitet, herunder bl.a. ved at stille krav om flytning til anden egn, hvis der her er ledige jobs at få. Dette indebærer imidlertid en voldsom indgriben i den enkelte modtagers dagligdag, som formentlig vil indebære en tilbageholdenhed

med at anvende denne mulighed i praksis. Herudover vil den generelle boligsituation i Grønland også udgøre en barriere for at kunne stille et sådant krav. Der vil derfor være behov for at analysere og vurdere disse spørgsmål nøje, hvor muligheden for at skærpe rådighedsforpligtelsen via stramme krav til den geografiske mobilitet ikke bør tillægges særlig betydning indtil videre.

Kommunerne bærer i dag den fulde udgift til aktiveringsprojekter for ledige. Ifølge de af Landsstyret indikerede principper for en fremtidig arbejdsløshedsforsikring forudsættes udgifterne til en arbejdsløshedsforsikring dækket af arbejdsgivere og lønmodtagere evt. med tilskud fra Landskassen. Det forhold, at arbejdsmarkedets parter skal bære en andel af udgifterne ved højere ledighed, vil kunne bidrage positivt til arbejdsmarkedets tilpasning til en situation med ændrede konjunkturer, forudsat at andelen bliver tilstrækkelig høj. Omvendt vil en situation uden direkte kommunal medfinansiering af dagpengene til ledige i kommunerne medføre, at de enkelte kommuner kun i meget ringe grad kommer til at finansiere en stigning i dagpengene til de ledige i kommunen, idet alle øvrige arbejdsgivere også vil skulle bidrage til finansieringen heraf gennem en landsdækkende arbejdsløshedsforsikringsordning. Kommunerne vil derfor ikke have et tilstrækkeligt økonomisk incitament til at tilbyde aktivering eller andre aktive støtteforanstaltninger til ledige, hvor de enten bærer hele udgiften eller en væsentlig del af denne, når de samtidig kun i meget ringe grad selv rammes af stigende udgifter til arbejdsløshedsdagpenge til kommunens arbejdsstyrke. Der må derfor i givet fald enten gennemføres tiltag, der fastholder kommunernes incitamenter til at bidrage til arbejdsstyrkens størrelse og produktivitet, eller også må aktivering og andre aktive støtteforanstaltninger overtages af hjemmestyret.

Med denne skævhed i finansieringsstrukturen ville det derfor være nødvendigt at opstille meget skrappe krav til, hvornår i ledighedsforløbet kommunerne senest skal tilbyde aktivering m.m. For at sikre en effektiv rådighedsafprøvning ville det aktive tilbud skulle afgives forholdsvis tidligt i forløbet. Det vil imidlertid indebære en risiko for, at man kommer til at aktivere personer, der kunne have fundet job på egen hånd, hvilket indebærer et tab af offentlige midler.

Kommunerne vil desuden ikke have en økonomisk tilskyndelse til at sanktionere ved manglende rådighed, fordi de herved vil påføre sig selv udgifter til offentlig hjælp.

Endvidere vil der afhængig af udformningen af optjeningsreglerne for en arbejdsløshedsforsikring kunne opstå risiko for en kommunal kassetænkning, hvor kommunerne kvalificerer modtagere af kommunalt finansierede ydelser til optagelse i arbejdsløshedsforsikringen. Et sådant fænomen var gældende i det danske dagpengesystem frem til arbejdsmarkedsreformen i 1994, idet det var muligt for ledige at optjene (og genoptjene) dagpengeret via støttet beskæftigelse, herunder kommunal aktivering.

For arbejdsgiverne vil medfinansieringen af en arbejdsløshedsforsikring indebære et højere omkostningsniveau og dermed svække konkurrenceevnen og således føre til tab af arbejdspladser.

Samlet set er det således vurderingen, at den konkrete indretning af finansieringen for en arbejdsløshedsforsikring og i særdeleshed samspillet med finansieringen af substituerbare sociale ydelser bør overvejes meget nøje, inden der tages beslutning om indførelse af en sådan ordning.

Et yderligere spørgsmål i relation til en arbejdsløshedsforsikring er, om medlemskab skal være frivilligt eller obligatorisk. Med en frivillig arbejdsløshedsforsikring vil der være en risiko for, at medlemsbidraget bliver meget højt. Personer med en lille arbejdsløshedsrisiko vil således i udgangspunktet undlade at tegne forsikring, fordi deres forventede udbetalinger ligger væsentligt under medlemsbidragets størrelse. Dermed bliver der færre personer om at dele stort set samme udgiftsniveau og medlemsbidraget derfor alt andet lige tilsvarende større. Alternativet hertil er en obligatorisk ordning.

3. Den økonomiske situation

3.1 Konjunkturudviklingen i hovedtræk

Den realøkonomiske udvikling

Grønlands økonomi har udviklet sig ujævnt gennem 1990'erne. Efter betydelige produktionsfald i første del af 1990'erne har der været positive vækstrater hvert år siden 1994. I 1999 oversteg niveauet for BNP (målt i faste priser) for første gang det hidtidige økonomiske højdepunkt fra 1989. I årene 1998 og 1999 var fremgangen i økonomien meget kraftig med årlige vækstrater på 7-8 pct. Udvalget skønner, at fremgangen i økonomien er fortsat, men med lavere og aftagende vækstrater, jf. tabel 3.1.1

Tabel 3.1.1 Årlig realvækst i BNP

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Pct. | -5,3 | 6,6 | 3,7 | 1,4 | 1,4 | 7,7 | 7,2 | 3 | 2 | 1 - 2 |

Kilde: Grønlands Statistik 2000. *Konjunkturstatistik 2000:2*. Nuuk. Tallene for 2000-2002 er Udvalgets skøn.

Indkomstudviklingen 1998-2001

De indbetalte indkomstskatter afspejler udviklingen i de skattepligtige indkomster, dvs. indkomsterne efter personfradrag. De indbetalte skatter har været stigende gennem en årrække, jf. tabel 3.1.2.

Tabel 3.1.2 Årlig stigning i indbetalte indkomstskatter i årene 1998-2001

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------|------|------|------|------|
| Pct. | 8,4 | 8,1 | 5,6 | 4,4 |

Kilde: Skattedirektoratet.

De foreliggende oplysninger for 2001 viser, at de indbetalte indkomstskatter er vokset med 4,4 pct. Det er noget mindre end væksten i 2000, og stigningstakten har endvidere været faldende i den sidste del af året.

Personfradragene og indkomstskattesatserne er uændrede i 2001 i forhold til 2000, hvilket indebærer, at væksten i de indbetalte skatter overstiger væksten i de samlede indkomster. Væksten i de indbetalte indkomstskatter må endvidere ses i sammenhæng med den generelle prisudvikling, der i 2001 var 3,2 pct., jf. nedenfor.

Udvalget vurderer på den baggrund, at indkomsterne i 2001 opgjort realt ligger på niveau med indkomsterne i 2000.

Selv om realindkomsterne er stagnerende, vurderes produktionen – den reale aktivitet i økonomien – generelt fortsat at stige og ligge på et højt niveau. Til grund for denne vurdering, der blandt andet fremgår af tabel 3.1.1, ligger bl.a. følgende:

- Ledigheden er fortsat lav
- Rejekvoterne er øget i 2001
- Finanspolitikken har været ekspansiv igennem flere år, herunder i årene med høj vækst.

Det forhold, at indkomsterne er stagnerende, selv om aktivitetsniveauet er højt, må ses i sammenhæng med den *bytteforholdsforringelse*, den grønlandske økonomi har oplevet som følge af faldende eksportpriser (rejer) og stigende importpriser (olie).

Bytteforholdet er et udtryk for forholdet mellem eksportpriser og importpriser og viser, hvor meget der kan importeres for en given mængde eksport. Hvis importpriserne stiger, og eksportpriserne stiger mindre eller ligefrem falder, forringes bytteforholdet og dermed den reale købekraft af indtjeningen fra produktionen.

En bytteforholdsforringelse kommer således til udtryk ved, at den reale indkomst i økonomien alt andet lige bliver mindre. Man kan godt opleve, at produktionen målt i mængder stiger, men at samfundet alligevel bliver fattigere, fordi bytteforholdet forringes⁸. Populært sagt kan det grønlandske samfund ikke købe så meget i udlandet, når rejepriiserne er lave og oliepriserne høje.

Udvalget skønner, at bytteforholdsforringelsen isoleret set har givet et negativt vækstbidrag til bruttonationalindkomsten i størrelsesordenen 2 pct. Dette opvejes dog af produktionsstignin-

⁸ I økonomiske termer svarer dette til, at det reale bruttonationalprodukt (realt BNP) stiger, mens den reale bruttonationalindkomst (real BNI) falder.

ger, idet udvalget som tidligere anført skønner, at de samlede indkomster i 2001 målt realt ligger på samme niveau som i 2000.

Udviklingen dækker over forholdsvis store geografiske forskelle, jf. boks 3.1.1. Det skønnes, at der i de økonomisk set væsentligste kommuner fortsat er et højt aktivitetsniveau.

Boks 3.1.1 Forskelle mellem kommunerne

Ud over at økonomien i Grønland ofte svinger betydeligt fra år til år, er der store forskelle på udviklingen i de enkelte kommuner.

De foreløbige oplysninger om de samlede indbetalte indkomstskatter i 2001 viser en vækst på 4,4 pct. Dette dækker over ret betydelige forskelle mellem kommunerne. I 9 kommuner har væksten ligget over gennemsnittet. Yderligere 6 kommuner, herunder Nuuk, har haft positiv vækst i 2001, men under gennemsnittet, mens 3 kommuner har haft et direkte fald i de indbetalte indkomstskatter. Det gælder Qasigianguit, Uummannaq og Qaanaaq. Tre kommuner – Tasiilaq, Nanortalik og Paamiut – har oplevet meget betydelige vækstrater omkring 10 pct. eller mere.

Der skal ikke meget til for at påvirke tallene fra år til år i de grønlandske kommuner. Men spredningen i disse tal illustrerer for det første de enkelte kommuners afhængighed af enkelt-erhverv. Eksempelvis har tilbagegangen i Uummannaq sammenhæng med problemerne i hel-lefiskfiskeriet, mens fremgangen i Paamiut bl.a. kan tilskrives det gode krabbefiskeri.

Dette illustrerer for det andet, at der kan være betydelig fremgang i nogle områder samtidig med, der er tilbagegang i andre. Det må forventes, at en række kommuner også i de kommende år vil kunne opleve problemer, f.eks. ved fabrikslukninger eller tilbagegang i dele af fiskeriet, mens andre kommuner oplever fremgang. Det understreger vigtigheden af strukturelle tiltag, som på den ene side understøtter nye former for aktivitet og som på den anden side øger den faglige og geografiske mobilitet, så arbejdskraften er til rådighed, hvor behovene er.

3.2 De økonomiske udsigter for 2002

Udviklingen i en række indikatorer taler for, at der er mulighed for fornyet vækst det kommende år:

- Finanspolitikken vurderes at være ekspansiv i 2002.
- Fiskeriet går fortsat godt mængdemæssigt, og rejkvoterne er høje.
- Der arbejdes på strukturelle tiltag, der giver større mulighed for, at rejkvoten opfiskes.

Der er til gengæld en række faktorer, der taler for en svagere udvikling:

- Rejepriserne er fortsat lave, hvilket bl.a. kan medvirke til, at kvoterne af økonomiske årsager heller ikke opfiskes i 2002. Verdensmarkedspriserne på råvarer er generelt under pres som følge af den internationale økonomiske afmatning.
- Virkninger af strukturelle tiltag i fiskeindustrien kan på kort sigt betyde tilbagegang i nogle lokalområder.
- De private investeringer forventes også det kommende år at være begrænsede.

Udvalget vurderer på den baggrund, at konjunkturbilledet for 2002 er behæftet med betydelig usikkerhed, men Udvalget finder det mest sandsynligt, at der i 2002 kommer en økonomisk vækst i størrelsesordenen 1 – 2 pct.

Under mere gunstige forhold – hvis bl.a. verdensmarkedsprisen på rejer stiger fra det nuværende lave niveau – vil der være mulighed for såvel stigende real aktivitet i økonomien som stigende realindkomster. Hvis rejepriserne holder sig på det nuværende lave niveau, kan det dog ikke udelukkes, at realindkomsterne i 2002 vil være svagt faldende.

Tabel 3.2.1. sammenfatter den økonomiske udvikling i perioden 1998 til 2002 og indeholder således Udvalgets skøn over en række variable.

Tabel 3.2.1 Centrale økonomiske variable, 1998-2002

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Real BNP-vækst, pct. | 7,7 | 7,2 | 3 | 2 | 1 - 2 |
| Ledige i byerne, personer | 1.960 | 1.715 | 1.501 | 1.550 | 1.550 |
| Inflation, pct. | 1,1 | 0,7 | 1,7 | 3,2 | 2,0 |
| Handelsbalancen, mia. kr. | -1,0 | -0,9 | -0,7 | ... | ... |
| DAU-saldo, mio. kr. | -62 | 118 | 64 | 9 | 34 |
| Hjemmestyrets nettogæld ultimo, mia. kr. | -0,1 | -0,3 | -0,7 | ... | ... |
| Hjemmestyrets og de største virksomheders nettogæld, ultimo, mia. kr. | 2,6 | 2,5 | 2,2 | ... | ... |

3.3 Konjunkturbestemmende faktorer

Rejefiskeriet

NAFO's rådgivning for rejer ved Vestgrønland og det tilstødende canadiske område for 2000 var en TAC på i alt 65.000 tons. For 2001 var rådgivningen forøget til 85.000 tons. Rådgivningen baseredes på, at de grundlæggende tal for biogydemasse og for rekruttering aldrig tidligere er set så store. Rådgivningen for 2002 er uændret på 85.000 tons.

På denne baggrund besluttede landsstyret at fastsætte rejekvoten ved Vestgrønland til 82.000 tons i 2001 (hvilket var lidt lavere end rådgivningen) mod 71.000 tons i 2000, mens kvoten ved Østgrønland blev fastholdt på 10.600 tons. Senere på året blev kvoten ved Vestgrønland hævet med 3000 tons (til det havgående fiskeri) til i alt 85.000 tons. For 2002 har landsstyret valgt at følge rådgivningen, således at kvoten ved Vestgrønland er fastsat uændret til 85.000 tons, og kvoten ved Østgrønland er også uændret 10.600 tons, jf. tabel 3.3.1.

Tabel 3.3.1 Rejekvoterne i 2000, 2001 og 2002

| 1000 tons | 2000 | 2001 | 2002 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Kystnær | 30,9 | 36,4 | 36,5 |
| Havgående | 40,1 | 48,6 | 48,5 |
| I alt, Vestgrønland | 71,0 | 85,0 | 85,0 |
| Østgrønland | 10,6 | 10,6 | 10,6 |
| I alt | 81,6 | 95,6 | 95,6 |

Kilde: Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Bygder.

Det grønlandske rejepriksindeks er ikke beregnet siden efteråret 2000, da Royal Greenland og KNAPK ikke længere bruger rejsepriksindekset ved fastsættelse af indhandlingspriserne, og dermed ikke stiller grundmaterialet til rådighed for Grønlands Statistik. Der findes derfor ikke sikre oplysninger om rejepriksudviklingen i 2001. Efter det oplyste har verdensmarkedsprisen på rejer været stagnerende til faldende i andet halvår af 2000 og i 2001. Verdensmarkedsprisen vurderes aktuelt at ligge under niveauet i 2000 og 2001.

De foreliggende tal for eksporten indikerer et fald i prisen på skalrejer på knap 9 pct. fra de første tre kvartaler i 2000 til de første tre kvartaler i 2001, jf. tabel 3.3.2, mens prisfaldet på kogte, pillede rejer skønnes at være noget mindre. Sammen med et betydeligt fald i den eksporterede mængde af kogte, pillede rejer har prisudviklingen medført et fald i værdien af rejeeks-

porten på ca. 65 mio. kr. i de første tre kvartaler i 2001, svarende til et skønsmæssigt negativt realt vækstbidrag på knap 1 pct. af BNI.

