



Namminersornerullutik Oqartussat / Grønlands Hjemmestyre
Aningaasaqarnermut Niuernermullu Naalakkersuisoqarfik
Landsstyreområdet for Økonomi og Handel

GRØNLANDS ØKONOMI: EN STRATEGI FOR FREMTIDEN



ENDELIG ANALYSE, UDARBEJDET AF:

PARIS

FORORD

I denne rapport fremlægges resultaterne af et case study af den økonomiske situation og udviklingsmulighederne i Grønland, som har en særlig status i kongeriget Danmark. Dette case study er gennemført i sammenhæng med nogle undersøgelser af regional konkurrenceevne og tiltag i de fjerntliggende landområder.

Selv om det på nogle måder er et ekstremt eksempel, så deler Grønland mange karakteristika med de isolerede og tyndbefolkede områder i andre OECD-lande og kaster således lys over de mest almindelige udfordringer i sådanne områder. De grønlandske myndigheders bekymringer vedrører arbejdsløshed og underbeskæftigelse samt nedgang i de traditionelle aktiviteter, fortsat afhængighed af offentlige ydelser og den deraf følgende underminering af iværksætteraktiviteten, den offentlige sektors dominans i økonomien og et utilstrækkeligt uddannelsesniveau. Disse problemer forstærkes af Grønlands geografiske isolation og lave befolkningstæthed, men andre fjerntliggende områder har vist, at disse dobbeltudfordringer kan overvindes. Det første mål med dette case study er at finde måder, hvorpå der opnås en mere dynamisk økonomi gennem tilpasninger af den makroøkonomiske politik og opmærksomhed på de vigtigste strukturelle forhindringer, på både efterspørgsels- og udbudssiden. Et andet mål er at udforske de forskellige muligheder for økonomisk udvikling i Grønland, der, ligesom i andre fjerntliggende områder, kunne omfatte turisme, nicheproduktion, diversificering og styrkelse af traditionelle aktiviteter.

Projektet er fuldt finansieret af de grønlandske myndigheder og gennemføres af Rural and Regional Development Programme under OECDs Territorial Development Service. I projektet anvendes en standardmetode, som er udviklet til lignende undersøgelser af lande og områder inden for OECD. Metoden omfatter en lang række møder - mellem internationale eksperter og repræsentanter fra såvel offentlige som private organisationer - afholdt under besøg i Grønland i slutningen af 1998 og tidligt i 1999. Den endelige rapport blev udarbejdet af Henrik Thomassen med assistance fra Mario Pezzini, Patrick Dubarle og Andrew Davies. Teksten blev oprindeligt skrevet på engelsk, men den findes også på fransk, dansk og grønlandsk.

INDHOLDSFORTEGNELSE

FORORD 2

1. RESUME OG ANBEFALINGER	6
Økonomiske udsigter.....	6
Behovet for en omfattende reformstrategi.....	7
Øget markedsorientering er påkrævet.....	8
Mindskelse af den offentlige sektors rolle.....	8
De offentligt ejede virksomheder bør gradvist privatiseres	9
En reform af ensprissystemet er påtrængende.....	10
Øget konkurrence bør tilskyndes	10
Der bør sikres konkurrence på lige betingelser i erhvervslivet.....	11
Boligmarkedet bør dereguleres.....	11
Forbedrede beskæftigelsesmuligheder.....	12
Uddannelsesniveaet bør styrkes.....	12
Reform af overførselssystemet.....	13
Iværksætterkulturen bør fremmes.....	13
2. VIGTIGE KARAKTERISTIKA VED GRØNLANDS ØKONOMI	15
Grønlands økonomi.....	15
Det høje pris- og omkostningsniveau	19
Produktivitet 20	
Lønniveaet 20	
Prisniveaet 21	
Omkostningsniveaet.....	21
Levestandard 22	
Uformel økonomi.....	26
Den nuværende økonomiske situation.....	26
Udsigterne på kort sigt	28
Mulige risici 28	
Vækst på længere sigt.....	29
3. MODERNISERING AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR.....	31
De offentlige finanser.....	31
Størrelsen af den offentlige sektor	31
Skattesystemet	32
De offentlige finanser.....	33
Behovet for en mellemfristet finanspolitik.....	36
Forbedring af budgetstillingen.....	37
Udvalgte udgiftsposter	39
Subsidier 39	
Den høje udskiftning blandt de ansatte.....	40
Administrationsomkostninger.....	41
Bloktilskuddet 42	
4. EN BEDRE FUNGERENDE ØKONOMI.....	44
Generelt om strukturelle reformer	44
Ensprissystemet 45	
Baggrund og grundlæggende principper.....	45
Konsekvenserne af ensprissystemet.....	47
Reform af ensprissystemet	47
Hjemmestyreejede virksomheder.....	48

Privatisering	50
Samfundspålagte opgaver	51
Ikke-kommercielle offentlige virksomheder	51
Behov for deregulering af boligmarkedet	52