Tallene for rejeeksportens priser må tages med betydeligt forbehold, da der er tale om beregnede priser, der dækker over flere forskellige typer rejer, og ændringer i sammensætningen af eksporten vil således påvirke disse priser. Hertil kommer, at de realiserede eksportpriser kan afhænge af tidligere indgåede kontrakter mv., ligesom eksporten kan være påvirket af interne afregningspriser i enkeltvirksomheder. Oplysninger om den norske rejeeksport i de tre første kvartaler i 2001 understøtter dog formodningen om lavere priser.⁹

Tabel 3.3.2 Eksporten af de vigtigste fiskearter

| | 1.-3. kvartal 2000 | 1.-3. kvartal 2001 | Pct. stigning |
|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| Skalrejer | | | |
| - Vægt, tons | 28.243 | 28.246 | 0,0 |
| - Værdi, mio. kr. | 582 | 532 | -8,6 |
| - Gns. pris, kr. per kg | 20,62 | 18,85 | -8,6 |
| Kogte, pillede rejer | | | |
| - Vægt, tons | 9.921 | 8.795 | -11,3 |
| - Værdi, mio. kr. | 417 | 357 | -14,4 |
| - Gns. pris, kr. per kg | 42,07 | 40,56 | -3,6 |
| Hellefisk | | | |
| - Vægt, tons | 9.985 | 9.309 | -6,7 |
| - Værdi, mio. kr. | 276 | 255 | -7,6 |
| - Gns. pris, kr. per kg | 27,67 | 27,34 | -1,2 |
| Krabber | | | |
| - Vægt, tons | 2.616 | 4.037 | 54,3 |
| - Værdi, mio. kr. | 124 | 188 | 51,6 |
| - Gns. pris, kr. per kg | 47,55 | 46,47 | -2,3 |

Kilde: Grønlands Statistik 2001. *Udenrigshandel 2001:9*. Nuuk.

Hellefiskfiskeriet

For den økonomisk vigtige del af hellefiskfiskeriet, dvs. fiskeriet ved Vestgrønland, blev kvoten i 2002 fastholdt på samme niveau som i 2001 og 2000. Der er dog tegn på, at kvoten ikke blev helt udnyttet i 2001.

⁹ Norges Råfisklag, markedsrapport for rejer, oktober 2001.

Krabbefiskeriet

Krabbefiskeriet har været i kraftig vækst de senere år, hvilket har givet anledning til bekymring over forvaltningen af krabberessourcen. På den baggrund blev den udenskærs kvote i 2001 reduceret fra 25.000 tons til 17.000 tons, mens den indenskærs kvote blev forøget fra 8.000 til 9.600 tons. I 2002 er udenskærskvoten uændret 17.000 tons, mens den indenskærs kvote er øget til 10.000 tons.

Det er vurderingen, at krabbefiskeriet fortsat går særdeles godt mængdemæssigt og med fortsat gode priser. Fangsterne indenskærs har formentlig været højere end kvoten, hvilket hænger sammen med, at der er kommet gang i krabbeproduktionen i Nanortalik og Narsaq. Krabbefiskeriet er således ved at udvikle sig til Grønlands næstvigtigste eksporterhverv.

I lyset af den meget begrænsede viden om krabberessourcen er der usikkerhed om potentialet i krabbefiskeriet. Det er på den baggrund risikabelt at satse på en betydelig udbygning af erhvervet. Dette skal også ses i lyset af biologernes anbefaling om, at ressourcen bør udnyttes med forsigtighed, indtil kendskabet til bestanden er forbedret, og at fangsterne ikke bør stige markant fra år til år.

Finanspolitikken

Finanspolitikken vurderes også i 2001 at have været ekspansiv.

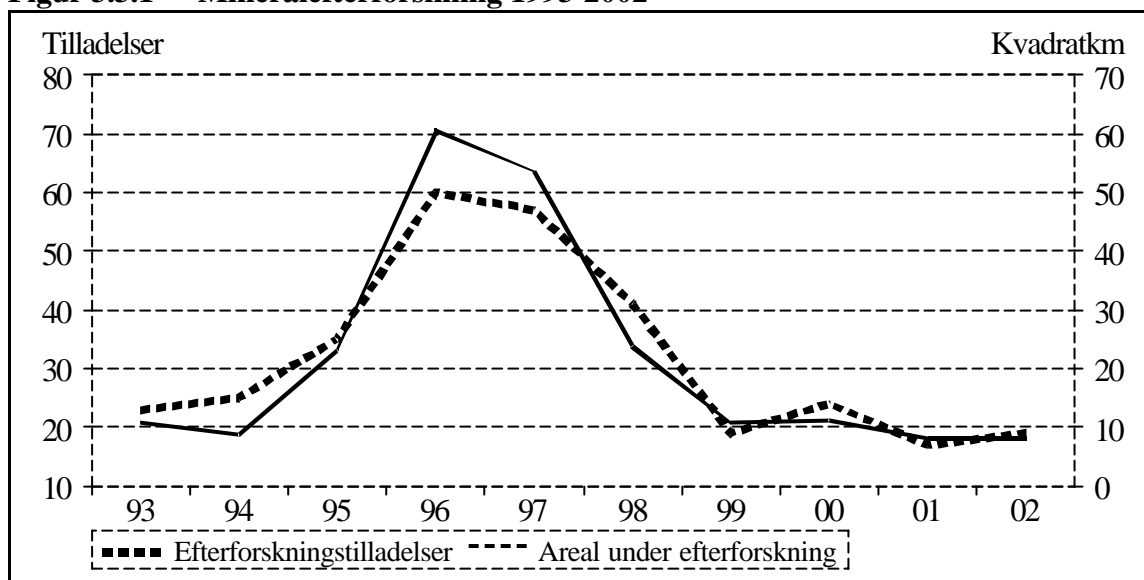
I 2002 budgetteres med en nominel stigning i hjemmestyrets samlede udgifter på 5,2 pct., herunder en stigning i driftsudgifterne på 5,5 pct., mens indtægterne er budgetteret at stige med 2,3 pct. Finanspolitikens aktivitetsvirkninger er nærmere opgjort og vurderet i kapitel 5. Det fremgår heraf, at finanspolitikken er ca. 1/4 mia. kr. mere ekspansiv end svarende til en neutral finanspolitik. Holdbarheden af den for 2002 planlagte finanspolitik er vurderet i afsnit 5.4.

Olie- og mineralefterforskning

I sommeren 2000 gennemførte Statoil prøveboringer ved Fyllas Banke vest for Nuuk. Boringerne var imidlertid tørre og uden tegn på olie eller gas. Og med virkning fra 31. december 2001 har de to rettighedshavere til kulbrinteefterforskning og -udnyttelse ud for Grønlands kyst tilbagegivet deres tilladelser til myndighederne.

I kølvandet på faldende råvarepriser, til dels som følge af krisen i Sydøstasien, faldt efterforskningsindsatsen efter mineraler markant i 1998 og 1999, jf. figur 3.3.1. Dette var medvirkende til, at hjemmestyret besluttede at halvere de krævede udgifter til efterforskning i 1999 og 2000.

Figur 3.3.1 Mineralefterforskning 1993-2002



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

Efterforskningsaktiviteterne har ligget på et lavt niveau de seneste år, og dette ser ud til at fortsætte i 2002. Efterforskningsaktiviteterne har derfor fortsat kun begrænset betydning for den økonomiske udvikling i Grønland.

Der er imidlertid en række aktiviteter i gang, og øget efterspørgsel og stigende priser på en række metaller betyder, at kommerciel udvinding af mineraler inden for en kort årrække vil kunne få øget økonomisk betydning, især lokalt. Det drejer sig i første række om guldmineprojektet i Kirkespirdalen ved Nanortalik.

Hjemmestyret vedtog i 2001 en ny lov om betingelserne for udvinding af drikkevand, således at rammerne for fremtidig udvinding nu ligger fast. Der er fra flere sider vist interesse for udvinding af is og vand med henblik på eksport, og en enkelt virksomhed har fået en eneretsbevilling til eksport fra et bestemt område.

Turisme

Efter pæne stigninger i antallet af hotelovernatninger i 2000 faldt såvel det samlede antal hotelovernatninger som antal overnatninger foretaget af personer bosiddende uden for Grønland i 2001 med 9,6 pct., jf. tabel 3.3.3.

Tabel 3.3.3 Hotelovernatninger

| Pct. stigning | 2000 | 2001 |
|--------------------------|------|------|
| Hotelovernatninger i alt | 6,0 | -9,6 |
| Udlandet, inkl. Danmark | 7,3 | -9,6 |

Kilde: Grønlands Statistik 2001. *Turisme 2002:1*. Nuuk.

Flypassagerstatistikken viser derimod, at der i de tre første kvartaler af 2001 var pæn fremgang i både antallet af besøgende og antallet af turister, som steg 7,6 pct. henholdsvis 8,4 pct. sammenlignet med samme periode i 2000, som også lå over 1999-niveauet, jf. tabel 3.3.4.

Tabel 3.3.4 Flypassagerer med bopæl uden for Grønland

| | 1.-3. kvartal 1999 | 1.-3. kvartal 2000 | 1.-3. kvartal 2001 |
|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Besøgende, antal | 23.469 | 27.484 | 29.589 |
| Pct. stigning | | 17,1 | 7,6 |
| Turister, antal | 10.392 | 13.201 | 14.306 |
| Pct. stigning | | 27,0 | 8,4 |

Anm.: Besøgende er rejsende med bopæl uden for Grønland, hvoraf en del er turister.

Kilde: Grønlands Statistik 2001. *Turisme 2001:8*. Nuuk.

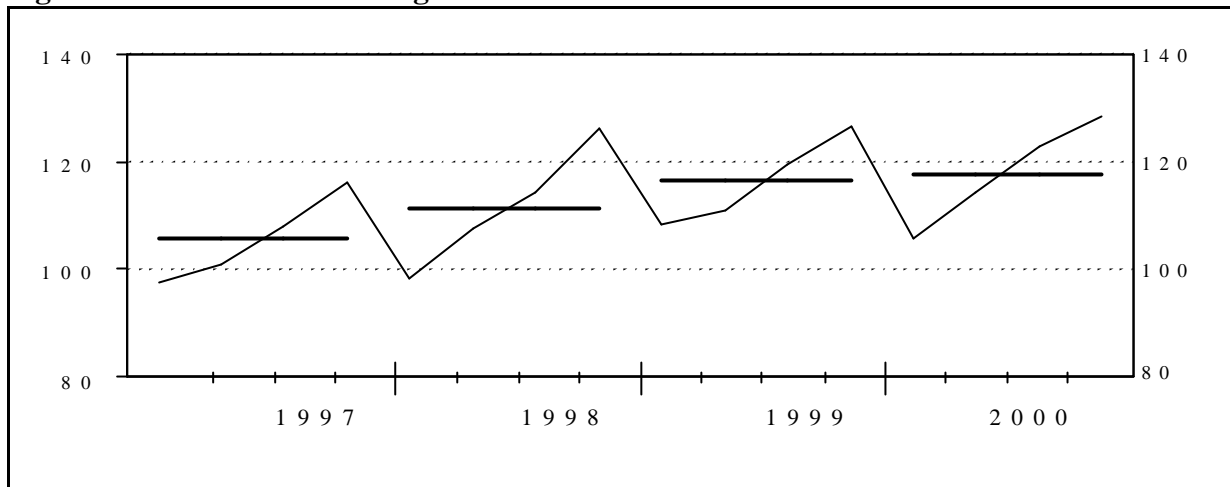
Det er på baggrund af ovenstående svært at vurdere, om turisterhvervet var i fortsat fremgang i 2001.

3.4 Indenlandsk efterspørgsel og import

Da det statistiske grundlag er begrænset, må udviklingen i den indenlandske efterspørgsel vurderes ud fra nogle få indikatorer.

Udviklingen i detailomsætningen er en god indikator for det private forbrug. Efter relativt store stigningstakter i 1998 og 1999 var stigningen i 2000 mere begrænset, jf. figur 3.4.1.

Figur 3.4.1 Detailomsætningsindeks 1997-2000



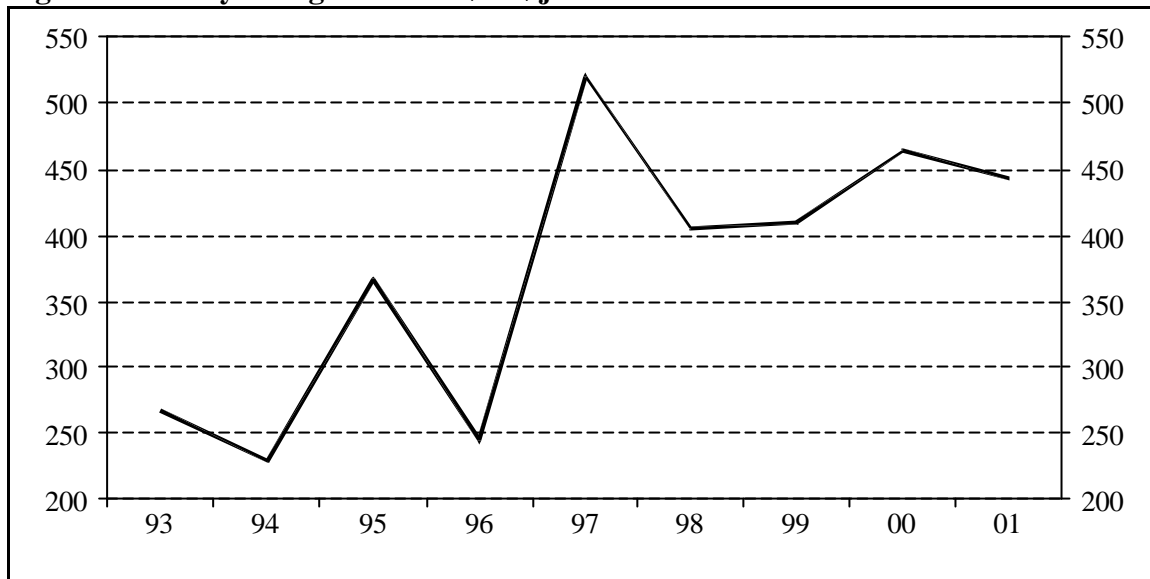
Anm.: 3-måneders glidende gennemsnit. De vandrette streger angiver årsgennemsnit.

Kilde: Grønlands Statistik.

Der foreligger endnu ikke statistiske oplysninger om detailomsætningen i 2001, men i forlængelse af de stagnerende indkomster i 2001 må det forventes, at forbruget i 2001 ligeledes har været stagnerende. Det skønnes, at der er betydelige regionale forskelle i udviklingen i forbruget og formentlig tilbagegang i nogle af de mindre byer.

Bilsalget er en supplerende indikator for udviklingen i det private forbrug. I Grønland dækker statistikken det samlede antal nyindregistrerede motorkøretøjer, herunder også køretøjer til erhvervmæssig brug (f.eks. lastbiler), og giver således et indtryk af den samlede indenlandske efterspørgsel efter køretøjer. Antallet af nyindregistrerede køretøjer steg markant i 1997 og har siden ligget på et forholdsvis højt niveau, jf. figur 3.4.2.

Figur 3.4.2 Nyindregistrerede køretøjer 1993-2001



Kilde: Politimesteren i Grønland.

Importen

Den samlede import (opgjort i løbende priser) er vokset i årene 1997-2000, jf. tabel 3.4.1. Når der ses bort fra importen af skibe og fly, faldt importen imidlertid en smule i 2000 i forhold til 1999.

Importfaldet i 2000 dækker over, at en meget betydelig stigning i priserne på de importerede mineralske brændsels- og smørestoffer mere end opvejes af et fald i importen af andre varer. Der er navnlig tale om fald i importen af varer til anvendelse i bygge- og anlægssektoren, maskiner og kapitaludstyr samt – i mindre omfang – varer til forbrug.

Oplysningerne om 1. halvår 2001 indikerer, at importen ekskl. skibe og fly fortsat er faldende. Importfaldet i 2001 kan primært henføres til halvfabrikata samt maskiner og transportmidler, hvilket underbygger formodningen om, at investeringerne efter nogle år på højt niveau er mere afdæmpede.

Tabel 3.4.1 Importen 1997-1. halvår 2001

| Mio. kr. | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 1. halv- år 2000 | 1. halv- år 2001 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|---------------------|
| 1. Næringsmidler og drikkevarer ^a | 423,2 | 482,8 | 492,1 | 605,9 | 177,1 | 180,1 |
| 2. Maskiner og transportmidler ^b | 685,4 | 655,3 | 762,8 | 781,5 | 441,4 | 244,5 |
| - skibe og fly | 145,2 | 85,8 | 133,4 | 195,6 | 181,9 | 20,8 |
| - øvrige maskiner og transport- midler | 540,2 | 569,5 | 629,4 | 585,9 | 259,5 | 223,7 |
| 3. Mineralske brændsels- og smø- restoffer mv. ^c | 245,2 | 230,8 | 247,4 | 549,6 | 50,0 | 50,4 |
| 4. Bearbejdede varer ^d | 690,5 | 781,8 | 796,7 | 643,4 | 276,0 | 246,3 |
| 5. Diverse varer ^e | 580,6 | 589,6 | 557,2 | 493,7 | 218,9 | 209,7 |
| Import i alt | 2.625 | 2.740 | 2.856 | 2.912 | 1.163 | 931 |
| Import eksklusiv skibe og fly | 2.480 | 2.655 | 2.723 | 2.717 | 982 | 910 |

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

b. SITC-afsnit 7: Maskiner og transportmidler.

c. SITC-afsnit 3: Mineralske brændsels- og smørestoffer mv.

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

e. SITC-afsnit 2: Råstoffer, ikke spiselige, 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 2001. *Udenrigshandel 2001:4*. Nuuk.

Handelsbalancen

Handelsbalancen eksklusiv skibe og fly er forbedret fra 1998 til 2000 som følge af stigende eksport og en afdæmpet importudvikling. Oplysningerne om 1. halvår 2001 viser fald i både eksport og import i løbende priser sammenlignet med samme periode sidste år, jf. tabel 3.4.2.

Tabel 3.4.2 Handelsbalancen ekskl. skibe og fly, 1997-1. halvår 2001

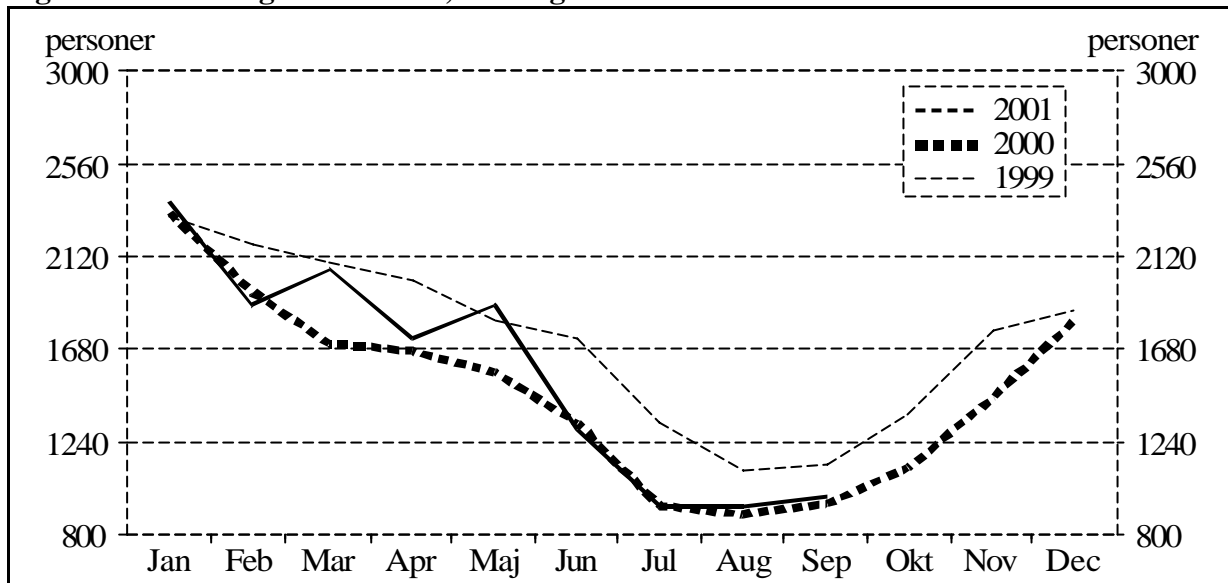
| Mio. kr. | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 1. halv- år 2000 | 1. halv- år 2001 |
|--|-------------|---------------|-------------|-------------|---------------------|---------------------|
| Import ekskl. skibe og fly | 2.480 | 2.655 | 2.723 | 2.717 | 981,5 | 910,2 |
| Eksport ekskl. skibe og fly | 1.907 | 1.700 | 1.931 | 2.197 | 954,0 | 861,1 |
| Handelsbalancen ekskl. skibe og fly | -573 | -955 | -792 | -520 | -27,5 | -49,1 |
| Handelsbalancen i alt | -688 | -1.038 | -923 | -742 | -208 | -19 |

Kilde: Grønlands Statistik 2001. *Udenrigshandel 2001:8 og 2002:1*. Nuuk.

3.5 Udviklingen i ledigheden

Ledigheden har været faldende de senere år, men lå indtil september 2001 på niveau med eller lidt over ledigheden i 2000, jf. figur 3.5.1. Set i lyset af den økonomiske afdæmpning er denne udvikling ikke overraskende. Det må forventes, at ledigheden i 2002 vil være på nogenlunde samme niveau som i 2001, jf. også tabel 3.2.1.

Figur 3.5.1 Ledigheden i 1999, 2000 og 2001



Anm.: Opgørelsen omfatter befolkningen i byerne, hvis andel af den grønlandskfødte befolkning i 1997 udgjorde 81 pct. Sidste observation er september 2001.

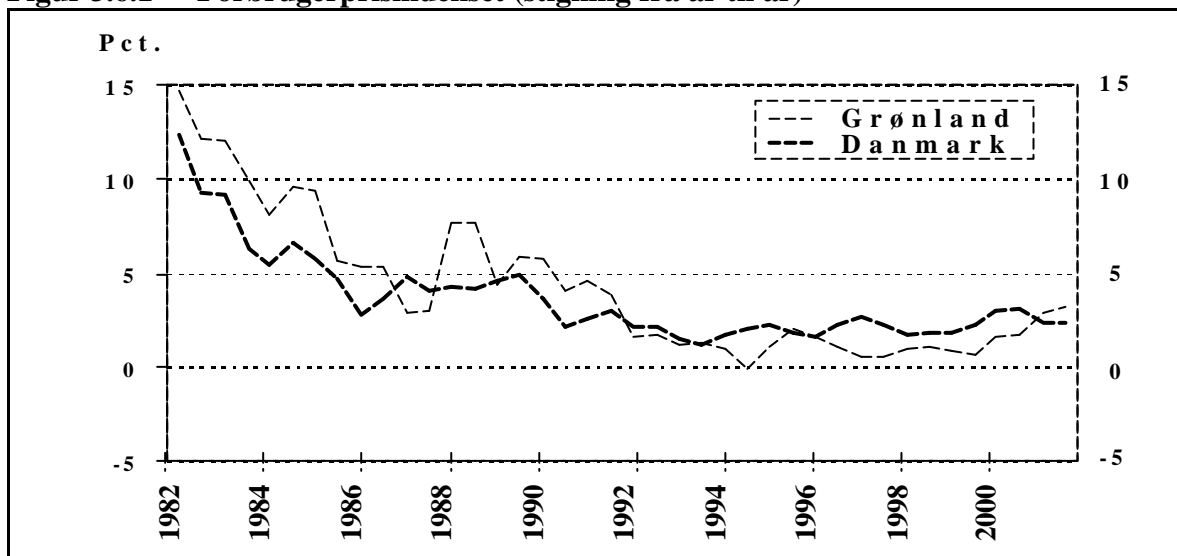
Kilde: Grønlands Statistik, diverse numre i serien Arbejdsmarked.

3.6 Priser og lønninger

Udviklingen i forbrugerpriser

I forlængelse af den kraftige vækst i økonomien de senere år og den høje økonomiske aktivitet, har inflationen været stigende og lå i 2001 på 3,2 pct., jf. figur 3.6.1.

Figur 3.6.1 Forbrugerprisindekset (stigning fra år til år)



Kilde: Grønlands Statistik, Konjunkturstatistik 2001:3.

Økonomidirektoratet har beregnet, at 40 pct. af inflationen i 2001 kan henføres til højere dollarkurs og oliepriser. Da olien indkøbes på langtidskontrakter og udsalgsprisen er reguleret, er gennemslaget af de stigende oliepriser på forbrugerprisindekset sket med nogen forsinkelse. I Danmark bidrog de stigende oliepriser således allerede i 2000 til stigende inflation, mens oliepriserne i 2001 har bidraget til at dæmpe inflationen i Danmark.

Økonomidirektoratet forventer, at inflationen i Grønland i 2002 vil være på niveauet 2 pct.

I kølvandet på den høje økonomiske vækst de senere år er presset på arbejdsmarkedet vokset, og risikoen for flaskehalse i f.eks. bygge- og anlægssektoren forekommer fortsat stor. Større lønstigninger i én branche vil hurtigt kunne sprede sig til den øvrige økonomi.

De indtil videre indgåede overenskomster i 2000 og 2001 har givet generelle lønforbedringer på niveauet 2 pct. om året. Hertil kommer, at der for en række organisationer med begrænsede pensionsordninger sker en forhøjelse af pensionsbidragssatserne. Sammenholdt med den aktuelle inflation indikerer dette en uændret eller måske svagt stigende realløn. Den uændrede eller svage fremgang i reallønnen er bl.a. en følge af bytteforholdsforringelsen.

3.7 De hjemmestyreejede selskaber

Udviklingen i de hjemmestyreejede selskaber og konjunkturudviklingen hænger sammen. Således kunne de 6 største hjemmestyreejede selskaber i 1998 for første gang melde om overskud i samme år, og dette er gentaget i 1999 og 2000 (bortset fra Nuka A/S), jf. tabel 3.7.1. Set under ét er resultaterne dog fortsat utilfredsstillende, og forrentningen af aktionærernes (dvs. hjemmestyrets) kapital er med andre ord lav. Det skyldes især den skuffende udvikling i Royal Greenland. De andre store hjemmestyreejede selskaber har derimod haft stabile overskud i de seneste par år.

Tabel 3.7.1 Årets resultat i de syv største hjemmestyreejede selskaber 1993-2000, mio.kr.

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------------|------------|------------|-----------|------------|-------------------|----------------|-----------------|------------|
| Royal Greenland A/S | -17 | 21 | 49 | -94 | -157 ^a | 1 ^a | 10 ^a | 11 |
| KNI Pilersuisoq A/S | -4 | -68 | -10 | 13 | 46 | 46 | 46 | 48 |
| KNI Pisiffik A/S | -3 | -67 | -38 | 1 | 20 | 30 | 31 | 42 |
| Royal Artic Line A/S | -1 | -10 | -1 | 28 | 20 | 37 | 19 | 17 |
| Tele Greenland A/S | ... | 39 | 44 | 29 | 29 | 25 | 30 | 30 |
| Artic Umiag Line A/S | ... | ... | ... | ... | 6 | 8 | 9 | 4 |
| Nuka A/S ^b | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 0 | -5 |
| I alt | -25 | -85 | 44 | -23 | -36 | 147 | 145 | 147 |

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 og 2000.

b. Regnskabsåret følger ikke kalenderåret.

Kilde: Selskabernes regnskaber.

Royal Greenland A/S offentliggjorde den 19. februar 2002 årsregnskabet for perioden 1. oktober 2000 til 30. september 2001. Regnskabet viste et underskud på 286 mio. kr. Før særlige nedskrivninger på anlægsaktiver, fejlslagne IT-investeringer samt øvrige omkostninger af særlig karakter var resultatet et overskud på 1,2 mio. kr. Landstinget besluttede i efteråret 2001 at give Royal Greenland et kapitaltilskud på 200 mio. kr., jf. kap. 4. Dette skete efter afslutningen af regnskabsåret 2000/01.

Resultatet i 2001 var ekstremt, men det må vække særlig bekymring, at resultaterne også var dårlige i de forudgående år. Siden 1993 har der været tale om et samlet underskud på 462 mio. kr. Dette tal er upåvirket af, om nogle af de særlige afskrivninger m.v. i 2001 egentlig skulle have belastet driften i tidligere regnskabsår.

Der er således behov for at styrke driften markant, hvis Royal Greenland i fremtiden skal skabe værdier for det grønlandske samfund. Bestyrelse og direktion stiller et sådant omsving til overskud for 2002 i udsigt.

Den samlede nettogæld i de syv største selskaber er steget siden 1996, jf. tabel 3.7.2. Stigningen i gælden kan primært henføres til Royal Greenland A/S. Der har været nettogodehavender i landskassen i samme periode. Landskassens og de hjemmestyreejede selskabers samlede nettogæld faldt kraftigt i 2000, hvilket kan tilskrives en stor stigning i Landskassens nettogodehavender. Denne stigning skyldes, at der ultimo 2000 var reserveret 367 mio.

kr. i Anlægs- og renoveringsfonden til konkrete projekter (landsstyret kan ikke frit disponere over disse midler).

Tabel 3.7.2 Nettogælden i de syv største hjemmestyreejede selskaber og landskassen 1996-2000, mio. kr.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| Royal Greenland A/S ^a | 1883 | 2069 | 2190 | 2177 | 2302 |
| KNI Pilersuisoq A/S | 147 | 57 | 66 | 65 | 86 |
| KNI Pissifik A/S | 135 | 142 | 129 | 103 | 75 |
| Royal Arctic Line A/S | 473 | 469 | 406 | 364 | 218 |
| Tele Greenland A/S | 56 | 27 | 11 | 53 | -10 |
| Arctic Umiaq Line A/S | ... | -33 | -62 | -47 | 10 |
| Nuka A/S ^b | ... | ... | ... | 94 | 140 |
| Selskaber i alt | 2694 | 2731 | 2740 | 2809 | 2821 |
| Landskassen | -311 | -267 | -144 | -308 | -651 ^c |
| Landskassen og selskaber | 2383 | 2464 | 2596 | 2501 | 2170 |

Anm.: Selskabernes gæld til hjemmestyret er ikke medregnet.

a. Fra 1998 følger regnskabsåret ikke kalenderåret.

b. Regnskabsåret følger ikke kalenderåret.

c. 366,6 mio. kr. af de samlede nettotilgodehavender er reserveret i Anlægs- og renoveringsfonden til konkrete projekter.

Kilder: Grønlands hjemmestyre 2001. *Forslag til finanslov 2002*, Nuuk og selskabernes regnskaber.

Kapitel 4. Økonomisk politik

4.1 Strukturpolitik

I september 2000 blev publikationen ”En vision for fremtiden, oplæg til strukturpolitisk handlingsplan” offentliggjort. Heri blev det overordnede mål for fremtidens Grønland formuleret:

"Grønland skal stræbe mod øget politisk selvstændighed gennem større økonomisk selv bærenhed baseret på en øget markedsorientering og en velafbalanceret fordelingspolitik."

Den strukturpolitiske handlingsplan lægger op til en række reformer af samfundets strukturer med henblik på at skabe grundlag for nye erhvervsaktiviteter, et bredere erhvervsgrundlag og en bedre fungerende økonomi i det hele taget.

Det er en forudsætning for større selv bærenhed, at økonomien er baseret på en øget markedsorientering, dvs. at det private erhvervslivs betydning i økonomien bliver markant styrket. Hvis målsætningerne i den strukturpolitiske handlingsplan skal realiseres, og velstanden varigt øges, er det nødvendigt med en ambitiøs strukturpolitik.

Den strukturpolitiske handlingsplan indeholder en række vigtige hovedelementer i en sådan politik, og landsstyret har gennemført eller er ved at gennemføre reformer på en række områder.

Der er imidlertid risiko for, at de svagere konjunkturudsigter kan føre til, at kortsigtede overvejelser kommer til at blokere for reformprocessen, som af natur er langsigtet. Svaret på lavere rejsepriser og andre problemer i fiskeriet er imidlertid ikke at opgive arbejdet med at forbedre strukturerne i økonomien. Tværtimod vil omlægninger af samfundets strukturer, som giver et mere alsidigt erhvervsliv, i et lidt længere perspektiv bidrage til mindre risiko for et økonomisk tilbageslag og styrke landets selv bærenhed.

I det efterfølgende gives en kort gennemgang af et udpluk af nogle af de (økonomisk set) vigtigste politiske initiativer med henblik på at vurdere, om disse er med til at forbedre strukturerne i økonomien.

4.2 Fiskeripolitik: problemstillinger og udfordringer

Det er ikke specielt for Grønland, at det på den ene side er nødvendigt at regulere fiskeriet, og at det på den anden side er vanskeligt at gennemføre en samfundsøkonomisk optimal fiskeripolitik.

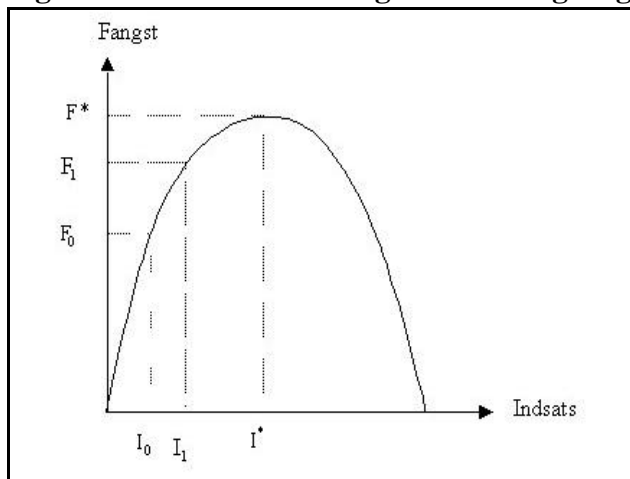
Nødvendigheden af at regulere fiskeriet følger af, at der ikke er individuel, men kollektiv ret til havet og dets ressourcer. Inden for en 200 miles sømilegrænse er det således Grønland, der har de kollektive rettigheder til havets ressourcer under hensyn til herom indgåede aftaler. Kombinationen af kollektive rettigheder og fri adgang betyder, at den enkelte fisker stort set ikke har økonomiske incitamentter til at tage hensyn til de negative konsekvenser af, at der i dag/ i år fiskes så meget som muligt, da de fremtidige negative konsekvenser heraf også går ud over alle andre i fiskeriet. Dette betyder endvidere, at der i givet fald vil blive overinvesteret og overfisket, hvis der ikke sker en offentlig regulering, og at det kollektive overskud af fiskeressourcen (ressourcerenten) som følge heraf går tabt.¹⁰ Dette er, inden for den klassiske simple fiskemodells rammer, uddybet i boks 4.2.1.

¹⁰ Denne problemstilling betegnes også "the tragedy of the commons".

Boks 4.2.1 Den klassiske simple fiskerimodel

Figur 4.2.1 illustrerer den klassiske simple fiskerimodel. Figur 4.2.1 viser sammenhængen - den vedvarende eller langsigtede - mellem fangst og indsats i fiskeriet.

Figur 4.2.1 Sammenhæng mellem fangst og indsats - den klassiske fiskerimodel



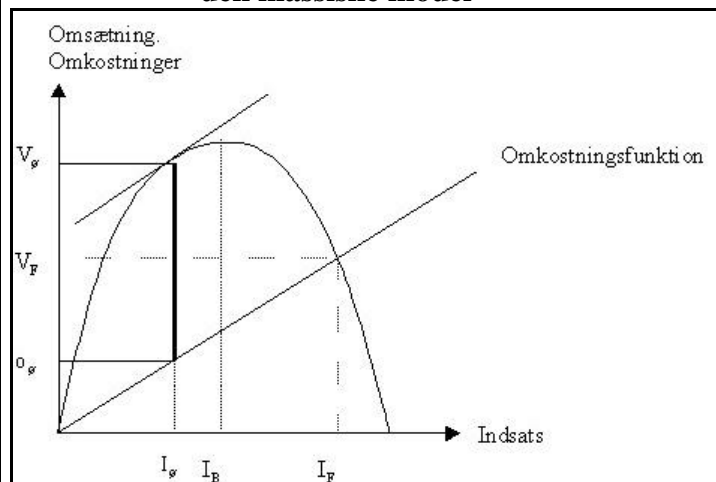
Figur 4.2.1 viser, at hvis indsatsen er lille i udgangssituationen (I_0), vil en ekstra indsats ($I_1 - I_0$) øge den langsigtede fangst betydeligt (med $F_1 - F_0$). Set fra et biologisk synspunkt er den optimale indsats I^* , idet denne indsats giver den største vedvarende fangst F^* .

Med fri adgang til fiskeri bliver indsatsen ikke I^* og fangsten ikke F^* , men kombinationen af både *større* indsats og *mindre* fangst, jf. figur 4.2.2.

Figur 4.2.2 svarer til figur 4.2.1 bortset fra:

- at det er værdien af fangsten (pris x mængde), der er afsat på den lodrette akse. Forudsættes udefra givne priser i figur 4.2.2, fås en lignende figur som i 4.2.1,
- at der indgår en omkostningsfunktion knyttet til indsatsen. Det er her forudsat, at denne er så simpel som mulig, dvs. lineær.

Figur 4.2.2 Sammenhængen mellem værdien af fangst og omkostninger ved indsats - den klassiske model



Så længe omsætningen ligger over omkostningerne ved fiskeri, og der dermed indtjenes en overnormal profit, vil fri adgang betyde, at fiskeriindsatsen vil blive øget ved, at nye går ind og/eller allerede engagerede i fiskeriet øger deres indsats via yderligere investeringer i fiskerikapacitet (det er her forudsat, at omkostningerne også dækker alternativforrentningen af den indsatte fiskerikapacitet). Dette er tilfældet, så længe fiskeriindsatsen ligger under I_F . Følgelig vil fri adgang betyde, at indsatsen bliver I_F og værdien af fangsten V_F svarende til netop omkostningerne ved at opretholde fiskerikapaciteten I_F . Dette er klart en dårligere kombination end den biologiske optimale kombination, der igen er mindre samfundsøkonomisk optimal end den økonomiske kombination, der er givet ved kombinationen (I_0, V_0) . Den økonomiske løsning er karakteriseret ved, at forskellen mellem værdien af fangsten og omkostningerne ved fangsten maksimeres. Det sker i figur 4.2.2 ved den kombination, hvor en linie parallel med omkostningslinien tangerer omsætningskurven. I dette punkt er de marginale omkostninger netop lig den marginale omsætning.

Det samfundsøkonomiske afkast eller overskud ved fiskeriet kan altså blive $V_0 - O_0$ svarende til den tykt optrukne lodrette linie i figur 4.2.2. Dette svarer til den kollektive værdi af fiskeriresourcen.

Det følger af analysen i boks 4.2.1, at der er to hovedproblemstillinger i fiskeripolitik:

1. hvordan sikres det, at fangstkapaciteten svarer til den samfundsøkonomiske optimale kapacitet (I_0 i figur 4.2.2)
2. hvordan sikres det, at den kollektive værdi af fiskeriresourcen (ressourcerenten) kommer samfundet til gode.

I det følgende uddybes det, hvordan der kan reguleres, så fangstkapaciteten svarer til den samfundsøkonomisk optimale kapacitet. Dette sker i afsnit 4.2.1, hvor der dog yderligere inddrages betragtninger, der er en følge af, at fiskeribestanden ikke er en homogen bestand. I afsnit 4.2.2 tages spørgsmål om udnyttelsen af resourcerenten op til diskussion.

4.2.1 Fangstintensitet m.v.

Individuelle kvoter eller licenser er hovedmidlet til at sikre, at der ikke finder overfiskeri sted. Skal et sådant system være foreneligt med, at fiskeriet bliver så effektivt som muligt med bl.a. en så lille fiskerikapacitet som mulig, skal kvoterne være individuelle og omsættelige. Risikoen for at kvoter koncentrerer om et enkelt eller meget få fiskeriselskaber kan dog betyde, at det kan være nødvendigt at fastsætte en øvre grænse for de kvoter, som et fiskeriselskab kan erhverve. Også andre hensyn kan føre til, at et kvotemarked yderligere reguleres, jf. afsnit 4.2.2.

Reguleres fiskeriet, er der et potentielt samfundsøkonomisk overskud knyttet til at udnytte fiskeriressourcen. Dette betyder, at samfundet helt eller delvist kan inddrage den risikofrie del af denne kvote ved at prisfastsætte licenserne - evt. via et auktionssystem. Dette forudsætter naturligvis, at der ikke er private rettigheder til fiskeriressourcen.

Den klassiske fiskerimodel bygger på, at fiskebestanden er en enkelt homogen bestand, der er uafhængig af andre bestande. Det er ikke tilfældet i praksis. Årgang, køn, art osv. kan variere. Derfor benyttes der - såfremt det er muligt - også en række andre metoder til at sikre, at fiskeriindsatsen koncentrerer sig om de dele af bestanden, der på sigt bidrager til, at det samfundsøkonomiske afkast bliver så stort som muligt.

Maskestørrelser, fiskeririste m.m.

Bestemmelser om maskestørrelser, fiskeririste og øvrige krav til fiskeriredskaber kan eksempelvis bidrage til, at nye årgange, der er mindst værdifulde som fanget, men mest værdifulde for det fremtidige fiskeri, fiskes så lidt som muligt. Sæsonmæssige krav til fiskeriredskaber kan bidrage til, at fangst af bestemte fisk/skaldyr undgås i perioder, hvor de af biologiske grunde er mindre værdifulde.

Mindstemål kan også anvendes til at sikre, at afkastet over tid bliver så stort som muligt. Mindstemål er naturligvis mest effektive, hvis fisk under mindstemål kan overleve at blive fanget.

Fredningsperioder og lukkede områder

Fredningsperioder er også et af de midler, der kan anvendes, hvis værdien af en fiskeart af biologiske grunde er lav i en vis periode af året eller hvis den samlede samfundsøkonomiske værdi (forstået som den tilbagediskonterede værdi) herved bliver større. Det vil typisk ske ved, at der ikke fiskes i gydeperioder.

Lukkede områder, f.eks. gydeområder, er et andet middel til at maksimere den tilbagediskonterede værdi af det samfundsøkonomiske overskud.

4.2.2 Det samfundsøkonomiske overskud

Det blev ovenfor anført, at det er vanskeligt at gennemføre en økonomisk optimal fiskeripolitik. Dette skyldes ikke blot, at de faktiske forhold er mere komplicerede end illustreret i den

klassiske fiskerimodel. Fiskeripolitikken afgør nemlig også eksplicit (direkte) eller implicit (indirekte), hvem det samfundsøkonomiske overskud tilfalder. Dette forudsætter naturligvis, at fiskeriet reguleres, så der bliver et samfundsøkonomisk overskud på de bestande, hvor et sådant overskud er muligt.

Fra økonomisk hold er hovedsynspunktet, at det samfundsøkonomiske overskud bør inddrages af det offentlige, når dette ikke reducerer effektiviteten i fiskeriet.

I denne sammenhæng er det vigtigt at forstå, at inddragelse af det samfundsøkonomiske overskud både kan ske eksplicit og implicit.

Rejeafgiften på 3 pct. af værdien af rejerne, der ikke produceres på land, er det eneste middel i den grønlandske fiskeripolitik, der eksplicit inddrager noget af det samfundsøkonomiske overskud. Men implicit inddrages også andele af det samfundsøkonomiske overskud.

Landingsforpligtelsen for såvel det udenskærs som det indenskærs rejefiskeri - p.t. 15 pct. for det udenskærs fiskeri og 70 pct. for det indenskærs fiskeri - kombineret med fartøjsbegrænsninger i det indenskærs fiskeri lægger således indirekte beslag på noget af det samfundsøkonomiske overskud, med mindre landingerne alligevel ville finde sted.

Andre eksempler på en implicit beskatning af det samfundsøkonomiske overskud er bemandingsregler.

Hensigten med landingsforpligtelser og bemandingsregler i fiskeripolitikken er først og fremmest at tilvejebringe flere arbejdspladser end ellers i det grønlandske samfund, der ydermere er karakteriseret ved at bestå af en række lokalt meget adskilte økonomier, hvorfor regionalpolitiske betragtninger naturligvis også spiller en meget fremtrædende rolle i den grønlandske politik.

Da der er mangel på arbejdspladser i Grønland, kan der på kort sigt være argumenter for at subsidiere arbejdspladser. I denne sammenhæng er det derfor vigtigt at være opmærksom på, at det ikke er givet, at det samfundsøkonomiske overskud fra fiskeri skal placeres i arbejdspladser i fiskeriindustrien på land. Principielt bør der gives tilskud til de jobs, der kræver mindst i til-

skud pr. arbejdsplads, idet dog hensyn - i hvert fald i en overgangsperiode - bør tages til arbejdsstyrkens sammensætning.

For at øge gennemsigtigheden og dermed også opmærksomheden på, at det samfundsøkonomiske overskud fra bl.a. rejefiskeriet og øvrige offentlige midler anvendes så effektivt som muligt til at oprette eller bevare arbejdspladser i land, bør det årligt opgøres, hvor store subsidier der ydes pr. type arbejdsplads - både implicit og eksplicit.

At der er mangel på arbejdspladser, og at den traditionelle selvstændighedskultur i fiskeri- og fangererhvervet ønskes bevaret, kan også betragtes som en væsentlig årsag til, at der er begrænsninger på fartøjsstørrelser i det indenskærs fiskeri med heraf følgende implicit beskatning af det samfundsøkonomiske overskud fra rejerressourcen.

Prisfaldet på rejer og udviklingen af trawlerfiskeriet efter rejer (udenskærs) har imidlertid sat denne politik under pres. Dette kommer aktuelt til udtryk ved, at det især er fra det indenskærs rejefiskeri, at der er stillet krav om garanterede mindstepriser på rejer - landsstyret besluttede i februar 2002, at der for en afgrænset periode indføres midlertidige mindstepriser i det kystnære rejefiskeri.

Fremkomsten af krabbefiskeri betyder også, at mindre både med hertil hørende selveje givetvis har en fremtid - men inden for krabbefiskeriet. Det er derfor vigtigt, at der fastlægges en indbyrdes sammenhængende fiskeripolitik for de forskellige fiskerier, idet dette kan medvirke til, at fiskeripolitikken bliver mere optimal, selv om den også ønskes udformet under andre end fiskeriøkonomiske hensyn.

4.2.3 Formålet med denne meget indledende analyse

I den næste rapport fra Det rådgivende udvalg vil de fiskeriøkonomiske sammenhænge yderligere blive analyseret med henblik på at skitsere forslag til en mere optimal fiskeripolitik. Formålet med denne indledende analyse er at bidrage til, at der opnås større indblik i de afgørende elementer i de fiskeriøkonomiske sammenhænge, idet dette er helt afgørende i et samfund, hvor fiskeri betyder så meget.

4.3 Privatisering og de hjemmestyreejede selskaber

Privatisering af hjemmestyreejede virksomheder vil kunne skabe mere effektivitet og dynamik.

Som led i forberedelserne af privatiseringen af KNI Pisiffik A/S skete der en tilpasning af virksomhedens struktur, således at:

- butikkerne i de 6 største byer kunne sælges som en samlet kæde. Byerne er Nuuk, Sisimiut, Qaqortoq, Ilulissat, Aasiaat og Maniitsoq,
- butikkerne i 4 byer med under 2.000 indbyggere, Nanortalik, Narsaq, Paamiut og Qasigiannguit, er overdraget fra KNI Pisiffik A/S til søsterselskabet KNI Pilersuisoq A/S,
- dele af KNI Pisiffik A/S' nuværende engroshandel er overdraget til KNI Pilersuisoq A/S og,
- der er indgået en flerårig aftale mellem KNI Pisiffik A/S og KNI Pilersuisoq A/S om blandt andet fælles indkøb.

Med en sådan konstruktion sikres blandt andet, at den privatiserede del af KNI kommer til at konkurrere med andre private virksomheder i de største byer, hvor der skulle være grundlag for en konkurrencesituation.

Efter ovenstående tilpasninger blev det besluttet at sælge 51 pct. af aktierne i KNI Pisiffik A/S til den danske supermarkedskæde Dagrofa, at sælge 17 pct. af aktierne til de ledende medarbejdere, mens hjemmestyret beholder 32 pct. af aktierne. Dagrofa, som er en veletableret aktør inden for dagligvarehandel, har således bestemmende indflydelse på driften af virksomheden. Formålet med at give de ledende medarbejdere mulighed for at erhverve en del af aktierne er, at de dermed får et ekstra incitament til fortsat at være ansat i virksomheden og arbejde for, at virksomheden drives effektivt. Hjemmestyret er stadig en betydelig aktionær.

Det samlede provenu fra privatiseringen af KNI Pisiffik A/S blev ca. 240 mio. kr. Heraf blev 200 mio. kr. anvendt som kapitalindskud i Royal Greenland A/S, mens 40 mio. kr. er overført til Nuka A/S, herunder til datterselskabet Neqi A/S.

Indskuddet i Royal Greenland kom efter en række år med meget skuffende resultater. For det netop overståede regnskabsår 1.10.2000-30.9.2001 blev underskuddet i Royal Greenland på 286 mio. kr. Før særlige nedskrivninger på anlægsaktiver og fejlslagne IT-investeringer samt

øvrige omkostninger af særlig karakter var resultatet et overskud på 1,2 mio. kr. Ultimo regnskabsåret 2000/2001 havde Royal Greenland en gæld på 2,5 mia. kr. Da de finansielle aktiver samtidig var næsten 700 mio. kr., var nettogælden ca. 1,8 mia. kr.

Henset til de i hvert fald efter 1996 dårlige driftsresultater og selskabets betydelige gæld, hvoraf næsten 1,7 mia. kr. er kortfristet gæld eller dele af langfristet gæld, der forfalder inden for 5 år, må kreditorhensyn antages at have vejet tungt i beslutningen om kapitalinskuddet på 200 mio. kr. Følgelig er der et uheldigt element af konkurrenceforvridning i kapitalinskuddet i Royal Greenland.

I et fremadrettet perspektiv er det på denne baggrund endnu vigtigere, at selskabet får mulighed for at operere på markedsvilkår uden politiske bindinger i form af samfundspålagte opgaver og lignende, samt at virksomheden gennemfører tilpasninger med henblik på at sikre rentabilitet. Det er ønskeligt, at Royal Greenland A/S redegør for sine fremtidige indtjeningsmuligheder, herunder mulige risici, og sandsynliggør en markedsmæssig forrentning af både kapitalinskuddene og hjemmestyrets øvrige kapital i virksomheden. Hjemmestyret bør i tilknytning hertil fastlægge langsigtede rammer for råvareforsyningen til landbaserede fabrikker inden for rammerne af en langsigtet fiskeripolitik.

Udvalget har tidligere understreget vigtigheden af, at de hjemmestyreejede selskaber sikres en professionel ledelse. Dette indebærer bl.a., at bestyrelserne i de hjemmestyreejede selskaber i højere grad sammensættes af erhvervsfolk frem for af embedsmænd og politikere. Den ultimative målestok for ledelsen er, at egenkapitalen forrentes så højt, at både alternativforrentning og risiko dækkes, såfremt selskabet i øvrigt opererer under almindelige markedsmæssige vilkår. I perioder, hvor kreditorer finder det berettiget at stille spørgsmålstegn til rentabilitet og evt. soliditet, er det endnu vigtigere, at der sikres en professionel ledelse, som også kreditorerne kan have tillid til.

For at øge rentabiliteten i Royal Greenland blev en række underskudsgivende aktiviteter i 1998 skilt ud i virksomheden Nuka A/S. Den 1. juli 1999 overtog hjemmestyret direkte ejerskabet af Nuka. Nuka's idegrundlag bygger på indhandling, forarbejdning og markedsføring af grønlandske produkter til såvel hjemmemarkedet som eksportmarkeder. På ikke-rentable områder forudsættes det, at der indgås servicekontrakter med hjemmestyret eller andre rekvirenter.

I regnskabsåret 1998/1999 opnåede Nuka et overskud på ½ mio. kr., mens der var et underskud på 5½ mio. kr. i 1999/2000. Ved regnskabsårets afslutning 30. september 2000 var egenkapitalen faldet fra knap 1 mio. kr. i 1999 til -4,7 mio. kr. Med eksterne långivere må der sikres tiltro til, at renter og afdrag på gæld vil blive betalt. Overførslen af de 40 mio. kr. fra privatiseringen af KNI A/S skal bl.a. ses i dette lys.

I regnskabsårene 1998/1999 og 1999/2000 ydede hjemmestyret tilskud på hhv. 72 mio. kr. og 86 mio. kr., eller i alt 158 mio. kr., til driften af Nuka via servicekontrakter. Dette skal ses i forhold til, at virksomhedens samlede omsætning var på 177 mio. kr. i perioden. Det vil sige, at tilskuddet fra hjemmestyret var næsten lige så stort som salget af producerede varer. Eller sagt på en anden måde, at Nuka's produktion måtte sælges til priser, der kun dækkede halvdelen af omkostningerne.

Tilskuddets størrelse kan også ses i forhold til beskæftigelsen. I 1999/2000 var den gennemsnitlige beskæftigelse 343 personer. Det betyder, at det årlige tilskud per ansat i virksomheden i 1999/2000 var på 250.000 kr. Tages også hensyn til jævnlig indhandling fra ca. 1.100 fiskere og fangere og antages helårsbeskæftigelsen af indhandlingen at være 550 årsværk (svarende til halvdelen af de 1.100 fiskere og fangere, der ifølge Nuka jævnligt indhandler til virksomheden), var tilskuddet 96.000 kr. per fuldtidsbeskæftiget på årsbasis.

At placere en række underskudsgivende aktiviteter i Nuka, og at lade hjemmestyret yde tilskud til driften af disse gennem servicekontrakter, betyder, at den politiske indflydelse på virksomheden er stor. Denne konstruktion betyder også, at ledelsens incitament til at opnå overskud kan være begrænset, og at virksomheden let bliver meget konserverende, da den netop skal opretholde aktiviteter, selv om de ikke er rentable. Det er med andre ord svært at forestille sig, at resultatet i Nuka A/S vil blive forbedret markant fremover, med mindre Landsstyret opstiller krav om fortsatte resultatforbedringer.

Det rådgivende udvalg vil – i fortsættelse af anbefalingerne i afsnit 4.2 – foreslå:

- at Nuka i budgetter og regnskaber hvert år opgør de nødvendige driftstilskud pr. arbejdsplads i de forskellige produktioner både ud fra en kortsigtet betragtning (dvs. uden forrentning og afskrivning på kapitalapparatet) og en langsigtet betragtning (dvs. inkl. forrentning og afskrivning på kapitalapparatet),

- at en nødvendig betingelse for at igangsætte nye initiativer bliver, at Nuka fremlægger forudsætningerne for, at et nyt initiativ bliver kommercielt levedygtigt og redegør for de nødvendige årlige tilskud indtil dette sker. Sådanne redegørelser bør også kræves, når igangværende aktiviteter kræver større nyinvesteringer.

4.4 Erhvervslovgivning

Det er vanskeligt at få konkurrencen til at fungere effektivt i Grønland på grund af mange små markeder og naturlige monopoler. Netop derfor er det særligt vigtigt, at de markedsøkonomiske rammebetingelser er så gode som muligt, og at der samtidig er hensigtsmæssige administrative og lovgivningsmæssige forhold.

Udvalget har tidligere argumenteret for, at et bedre fungerende Konkurrencenævn er et vigtigt element i denne sammenhæng¹¹. Konkurrencenævnet er begyndt at arbejde mere systematisk end tidligere blandt andet hjulpet af en samarbejdsaftale med Konkurrencestyrelsen i København. Nævnet afholder nu jævnligt møder og har afsagt en række kendelser.

Desuden har Landstinget besluttet gennem finansloven for 2002 at styrke Konkurrencenævnet. Dels gennem en større bevilling og dels ved, at sekretariatet etableres uden for direktoraterne i hjemmestyret, hvorved en eventuel politisk indflydelse på nævnets arbejde mindskes. Desuden vil sekretariatsbetjeningen af Konkurrencenævnet og Forbrugerrådet blive lagt sammen. Det er dog endnu for tidligt at vurdere, om ændringerne er tilstrækkelige til at sikre, at Konkurrencenævnet fuldt ud kan udfylde sin rolle.

For at skabe bedre muligheder for at starte egen virksomhed for personer, der kommer til Grønland, har Landstinget endvidere besluttet at afskaffe kravet om næringsbrev. Fremover er der ikke længere et krav om bopæl i Grønland i de foregående 2 år, men virksomhedens ejer (for aktieselskaber selskabets virkelige ledelse) skal fortsat have bopæl i Grønland for at starte virksomhed.

Også på erhvervsfremmeområdet forsøges markedsorienteringen øget gennem bedre rammebetingelser. Det er således besluttet, at en betingelse for hjemmestyrets garantistillelse er, at pro-

¹¹ Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands Økonomi, Den økonomiske udvikling i Grønland, februar 2000.

jekterne ud fra en professionel økonomisk vurdering er fornuftige at gennemføre – i denne vurdering skal blandt andet indgå, om de nødvendige drifts- og ledelsesmæssige kvalifikationer er til stede. Hertil kommer, at der med hensyn til tilskud til produktudvikling sker en ligestilling af turismeerhvervet og de landbaserede erhverv. Med lovændringen følger hjemmestyrets økonomiske engagement i højere grad de private parters økonomiske engagement, idet garantien maksimalt kan udgøre 50 pct. af lånebeløbet. Herudover må lånet have en løbetid på højst 10 år. Med omlægningen har finansieringsstøtten fået mere karakter af en ordning, der giver lettere adgang til risikovillig kapital end nem adgang til kapital uden forpligtelser.

4.5 Overenskomstforhandlinger

Lønudviklingen er af stor betydning for udviklingen af den samlede økonomi, herunder af mulighederne for, at den kan blive mere bredt funderet. En styrkelse af konkurrenceevnen vil give bedre muligheder for, at der kan skabes nye erhvervsaktiviteter og gøre det lettere for især ufaglærte at få job. Et andet aspekt er, at hvis lønningerne stiger mere end produktiviteten, vil det give sig udslag i højere inflation, hvilket vil udhule værdien af to af hjemmestyrets største indtægtskilder: Bloktilskuddet og overførslerne fra EU.

Hjemmestyret og SIK har indgået overenskomst for perioden april 2001 til april 2003, hvilket resulterede i lønstigninger på 4,3 pct. plus pensionsbidrag på 0,7 pct. over to år. GA har indgået overenskomst med SIK på handels- og kontorområdet – den mangler dog formelt godkendelse af SIK. Resultatet er sammenligneligt med det resultat, der er opnået på det offentlige område.

Overenskomstforhandlingerne forløber normalt ved, at der først opnås enighed om de offentlige overenskomster, hvorefter overenskomsterne på det private arbejdsmarked forhandles på plads med et resultat, der ligger tæt på resultatet på det offentlige arbejdsmarked. I lyset af den offentlige sektors hidtil store betydning forekommer et sådan forhandlingsforløb ikke overraskende.

På lidt længere sigt vil det imidlertid være naturligt, om den private sektor forhandler først. Det vil hermed være den sektor, der er mest udsat for konkurrence udefra, som kommer til at få størst betydning for løndannelsen. En målsætning om en større økonomisk selvberenhed forudsætter endvidere, at betydningen af den offentlige sektor bliver mindre, og at den private

sektor bliver større. Dette taler ligeledes for, at lønniveauet fremover primært fastlægges i den private sektor, under forudsætning af at konkurrencehensynet varetages.

Set i lyset af risikoen for flaskehalse i den nuværende konjunktursituation og vigtigheden af, at inflationen holdes nede og konkurrenceevnen ikke forringes, anbefaler udvalget fortsat, at der tages initiativ til at opbygge en lønstatistik, der omfatter både det private og det offentlige arbejdsmarked.

4.6 Uddannelsesreform

Landsstyret er enige om at fortsætte arbejdet med ”Den gode skole”. Der er fremlagt forslag om en ny folkeskoleforordning, som er ganske vidtgående. Den indeholder blandt andet:

- 10-årigt skoleforløb med 9 obligatoriske klassetrin og et frivilligt.
- Mulighed for fleksibel planlægning af skoleåret i fagdelte og tværfaglige forløb.
- Styrkelse af sprogundervisningen, herunder engelsk fra 4. klasse og et tredje fremmedsprog fra 8. klasse.
- Integration af IT i undervisningen.
- Ændrede evaluerings- og dokumentationsformer.

Eleverne fra 7. klasse og opefter skal følge den gamle forordning, og dermed vil folkeskolens afgangsprøver efter de gældende bestemmelser blive afholdt i endnu nogle år.

Der lægges op til, at der skal være tid til udvikling af de nye evalueringsformer. Arbejdet med disse evalueringsværktøjer skal blandt andet sikre, at kvaliteten af skolernes ydelser og elevernes faglige udvikling kan vurderes. Det er i den forbindelse afgørende, at eleverne evalueres efter normer og standarder, der kendes andre steder, således at eleverne fortsat umiddelbart har adgang til videre uddannelse uden for Grønland.

Det er endvidere vigtigt, at disse kvalitetsindikatorer opgøres efter ensartede principper for alle skoler, og at de offentliggøres årligt. Hermed bliver den faktiske udvikling dokumenteret over for alle interesserede, fx forældre og de politiske systemer, og skolens arbejde bliver effektiviseret mest muligt.

Den videre behandling af forordningen er udsat til Landstingets forårssamling. Efter en eventuel vedtagelse skal den konkrete udmøntning af forordningen ske. Det er således for tidligt på nuværende tidspunkt at vurdere konsekvenserne af forordningen.

Det er fortsat udvalgets vurdering, at kvaliteten i folkeskolen er helt afgørende for udviklingen af det generelle uddannelsesniveau og dermed for Grønlands langsigtede udviklingsmuligheder. Det er meget vigtigt, at man ved prioriteringerne inden for uddannelsessystemet hele tiden har dette for øje.

4.7 Ensprissystemet

Hovedformålet med ensprissystemet er at bidrage til en ensartet levestandard i byer og bygder. Men ensprissystemet bevirker samtidig, at den enkelte forbruger og producent ikke tager højde for de faktiske omkostninger ved forbrug af produkter, som er omfattet af ensprissystemet. Det er udvalgets opfattelse, at det er muligt at erstatte ensprissystemet med et system, som tilgode-ser de fordelingsmæssige målsætninger og samtidig bidrager til en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Som første skridt til en ændring af ensprissystemet har Landstinget vedtaget en gradvis afskaffelse af ensfragtafgiften. Konkret betyder det, at ensfragtafgiften på gods til Grønland nedsættes fra 14 til 9,82 pct., mens afgiften på den interne fragt og på fragt ud af Grønland blev afskaffet fra 1. januar 2002. Ensfragtafgiften for søgods til Grønland forventes at blive helt afskaffet fra 1. januar 2003.

Landsstyret besluttede endvidere i november 2001, at der indføres en ny fragtstruktur pr. 1. januar 2002, så fragtraterne i højere grad afspejler de stedbestede omkostninger. Konkret sker dette ved, at raten for godshåndteringen skal afspejle de faktiske omkostninger inden for en række specifikke geografiske områder. Inden for hvert område vil håndteringsgebyret således blive det samme for samme type gods, mens gebyret vil være forskelligt fra område til område. Det betyder, at der i hvert område vil være et stærkere incitament til at holde omkostningerne og dermed fragtpriiserne nede, ligesom større kunder vil få en økonomisk tilskyndelse til at udnytte containerne bedre.

Samlet vurderer landsstyret, at ændringerne af ensfragtafgiften resulterer i et provenutab på 30 mio. kr., og at de fleste vil opleve lavere fragtrater. De økonomisk set største områder vil opleve de største fald i priserne. Desuden vil fragtpriiserne stige på overstørrelsesgods og temperaturreguleret gods, da disse to godstyper er dyre at håndtere.

Udvalget lægger fortsat vægt på, at ensprissystemet bliver afviklet, og at eventuel støtte til yderområder ydes med mindre påvirkninger af strukturerne i den samlede økonomi. De vedtagne reformer på søfragtområdet må vurderes at være et vigtigt element i en egentlig ensprisreform.

4.8 Boligmarkedet

Hjemmestyret yder store tilskud til såvel opførelse af boliger som til huslejer. Da der ikke er ubegrænsede midler til rådighed til boligformål, har dette resulteret i kødannelser med meget lange ventetider og samfundsmæssige omkostninger i form af blandt andet manglende fleksibilitet på arbejdsmarkedet. Fra politisk side kan man således vælge enten at acceptere boligkøerne eller at acceptere højere egenbetaling gennem øget egenfinansiering af ejer- og andelsboliger samt lavere tilskud til udlejningsboliger.

Landstinget har taget de første skridt i retning af en mere markedsorienteret husleje. I kapitel 2 findes en nærmere beskrivelse af omlægningen af boligbørnetilskud og boligsikring, som bidrager til en større egenbetaling og til lavere effektive marginalsatser. Herudover omfatter huslejereformen ændringer af beregningen af kapitalafkast og driftsbidrag i huslejeafkastet.

Hidtil har lejerne betalt et kapitalafkast på 2,75 pct. af den del af kvadratmeterprisen, der overstiger 6500 kr. på opførelsestidspunktet. Fremover skal kapitalafkastet udgøre 1,5 pct. af hele kvadratmeterprisen. Kapitaludgifter er ganske væsentlige ved boligbyggeri, og det er således helt naturligt, at disse også udgør et vigtigt element af huslejen i udlejningsbyggeri.

Et kapitalafkast på nominelt 1,5 pct. er lavt og indebærer således stadig et betydeligt subsidieelement. Hertil kommer, at der vil opstå huslejespændinger mellem nyt og ældre/gammelt byggeri, da det må ventes, at kvadratmeterprisen i nyt byggeri løbende vil stige. Disse forhold kan

modvirkes ved enten at pristalsregulere afkastgrundlaget eller ved direkte at pristalsregulere afkastet. Formålet hermed er at undgå, at der opstår yderligere huslejespændinger.

Driftsbidrag er et andet element i huslejen og skal dække faktiske udgifter ved boligernes drift og vedligeholdelse. På lidt længere sigt planlægges, at der i alle boligafdelinger skal fastsættes en driftsstandard for de enkelte boligtyper i det offentlige udlejningsbyggeri. De enkelte boligafdelinger vil herefter have mulighed for at opnå lavere husleje ved at spare eller ved at være mere påpasselige, eller afdelingerne kan vælge at få flere ydelser fra udlejer og betale højere husleje. På denne måde bliver der skabt en større sammenhæng mellem huslejeniveauet og kvaliteten af boligen og ydelserne knyttet til den.

Udover ændringerne af husleje- og tilskudsberegningerne er der også kommet en åbning for privatisering af boligmassen ved at beboerne får mulighed for at købe udlejningsboliger som andelsboliger. Tiltag af denne type bidrager til større fleksibilitet på boligmarkedet.

4.9 Selskabsskat

Med en selskabsskattesats på 35 pct. ligger Grønland i den høje ende sammenlignet med de fleste andre steder i verden. Den samlede selskabsbeskatning afhænger dog også af, hvorledes skattegrundlaget bliver opgjort. I den forbindelse spiller afskrivningsreglerne en vigtig rolle. Hidtil har selskaberne haft frie skattemæssige afskrivninger, hvilket har været særdeles gunstigt set fra virksomhedernes side, og samlet set har selskabsbeskatningen været lav sammenlignet med andre lande.

I et samfund som det grønlandske, hvor der er særligt stort behov for ny erhvervsaktivitet, og hvor man fra politisk side direkte og indirekte støtter en række aktiviteter, kunne man argumentere for, at en lempelig erhvervsbeskatning er en nænsom måde at yde støtte på, som virksomhederne på lige fod kan nyde godt af. Frie afskrivningsregler er imidlertid kun en indirekte metode til at modvirke uhensigtsmæssige strukturer andre steder i økonomien. Det er mere effektivt at tage initiativer, der direkte modvirker strukturproblemerne frem for at forsøge at opnå nogle usikre, indirekte effekter gennem en lempelig erhvervsbeskatning. Fx vil det i det

lange løb være et mere effektivt middel mod den lave produktivitet at sætte ind med en styrkelse af grunduddannelserne frem for at nedsætte erhvervsbeskatningen.¹²

Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning kan frie afskrivningsregler føre til et uhensigtsmæssigt investeringsomfang, da det giver virksomhederne et incitament til at investere, når de har overskud. Det ville være bedre, at virksomhederne investerer, når det ud fra driftsøkonomiske overvejelser er rentabelt. Den teoretisk optimale situation er, at de skattemæssige afskrivninger svarer til de økonomiske afskrivninger. Dvs. at et aktiv med en økonomisk levetid på fx 5 år afskrives over 5 år.

I praksis er det dog kun i begrænset omfang muligt at have forskellige afskrivningsregler for forskellige investeringsgoder. De fleste steder har man derfor én afskrivningssats for maskiner, én for bygninger samt straksafskrivning for mindre anskaffelser.

For at reducere virksomhedernes incitamenter til at overinvestere har Landstinget besluttet at begrænse de frie skattemæssige afskrivninger, således at virksomhederne fra indkomståret 2001 årligt kan afskrive indtil:

- 5 pct. af anskaffelsessummen for bygninger og installationer,
- 10 pct. af anskaffelsessummen for eventuelle skibe og fly,
- 30 pct. af den afskrivningsberettigede saldo værdi for øvrige aktiver,
- 100 pct. af anskaffelsessummen for driftsmidler, der er anskaffet for 100.000 kr. eller derunder.

Afskrivningerne kan herudover forøges med et beløb svarende til halvdelen af selskabets overskud før skat. For selskaber med store overskud kan denne regel få ganske stor betydning for størrelsen af afskrivningerne. Da virksomhederne selv kan vælge, hvilken type aktiv der afskrives efter denne regel, må man formode, at de først vil afskrive bygninger og installationer og dernæst, hvis muligt, skibe og fly. Også med de nye regler vil der således være et betydeligt element af straksafskrivning i selskabsbeskatningen.

¹² Grønlands økonomi, marts 2001, Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands Økonomi.

Der er opbygget store udskudte skatter som følge af de frie afskrivninger. Når de udskudte skatter senere bliver af en mere acceptabel størrelse, vil landsstyret foreslå, at selskabsskatten generelt bliver sat ned til 30 pct.¹³

Landstinget har desuden vedtaget, at selskabsskatten fra 2002 sænkes fra 35 til 30 pct. for selskaber, der arbejder inden for olie- og mineralområdet samt med eksport af is og vand.

Med de foreslåede ændringer vil selskabsbeskatningen nærme sig beskatningen i en række europæiske lande, hvilket ligger i naturlig forlængelse af den øgede internationalisering, som Grønland oplever i disse år. Selskabsbeskatningen bliver således skærpet med landsstyrets forslag. Men især ordningen med, at afskrivningerne kan forøges med et beløb svarende til halvdelen af selskabets overskud før skat, betyder, at selskabsbeskatningen fortsat må vurderes at være væsentlig mere lempelig end de fleste andre steder, jf. tabel 4.9.1.

Tabel 4.9.1 Hovedtræk af selskabsskattesats og afskrivningsregler i en række lande

| | Selskabsskat pct. | | Afskrivninger, maskiner pct. årligt) | | Afskrivninger, bygninger (pct. årligt) | |
|-----------------|----------------------|-------------------------|---|-----------------------------|---|-----------------------------|
| | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 |
| Danmark | 32,0 | 30,0 | saldo 30 | saldo 25 | lineær 5 | lineær 5 |
| Sverige | 28,0 | 28,0 | saldo 30 | | lineær 1,5-5 | |
| Norge | 28,0 | 28,0 | saldo 20 | | saldo 4 | |
| Finland | 29,0 | 29,0 | saldo 30 | | saldo 7 | |
| Holland | 35,0 | 35,0 | lineær 14 ^a | | lineær 2-3 | |
| Tyskland | 51,6/42,8 | 39,4 | saldo 30 | saldo 20 ^b | lineær 4 | lineær 3 |
| Frankrig | 36,7 | 35,3 | saldo 20 ^a | | lineær 2-5 | |
| Storbritannien | 30,0 | 30,0 | saldo 25 | | lineær 4 | |
| EU-gennemsnit | 35,3 | 33,8 | ... | ... | ... | ... |
| Grønland | 35,0 | 35,0^c | 100 | saldo 30^d | 100 | lineær 5^d |

a. Dog ingen faste regler eller afhænger af aktivets levetid.

b. Eller lineært. Afhænger af aktivets levetid.

c. 30 pct. for selskaber, der arbejder inden for olie- og mineralområdet samt med eksport af is og vand.

d. Herudover kan afskrivningerne forøges med et beløb svarende til halvdelen af selskabets overskud før skat.

Kilder: Eftersyn af skattesystemet, Skatteministeriet, 2001, samt landstingslov om indkomstskat.

¹³ En annoncering af, at selskabsskatten vil blive sat ned på et senere tidspunkt, øger virksomhedernes incitament til at udskyde skatten og modvirker således landsstyrets intentioner om at nedbringe de udskudte skatter.

4.10 Konklusion

Med offentliggørelsen af den strukturpolitiske handlingsplan i september 2000 blev det langsigtede mål for Grønlands økonomi præciseret, og der blev skitseret forslag til realisering af denne målsætning. Siden da er der gennemført strukturpolitiske initiativer. En række af initiativerne er i tråd med nogle af udvalgets tidligere anbefalinger, og udvalget ser således positivt på denne udvikling. Især reformerne med hensyn til privatisering, huslejeområdet, erhvervslovgivning og konkurrencenævn, enspriser samt uddannelse må vurderes at være vigtige skridt i retning af bedre strukturer i økonomien.

Det er i den sammenhæng vigtigt, at ændringerne får tid til at slå helt igennem, da de fulde virkninger af strukturpolitik først viser sig på lidt længere sigt. Udvalget finder det endvidere afgørende, at arbejdet med strukturreformer videreføres og udvides, da der fortsat er store uudnyttede muligheder for at forbedre strukturen i økonomien.

Kapitel 5. Finanspolitikken

5.1 Den overordnede udvikling i hjemmestyrets finanser

Den overordnede udvikling i hjemmestyrets finanser fremgår af tabel 5.1.1. Det er bemærkelsesværdigt, at der var drift- og anlægsunderskud i højkonjunkturårene 1998 og 1999. I 2000 var der et overskud på drifts- og anlægsbudgettet på 37 mio. kr. I 2001 ventes et overskud på 60 mio. kr., mens der i 2002 budgetteres med et underskud på 72 mio. kr. Drifts- og anlægssaldoen forværres således med 132 mio. kr. fra 2001 til 2002, hvilket indikerer, at finanspolitikken er ekspansiv i 2002. Udlån og ekstraordinære poster betyder, at DAU-saldoen forbedres fra et overskud på 9 mio. kr. i 2001 til 34 mio. kr. i 2002.

Tabel 5.1.1 Hjemmestyrets udgifter og indtægter 1997-2002, mio. kr.

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|----------------------------------|-----------|-------------|------------|-----------|-----------|------------|
| Indtægter | 4178 | 4304 | 4511 | 4720 | 4755 | 4865 |
| Drifts- og anlægsudgifter | -4129 | -4405 | -4515 | -4683 | -4695 | -4937 |
| Drifts- og anlægsoverskud | 49 | -101 | -4 | 37 | 60 | -72 |
| Udlån og ekstraordinære poster | 40 | 39 | 122 | 27 | -51 | 106 |
| DAU-overskud | 89 | -62 | 118 | 64 | 9 | 34 |

Kilder: Hjemmestyrets regnskaber, Budgetorientering 2001 og forslag til finanslov for 2002. Oplysningerne frem til 2000 er således baseret på regnskabstal, mens tallene vedrørende 2001 og især 2002 er skønnede og dermed behæftet med usikkerhed.

5.2 Beregning af den neutrale saldo - hovedpræmisser

I Det Rådgivende Udvalgs beretning fra marts 2001 blev der opstillet en enkel økonomisk model til belysning af, hvor stort overskuddet på hjemmestyrets finanser ville have været, hvis der havde været en neutral – eller normal – økonomisk udvikling. Beregningerne med den opstillede model er i en række henseender usikre, hvorfor de eksakte talstørrelser kan kritiseres og diskuteres, men det er udvalgets opfattelse, at vurderingen af finanspolitikken hviler på et langt mere sikkert grundlag, når der tages udgangspunkt i de resultater, som modellen frembringer.

Modellen bygger på to hovedpræmisser: For det første, at hjemmestyrets gældssituation ikke må forringes i et langsigtet perspektiv, såfremt økonomien – eventuelt med svingninger - følger sit langsigtede vækstspor. 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.

For det andet, at finanspolitikken bør bidrage til den konjunkturmæssige stabilisering. 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 den offentlige økonomi.

5.3 Beregning af det neutrale budget

Opdaterede beregninger baseret på nye tal fremkommet siden marts 2001 fremgår af det følgende. Frem til 2000 er anvendt regnskabstal, oplysningerne for 2001 er baseret på Budgetorientering for de 9 første måneder af 2001, og for 2002 er der anvendt finanslovstal.

Som led i opdateringen af beregningerne af det neutrale budget er anvendt skøn over vækst og inflation i 2001 og 2002 (disse er nærmere omtalt i kapitel 3). De centrale variable er gengivet i tabel 5.3.1.

Tabel 5.3.1 Grønlands økonomi 1997-2002

| Pct. | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|-------|
| BNP-vækst, årets priser | 1,9 | 8,8 | 8,0 | 5,0 | 5,3 | 3,5 |
| Inflation | 0,6 | 1,1 | 0,7 | 1,7 | 3,2 | 2,0 |
| Real BNP-vækst | 1,4 | 7,7 | 7,2 | 3,3 | 2,0 | 1 – 2 |
| Potentiel realvækst | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 |
| Potentiel vækst, årets priser | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 3,2 | 4,5 | 3,5 |

Anm.: I 2002 skønnes den økonomiske vækst at blive 1-2 pct. I beregningerne indgår en vækst på 1,5 pct.

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

Opstillingen af det neutrale budget er vist i tabel 5.3.2. Heraf fremgår, hvorledes drifts- og anlægssaldoen ville kunne have udviklet sig under de to hovedpræmisses. De to hovedpræmisses, som den opstillede model er baseret på, kan hermed opfyldes, idet tallene i tabel 5.3.2 afspejler:

- at hjemmestyrets udgifter ville udgøre en konstant andel af BNP, såfremt BNP følger sin trendmæssige udvikling (den potentielle realvækst). I år med en vækst over trenden ville hjemmestyrets udgifter som andel af faktisk BNP falde. I år med en vækst under trenden vil hjemmestyrets udgifter som andel af faktisk BNP omvendt stige.

- hvordan skatteindtægterne ville have udviklet sig, hvis de havde fulgt den faktiske vækst i økonomien i løbende priser. Hermed ville hjemmestyrets skatteindtægter udgøre en konstant andel af faktisk BNP.
- at øvrige indtægter, især bloktilskuddet, følger den faktiske udvikling.

Det fremgår af det ovenstående, at der på såvel udgifts- som indtægtssiden er indregnet konjunkturstabiliserende elementer i det neutrale budget. På indtægtssiden indgår den stabiliserende indflydelse fra de såkaldte automatiske stabilisatorer (skattesatser), mens der på udgiftssiden er forudsat en tilsvarende automatisk norm, hvor udgifterne blot følger den trendmæssige udvikling i real BNP.

Heraf følger, at en aktiv konjunkturstabiliserende finanspolitik skal være mere konjunkturmodløbende end det neutrale budget, hvor finanspolitiske effekter udelukkende kommer fra de automatiske stabilisatorer, jf. herom i afsnit 5.4.

Dette er imidlertid ikke tilstrækkeligt til, at hjemmestyrets gældssituation ikke forringes i et langsigtet perspektiv. Det er også en nødvendig forudsætning, at hjemmestyrets øvrige indtægter stiger i takt med BNP i løbende priser. Hvis dette ikke er tilfældet, må skatteindtægterne stige så meget, at de samlede indtægter følger udviklingen i BNP i løbende priser¹⁴.

Hertil kommer, at det også er en nødvendig forudsætning for en ansvarlig finanspolitik, at hjemmestyrets gældssituation er forsvarlig i udgangssituationen, og hvis den ikke er det, at finanspolitikken også indrettes, så det kan opnås.

Primo 1997 – udgangspunktet for beregningen af det neutrale budget i det følgende – var hjemmestyrets gæld 311 mio. kr., jfr. tabel 3.7.2. Dette giver i sig selv ikke anledning til bekymring. Men der kan opstå et problem, hvis hjemmestyret påtager sig et ansvar for gælden i de hjemmestyreejede selskaber, selvom der ingen formel/juridisk forpligtelse er hertil, såfremt disse virksomheder skulle blive nødlidende. Denne problemstilling er primært relevant i forhold til Royal Greenland A/S, jf. kapitel 3.

¹⁴ Dette er en af årsagerne til, at der i udvalgets anbefalinger altid ligger, at bloktilskuddets værdi bør søges øget ved, at den grønlandske inflation bliver mindre end den danske.

At Grønlands økonomi er sårbar taler endvidere for, at der stræbes mod en så god udgangssituation som muligt. Det vil sige mod, at der er finansielle tilgodehavender i Landskassen. En af forudsætningerne i beregningen af det neutrale budget er i forlængelse heraf, at der regnes med et overskud på drifts- og anlægssaldoen på ca. 50 mio. kr. i det neutrale år, der her er antaget at være 1997.

Det neutrale budget for årene 1998-2002 fremgår af tabel 5.3.2. Overskuddet på drifts- og anlægssaldoen skulle i årene 2000 – 2002 have været på henholdsvis 311, 225 og 213 mio. kr. i det neutrale budget. Dette skal sammenholdes med, at det faktiske overskud på drifts- og anlægsbudgettet var på henholdsvis 37, 60 og – 72 mio. kr. i årene 2000 – 2002, jf. herom i afsnit 5.4.

Tabel 5.3.2 Beregnede udgifter og indtægter, mio. kr. (det neutrale budget)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Beregnete udgifter i alt | 4129 | 4234 | 4326 | 4463 | 4672 | 4835 |
| Potentielle skatteindtægter | 1154 | 1256 | 1356 | 1424 | 1499 | 1552 |
| Andre indtægter | 3024 | 3094 | 3205 | 3350 | 3398 | 3496 |
| Beregnete indtægter i alt | 4178 | 4350 | 4561 | 4774 | 4897 | 5048 |
| Beregnet drifts- og anlægssaldo | 49 | 116 | 235 | 311 | 225 | 213 |

Kilde: Egne beregninger.

Når det som her er finanspolitikens aktivitetsvirkninger, der skal vurderes, skal den faktiske drifts- og anlægssaldo dog fra 2000 og frem korrigeres for, at der årligt er bevilget midler til Anlægs- og renoveringsfonden, som ikke er brugt i de pågældende år, hvorfor disse endnu ikke har givet anledning til aktivitetsvirkninger.

I 2000 var der uforbrugte midler i fonden på 256 mio. kr., hvorfor de underliggende anlægsudgifter var væsentligt lavere end bevillingen. Det vides endnu ikke præcist, hvor store uforbrugte midler der var i 2001, og hvor store de vil blive i år. De seneste oplysninger tyder dog på, at 45 mio. kr. ikke blev forbrugt i 2001. Antages investeringsomfanget i 2002 at blive lige så stort som i 2001, vil de uforbrugte midler blive på 29 mio. kr. Hermed kan forskellen mellem det beregnede og det faktiske drifts- og anlægsoverskud opgøres, jf. tabel 5.3.3.

Tabel 5.3.3 Faktisk og beregnet drifts- og anlægsoverskud, mio. kr.

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|----------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| 1. Faktisk drifts- og anlægsoverskud | 49 | -101 | -4 | 37 | 60 | -72 |
| 2. Uforbrugte midler i Anlægs- og renoveringsfonden | | | | 256 | 45 | 29 |
| 3. Faktisk aktivitetskorrigeret drifts- og anlægsoverskud: (1) + (2) | 49 | -101 | -4 | 293 | 105 | -43 |
| 4. Beregnet neutralt drifts- og anlægsoverskud | 49 | 116 | 235 | 311 | 225 | 213 |
| 5. Forskel: (3) – (4) | 0 | -217 | -239 | -18 | -120 | -256 |

5.4 Vurdering af hjemmestyrets finanspolitik

I dette afsnit skal den opstillede enkle økonomiske model til vurdering af hjemmestyrets førte og planlagte finanspolitik vurderes. Som udgangspunkt herfor er der i tabel 5.4.1 opstillet en række centrale målvariable for den grønlandske økonomi i årene 1998-2002.

Tabel 5.4.1 Centrale makroøkonomiske variable, 1998-2002

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Real BNP-vækst, pct. | 7,7 | 7,2 | 3 | 2 | 1-2 |
| Ledige i byerne, personer | 1.960 | 1.715 | 1.501 | 1.550 | 1.550 |
| Inflation, pct. | 1,1 | 0,7 | 1,7 | 3,2 | 2,0 |
| Handelsbalancen, mia. kr. | -1,0 | -0,9 | -0,7 | ... | ... |
| DAU-saldo, mio. kr. | -62 | 118 | 64 | 9 | 34 |
| Hjemmestyrets nettogæld ultimo, mia. kr. | -0,1 | -0,3 | -0,7 | ... | ... |
| Hjemmestyrets og de største virksomheders nettogæld, ultimo, mia. kr. | 2,6 | 2,5 | 2,2 | ... | ... |

Kilde: Kapitel 3.

I hvert af højvækstårene 1998-99 var finanspolitikken godt 200 mio. kr. mere ekspansiv end svarende til det neutrale budget, jf. tabel 5.3.3. Finanspolitikken var derfor medvirkende til, at væksten blev meget høj i 1998 og 1999. Denne vækst blev realiseret uden at inflationen steg, hvilket givetvis også skal ses som en konsekvens af, at der var ledig kapacitet i økonomien på daværende tidspunkt, og at landingsbanerne i høj grad blev opført med udefra kommende arbejdskraft og materialer.

I 2000 var finanspolitikken stort set i overensstemmelse med det neutrale budget. Dette resultat var dog ikke mindst en følge af, at der var betydelige uforbrugte midler i Anlægs- og renoveringsfonden ved årets udgang, nemlig godt ¼ mia. kr. Som det fremgår af tabel 5.4.1, faldt ledigheden i 2000, ligesom forbrugerpriserne begyndte at stige. Det er udvalgets vurdering, at

finanspolitikken i 2000 ville have været alt for ekspansiv, hvis der ikke havde været disse uforbrugte midler i Anlægs- og renoveringsfonden. Den faktisk førte finanspolitik i 2000 kom dermed til at være i rimelig overensstemmelse med konjunktursituationen.

Som det fremgår af tabel 5.4.1 og kapitel 3 er det finanspolitiske råderum blevet reduceret i 2001, selvom der også i 2001 regnes med uforbrugte midler i Anlægs- og renoveringsfonden svarende til 45 mio. kr. Reduktionen af råderummet ses af, at arbejdsmarkedet var presset og af, at inflationen var stigende og for første gang siden 1995 over inflationen i Danmark.

I 2001 er det beregnede drifts- og anlægsoverskud 165 mio. kr. større end det forventede overskud. Korrigeres der for, at der var uforbrugte midler i Anlægs- og renoveringsfonden på 45 mio. kr., er det beregnede overskud 120 mio. kr. større end det faktiske, jf. tabel 5.3.3.

Finanspolitikken har således også været ekspansiv i 2001 i forhold til det neutrale budget. Der er endvidere udsigt til – også efter korrektion for uforbrugte midler i Anlægs- og renoveringsfonden, at finanspolitikken bliver endnu mere ekspansiv i 2002 – svarende til 1/4 mia. kr., jf. tabel 5.3.3.

Når en så ekspansiv finanspolitik i henhold til oversigten i tabel 5.4.1 ikke antages at give anledning til en uholdbar økonomisk udvikling på kort sigt (målt ved bl.a. inflation og ledighed), hænger det ikke mindst sammen med stagnation i de private forbrugsudgifter og de private investeringer.

Men der er flere indikationer af, at den førte politik ikke er holdbar set i et lidt længere perspektiv. Det er således meget bekymrende, at det er udviklingen i driftsudgifterne, der er årsag til den meget ekspansive finanspolitik i 2002. Driftsudgifterne forventes således at stige med 5,5 pct. i 2002, mens indtægterne kun budgetteres at stige med 2,3 pct. Henset til de betydelige investeringer (til boligbyggeri, skoler, infrastruktur, renovering m.m.), der presser sig på, er det ikke holdbart, at driftsudgifterne i flere år i gennemsnit er steget stærkere end indtægterne (se tabel 5.5.3). Dette presser investeringsopgaver ud med heraf følgende negative konsekvenser for de fremtidige produktionsmuligheder.

Det rådgivende udvalg må på denne baggrund anbefale, at den reale vækst i hjemmestyrets driftsudgifter i en række år bringes ned under den forventede langsigtede vækst i økonomien, såfremt skattetrykket ønskes fastholdt.

Et sådant udviklingsforløb er – som det fremgår af tabel 5.5.2 – også indlagt i budgetoverslagsårene 2003-2005, idet der regnes med et reelt fald i driftsudgifterne på godt 70 mio. kr. fra 2002 til 2003 og herefter stigninger på hhv. 11 og 14 mio. kr. Men som det også fremgår af tabel 5.5.2, betyder selv denne planlagte kraftige opbremsning af driftsudgifterne ikke, at der i gennemsnit bliver større råderum for anlægsinvesteringer i budgetoverslagsårene, idet der også budgetteres med faldende indtægter.

Såfremt det lykkes at realisere det i budgetoverslagsårene planlagte forløb, imødekommes Udvalgets anbefaling af, at den reale vækst i hjemmestyrets driftsudgifter i en række år bringes ned under den forventede langsigtede vækst i økonomien, hvorfor det synes muligt at fastholde skattetrykket. Tilbage står derfor problemet med at øge råderummet for anlægsinvesteringer af hensyn til bl.a. de langsigtede vækstmuligheder. Dette vil kræve yderligere reduktioner af driftsudgifterne eller øget skattetryk.

Lykkes det derimod ikke at realisere den planlagte opbremsning af driftsudgifterne i budgetoverslagsårene, vil det enten medføre en uholdbar finanspolitik eller et øget skattetryk, såfremt blot det planlagte (og utilstrækkelige) niveau for anlægsinvesteringer skal realiseres. Historiske erfaringer viser, at dette er ambitiøst, jf. at driftsudgifterne typisk er steget mere end planlagt - også når der har været budgetteret med stærkt stigende driftsudgifter, se tabel 5.5.3 og 5.5.4.

Alt i alt er det Udvalgets opfattelse, at der i den førte og planlagte finanspolitik, selv om der heri er indbygget meget store fremtidige krav, ikke i tilstrækkelig grad er taget langsigtede hensyn. Denne problemstilling forstærkes af udsigten til, at ældregruppen bliver relativt større. Det rådgivende udvalg skal endvidere anbefale, at der gennemføres en stærkere prioritering blandt driftsudgifterne, så det bliver muligt at sikre kvalitetsforbedringer på folkeskoleområdet og andre områder af særlig betydning for den fremtidige vækst.

Ovenstående gennemgang viser endvidere, at finanspolitikkenes virkninger er blevet afhængig af forvaltningen af de midler, der overføres til Anlægs- og renoveringsfonden. I lighed med

anbefalingerne i den seneste beretning finder Udvalget det afgørende, at udnyttelsen af de faktiske bevillinger fra Anlægs- og renoveringsfonden tilrettelægges i et nært samarbejde internt i hjemmestyret, så der sikres en tæt overensstemmelse med de politiske intentioner for den overordnede finanspolitik. Det er specielt vigtigt, at konstruktionen med Anlægs- og renoveringsfonden ikke fører til - i modstrid med de politiske intentioner - at den faktiske finanspolitik bliver konjunkturmedløbende. Det vil med andre ord sige, at udnyttelsen af Anlægs- og renoveringsfonden skal ske, så der også opnås den bedst mulige udnyttelse af produktionskapaciteten i bygge- og anlægssektoren.

5.5 Hjemmestyrets økonomi

5.5.1 Regnskab 2000

I finansloven for 2000 var der budgetteret med et overskud i Landskassen på 4 mio. kr. I løbet af finansåret godkendte Landstingets finansudvalg desuden ufinansierede bevillingsforøgelser på 63 mio. kr., heraf 56 mio. kr. i genbevillinger på anlægs- og renoveringsområdet. Der var således et budgetteret drifts-, anlægs- og udlånsunderskud på 59 mio. kr. i 2000.

Landskassens regnskab udviste i 2000 et drifts-, anlægs- og udlånsoverskud på 64 mio. kr., hvilket således var en forbedring på 123 mio. kr. i forhold til budgettet. Resultatet skal ses i forhold til samlede indtægter på 4.720 mio. kr., samt udgifter på i alt 4.656 mio. kr.

Årsagen til afvigelsen mellem budget og regnskab i 2000 var primært en kombination af færre driftsudgifter og højere indtægter end budgetteret. Driftsudgifterne var således 31 mio. kr. lavere end forudsat, hvorimod indtægterne var 108 mio. kr. højere end forudsat.

I vurderingen af Landskassens resultat for 2000 er det vigtigt at have for øje, at etableringen af den såkaldte Anlægs- og renoveringsfond i 2000 medfører visse vanskeligheder i sammenligningen af landskassens resultater over årene (jf. boks 5.5.1). I 2000 er resultatet påvirket i negativ retning af genbevillingen på anlægsområdet på 56 mio. kr.

Landskassens samlede resultat for perioden 1996-2000 samt skøn for 2001-02 fremgår af tabel 5.5.1.

Tabel 5.5.1 Landskassens resultat 1996-2002, mio.kr.

| | R1996 | R1997 | R1998 | R1999 | R2000 | 2001 | FL2002 |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|
| Indtægter | 4.063 | 4.178 | 4.304 | 4.511 | 4.720 | 4755 | 4.865 |
| Driftsudgifter | -3.380 | -3.492 | -3.698 | -3.923 | -3.948 | -4064 | -4.287 |
| Anlægsudgifter | -545 | -637 | -707 | -592 | -735 | -631 | -650 |
| Udlån | 390 | 40 | 39 | 145 | 44 | 61 | 106 |
| Ekstraordinære poster | -26 | 0 | 0 | -23 | -17 | -112 | 0 |
| DAU-resultat | 502 | 89 | -62 | 118 | 64 | 9 | 34 |
| DAU i % af BNP | 7,2 | 1,3 | -0,8 | 1,4 | 0,7 | 0,1 | 0,4 |

Anm.: Tallene for 2001 er beregnet på FL2001 samt ændringer, jf. Budgetorientering 2001.

Kilder: Grønlands Hjemmestyre 2000. *Landskassens regnskab 1999* s. 4.; Grønlands Hjemmestyre 2001.

Budgetorientering 2001. Grønlands Hjemmestyre 2001. *Finanslov 2002*. Grønlands Statistik, *Statistisk årbog 2000* s.189. Grønlands Statistik 2000, *Udviklingen i nogle centrale økonomiske indikatorer*.

5.5.2 Finansåret 2001

I Finanslov 2001 blev der budgetteret med et DAU-overskud på 35 mio. kr.

Tidligt i finansåret blev det klart, at der var behov for yderligere bevillinger til sundhedsvæsenet på niveauet 68 mio. kr. i 2001, ligesom den nedadgående udvikling i fiskerisektoren blev forsøgt afbødet ved indførsel af et brændstoffilskud på i alt godt 11 mio. kr. Bevillingsforøgelserne blev med Landstingets godkendelse finansieret ved en revurdering af indtægtsbevillingerne samt en reduktion af anlægsbevillingerne, hvorved det bevilgede overskud på 35 mio. kr. i 2001 forblev uændret.

I 2000 blev der godkendt genbevillinger på 112 mio. kr. på anlægs- og renoveringsområdet forårsaget af forsinkelser på dette område i 1999. Finansieringen skete ved en negativ anlægsbevilling i den såkaldte Anlægs- og renoveringsfond. Hjemmestyrets eksterne revisorer har efterfølgende påpeget, at denne finansieringsform bryder med de grundlæggende principper i Anlægs- og renoveringsfonden, og det anbefalede, at den negative anlægsbevilling bogføres som en ekstraordinær udgift i 2001. Dette er efterfølgende sket og resulterer i en forværring af regnskabsresultatet i 2001 med 112 mio. kr.

Landsstyreområdet for Økonomi har i efteråret 2001 orienteret om forventningerne til Landskassens resultat for året som helhed. Orienteringen indeholder en vurdering af udviklingen i indtægter og udgifter for hele 2001 foretaget ud fra de oplysninger, der var tilgængelige efter finansårets første 9 måneder, samt bevillingsændringerne godkendt af Landstinget og Landstingets finansudvalg.

Det forventede regnskabsresultat for 2001 er i henhold til denne budgetorientering et overskud på ca. 9 mio. kr. Ser man bort fra den ekstraordinære udgiftsførsel på 112 mio. kr., er der tale om et forventet overskud på 121 mio. kr., hvilket er 86 mio. kr. bedre end det budgetterede overskud på 35 mio. kr.

Boks 5.5.1 Anlægs- og reoveringsfonden

Før anlægs- og reoveringsfonden blev etableret fra og med finansåret 2000, skulle man i forbindelse med vurdering af den finanspolitiske påvirkning fra dette område se på afvigelsen mellem bevilling og forbrug på området.

Fra og med 2000 bogføres projekter på anlægsområdet derimod som forbrug, så snart de medtages i anlægs- og reoveringsfonden, hvorfor der i princippet ikke er nogen afvigelse mellem bevilling og forbrug. Fra og med 2000 skal den finanspolitiske effekt, som aflæses af regnskabstallene, derfor korrigeres for effekterne af forskellen mellem indestående i Anlægs- og reoveringsfonden primo og ultimo finansåret.

Det skal dog nævnes, at der i 2000 blev finansieret genbevillinger fra 1999 ved en negativ anlægsbevilling i Anlægs- og reoveringsfonden, som betød, at resultatet i 2000 blev 112 mio. kr. bedre end i tilfælde af, at genbevillingerne fra 1999 var blevet finansieret ved et forringet regnskabsresultat.

I 2001 er den negative anlægsbevilling på 112 mio. kr., som blev bogført i fonden i 2000, udmøntet og finansieret ved en forringelse af landskassens resultat. Resultatet i 2001 vil således blive forringet ekstraordinært med 112 mio. kr. Den finanspolitiske effekt heraf vil dog ikke være tilsvarende, da der ikke vil være nogen påvirkning af aktiviteten.

5.5.3 Finansloven for 2002

Opgørelsen over det budgetterede drifts-, anlægs- og udlånsresultat for 2002 og budgetoverslagsårene 2003-2005 i tabel 5.5.2 viser, at indtægterne budgetteres en smule lavere i budgetoverslagsårene i forhold til niveauet i 2002. Driftsudgifterne forventes ligeledes at falde en smule fra 2002 til 2005, hvilket primært skyldes færre udgifter på administrations- og erhvervsområdet. Anlægsudgifterne, som indeholder både anlægs- og reoveringsudgifter, stiger i 2003 og 2004 for derefter at falde igen i 2005. Den midlertidige stigning skyldes primært øgede anlægsudgifter på kultur- og uddannelsesområdet samt på boligområdet. Det lavere anlægsbudget i 2005 skyldes derimod færre udgifter på reoveringsområdet. Samlet set forventes der i perioden årlige overskud på DAU-saldoen.

Tabel 5.5.2 Indtægter og udgifter 2002-2005, mio. kr.

| | FL2002 | BO2003 | BO2004 | BO2005 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|
| Indtægter | 4.865 | 4.833 | 4.766 | 4.759 |
| Driftsudgifter | -4.287 | -4.214 | -4.225 | -4.239 |
| Anlægsudgifter | -650 | -692 | -669 | -593 |
| Udlån | 106 | 113 | 168 | 113 |
| DAU | 34 | 40 | 40 | 40 |

Kilde: Grønlands Hjemmestyre 2001. *Finanslov 2002*.

Tabel 5.5.3 viser den procentvise stigning i indtægter og udgifter i perioden 1997 til 2002, hvor tallene for 2001 og 2002 er budgettal. Som det fremgår, er den procentvise stigning i indtægterne kun højere end stigningen i driftsudgifterne i ét af årene, nemlig finansåret 2000. Denne udvikling er betænkelig, især da indtægterne er steget kraftigt som følge af den gunstige konjunkturudvikling i de seneste år.

Tabel 5.5.3 Udviklingen i driftsudgifter og indtægter, pct.

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | FL2002 | Stigning i alt |
|---------------------------|------|------|------|------|------|--------|----------------|
| Stigning i driftsudgifter | 3,3 | 5,9 | 6,1 | 0,6 | 2,9 | 5,5 | 26,7 |
| Stigning i indtægter | 2,8 | 3,0 | 4,8 | 4,6 | 0,7 | 2,3 | 19,7 |

Anm.: Stigningerne i indtægterne er egne beregninger.

Kilder: Grønlands Hjemmestyre, *Regnskaberne for 1999 og 2000*, *Finanslov 2001*, *Budgetorientering 2001* samt *Finanslov 2002*.

I finansloven for 2002 er overskudsmålene på henholdsvis 34 mio. kr. for 2002 og 40 mio. kr. i hvert af de efterfølgende budgetoverslagsår. Såfremt disse overskudsmål skal realiseres, kræver det en stram økonomistyring. Fremkommer der udgifter i løbet af et finansår, som ikke kunne forudses ved finanslovens vedtagelse, bør disse finansieres ved omprioritering. Behovet for en stram økonomisk styring understreges af tendensen, der ses af tabel 5.5.4, som viser forskellene mellem finanslovsbevillinger og regnskabsresultater i perioden 1993 til 2000. I alle årene, bortset fra 2000, har stigningen i driftsudgifterne således været større end budgetteret i de pågældende års finanslov.

Tabel 5.5.4 Driftsudgifter – forskel fra finanslov til regnskab

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Forskel i mio. kr. | 30 | 24 | 13 | 75 | 83 | 31 | 70 | -59 |
| Forskel i pct. | 0,9 | 0,7 | 0,4 | 2,2 | 2,4 | 0,8 | 1,8 | -1,5 |

Kilder: Grønlands Hjemmestyre, *Finanslov 2000* samt *Landskassens regnskaber for 1999 og 2000*.

Behovet for en stram økonomisk styring understreges af, at der i finansloven for 2002 kun er afsat en beskednen reserve til finansiering af uforudsete udgifter.

5.5.4 Hjemmestyrets finansielle situation

I slutningen af firserne havde Grønlands Hjemmestyre en betydelig gæld, og den økonomiske politik op gennem halvfemserne har derfor, blandt andet, fokuseret på en nedbringelse af Hjemmestyrets gældsforpligtelser.

Som det fremgår af tabel 5.5.5, er Hjemmestyrets langfristede gæld reduceret betragteligt siden 1995. Gælden skønnes i perioden reduceret med i alt 1.208 mio. kr. til godt 150 mio. kr. ved udgangen af 2001. Dette er for ca. halvdelen finansieret ved en reduktion i hjemmestyrets likvide midler og fondsbeholdninger, som er reduceret fra 1.572 mio. kr. til 1.016 mio. kr., svarende til i alt 556 mio. kr.

Anlægs- og renoveringsfonden forventes at indeholde projektbevillinger for omkring 460 mio. kr. i slutningen af 2001 og udgør derfor en væsentlig andel af de likvide beholdninger og fondsbeholdningerne.

Tabel 5.5.5 Hjemmestyrets likvider og finansielle forpligtelser i hovedtræk, ultimo årene, mio. kr.

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|------|------|------------------|------------------|
| Fonds- og likvide be- holdninger | 1.572 | 1.600 | 1.372 | 605 | 483 | 826 | 1.016 |
| Langfristet gæld | 1.361 | 1.067 | 881 | 461 | 175 | 175 | 153 |
| Nettotilgodehavender ^a | -279 | 311 | 267 | 144 | 308 | 651 ^b | 863 ^b |

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

b. I 2000 er 366,6 mio. kr. af de samlede nettotilgodehavender reserveret i anlægs- og renoveringsfonden til konkrete projekter. Det tilsvarende tal for 2001 er på niveauet 460 mio. kr.

Kilder: Grønlands Hjemmestyre, *Landskassens regnskab 1999 og 2000*. Budgetorientering 2001.

5.6 Kommunernes økonomi

Kommunerne fik igen i 2000 et samlet overskud på deres regnskaber, jf. tabel 5.6.1. Dette samlede overskud dækker dog over betydelige forskelle kommunerne imellem. I alt har 11 af de 18 kommuner haft et overskud på deres regnskaber i 2000. Nuuk kommunes overskud var på 33,4 mio. kr. og udgør næsten halvdelen af det samlede overskud på 68,6 mio. kr. I det følgende tages udgangspunkt i kommunernes samlede resultater.

I perioden 1996 til 2000 er kommunernes indtægter steget med 22,9 pct., driftsudgifterne med 19,6 pct. og anlægsudgifterne med 29,4 pct.

Det fremgår ligeledes af tabel 5.6.1, at kommunerne har haft overskud på regnskaberne i alle årene og der er sket en konsolidering af kommunernes samlede økonomi i perioden, selvom der som anført er betydelige forskelle kommunerne imellem.

Tabel 5.6.1 Kommunernes udgifter, indtægter og resultat 1996-2000, mio. kr.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Indtægter | 1.758 | 1.941 | 1.950 | 2.055 | 2.160 |
| Driftsudgifter | -1.572 | -1.662 | -1.715 | -1.789 | -1.880 |
| Anlægsudgifter | -163 | -140 | -151 | -211 | -211 |
| Resultat | 23 | 140 | 84 | 55 | 69 |

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

Som det fremgår, har den procentvise stigning i kommunernes indtægter været højere end den tilsvarende stigning 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 fx offentlig hjælp, er udviklingen noget mindre gunstig, end det umiddelbart fremgår af tallene. Såfremt der sker en afmatning i den grønlandske økonomi vil dette øge presset på de kommunale udgifter, hvilket vil være et særligt problem i nogle af de kommuner, der ikke har haft overskud på deres regnskaber i perioden med høj beskæftigelse.

Den gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocent er stort set uændret i perioden 1996 til 2002, hvilket fremgår af tabel 5.6.2. Dog har Uummanaq kommune forhøjet skattesatsen med 1 pct.point i 2002. Ændringer i kommunernes skatteindtægter i perioden vil således primært være forårsaget af aktivitetsændringer og ikke ændringer i skattesatserne. Den fælleskommunale skat, som har været 4 pct. i hele perioden, indgår ikke i nedenstående tabel.

Tabel 5.6.2 Gennemsnitlig kommunal udskrivningsprocent 1996-2002

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Gennemsnitlig kommunal udskrivningsprocent | 26,6 | 26,6 | 26,7 | 26,8 | 26,7 | 26,7 | 26,8 |

Anm.: Der er ikke foretaget vægning i forhold til kommunernes indbyggerandel.

Kilder: Kanukoka og Skattedirektoratet.

Kommunernes gældssituation

Kommunernes samlede langfristede gæld har været svagt faldende i perioden 1996 til 2000. Samtidig er kommunernes beholdning af likvide aktiver steget væsentligt i perioden, fra 285 mio. kr. ultimo 1996 til 484 mio. kr. ultimo 2000. Kommunernes samlede nettotilgodehavender er således steget med 235 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. 228 mio. kr. ultimo 2000, mens kommunens langfristede gæld var ca. 75 mio. kr. I nogle kommuner hør man et meget lavt nettotilgodehavende, også når der tages hensyn til antallet af indbyggere i de pågældende kommuner.

Tabel 5.6.3 Kommunernes finansielle status ultimo 1996-2000, mio. kr.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| Likvide aktiver | 285 | 386 | 467 | 500 | 484 |
| Langfristet gæld | 169 | 162 | 160 | 153 | 133 |
| Nettotilgodehavender ^a | 116 | 224 | 307 | 347 | 351 |

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

Kilde: Kanukoka, *Nøgletal for de kommunale regnskaber 1996-2000*.

Ny bloktilskudsmodel og -aftale

Hjemmestyret og kommunerne indgår hvert år en bloktilskudsftale 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.

Fra og med finansåret 2001 fordeles bloktilskuddet til kommunerne ud fra en ny forenklet bloktilskudsmodel, hvor bloktilskuddet fordeles efter følgende 5 kriterier:

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.

Et *tilskud til skole- og kulturområdet*, som beregnes på baggrund af kommunens befolkningsandel indenfor aldersgruppen 6-17 år, og hvordan denne aldersgruppe er fordelt på hhv. by- og bygdeelever.

Et *øvrigt bloktilskud*, der udregnes på baggrund af den enkelte kommunes befolkningstal i forhold til kommunernes samlede befolkningstal.

Et *grundtilskud*, der er baseret på antagelsen om, at alle kommuner uanset forskelle i serviceniveau har en række udgifter knyttet til administrationen og øvrige basisydelser. Grundtilskuddet er 1 mio. kr., 2,5 mio. kr. eller 3,5 mio. kr. afhængigt af kommunens befolkningsantal.

Et *strukturtilskud*, der afhænger af kommunernes skattepligtige indkomst pr. indbygger samt af hvor stor forsørgerbyrden og ledigheden er i kommunen.

I bloktilskudsaftalen for 2002 er der sket ændringer i bloktilskuddet til kommunerne som følge af ændringer i opgave- og byrdefordelingen. Blandt de mest principielle ændringer er omlægningen af finansieringen på førtidspensionsområdet, som følger af en ny revalideringsforordning, der har til hensigt at fastholde potentielle førtidspensionsmodtagere på arbejdsmarkedet. Finansieringen ændres fra 1. januar 2002 til 50/50 mellem kommunen og Hjemmestyret for så vidt angår nye førtidspensionsmodtagere. Fordelingen indtil 1. januar 2002 var 10 pct. finansiering fra kommunen og 90 pct. fra Hjemmestyret. Omlægningen har til hensigt at sikre et større arbejdsudbud samt begrænse udgifterne til sociale foranstaltninger.

Herudover er kommunerne blevet kompenseret for de afledte udgifter af ændringen af lovgivningen vedrørende takstmæssig hjælp, som er en arbejdsløshedsydelse, der tidligere kun har været tilgængelig for medlemmer af fagforeningen S.I.K. Reglerne er ændret, da de diskriminerer medlemmer af andre fagforeninger.

Endelig bliver kommunerne kompenseret for nettoudgifterne i forbindelse med omlægningen af huslejberegningen i offentlige udlejningsboliger og den samtidige ændring af boligsikringsforordningen. I denne forbindelse er kommunernes andel af boligsikringsudgifterne ændret fra 60 til 40 pct., mens Hjemmestyrets andel er øget fra 40 til 60 pct.

5.6.1 Skatteudligning mellem kommunerne

Den nugældende ordning om skatteudligning mellem kommunerne har visse u hensigtsmæssigheder indbygget. Hovedelementerne i skatteudligningsordningen er skitseret i boks 5.6.1.

Boks 5.6.1 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

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

Udligning af fælleskommunal skat

Den fælleskommunale skat fordeles på grundlag af kommunernes skatteindtægter i de foregående år og i forhold til den enkelte kommunes 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, hvis kommunen to eller tre år før befandt sig i en situation med høje skatteindtægter. Med ordningen risikerer man således at pålægge kommuner en udgift i en periode, hvor der i forvejen er lav aktivitet.

Der arbejdes i øjeblikket på en ny skatteudligningsmodel, hvor det blandt andet vurderes, om u hensigtsmæssighederne i den gældende ordning kan undgås eller mindskes.

5.6.2 Statslige udgifter vedrørende Grønland

Udover bloktilskuddet afholder staten udgifter i forbindelse med statslige institutioners og myndigheders varetagelse af opgaver i Grønland. I 2001 vurderes disse udgifter at have været ca. 620 mio. kr. De største poster hertil vedrører Fiskeriinspektionen mv. under Forsvarsministeriet og politi, retsvæsen og kriminalforsorg med henholdsvis 263 mill. kr. og 162 mill. kr. i 2001, jf. tabel 5.5.1 At statens udgifter faldt i 1999 skyldes en engangsindtægt på 182,1 mill.

kr. under Miljø- og Energiministeriet i forbindelse med statens salg af aktier i NUNA A/S til Dansk Olie og Naturgas A/S (DONG).

Tabel 5.6.3 Statslige udgifter vedrørende Grønland, mio. kr.

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--|---------|---------|---------|---------|
| A. Tilskud til Grønland | 2.574,7 | 2.653,5 | 2.725,1 | 2.793,3 |
| B. Driftsudgifter og øvrige tilskud | 644,0 | 404,7 | 628,1 | 619,1 |
| Heraf: | | | | |
| Fiskeriinspektion mv. under Forsvarsministeriet | 356,8 | 286,2 | 268,0 | 263,2 |
| Politi, retsvæsen og kriminalforsorg | 130,6 | 143,2 | 154,2 | 162,1 |
| Energi-, miljø- og råstofaktiviteter | 65,6 | -129,9 | 111,9 | 103,7 |
| Statens Luftfartsvæsen og Meteorologisk Institut | 37,9 | 46,0 | 39,6 | 46,6 |
| Dansk Polarcenter, arktisk forskning og forskningsrådene | 36,0 | 40,6 | 35,8 | 24,0 |
| Øvrige | 17,1 | 18,6 | 18,6 | 19,5 |
| C. Anlægsudgifter i alt | 32,1 | 9,0 | 1,2 | 2,6 |
| D. Samlede udgifter (A+B+C) | 3.250,8 | 3.067,2 | 3.354,4 | 3.415,0 |

Anm.: For årene 1998 til 2000 er beløbene regnskabstal i årets priser. For år 2001 er beløbene budgetterede tal i 2001-priser.

Kilder: Opgørelsen er udarbejdet på grundlag af talmateriale modtaget fra ministerierne.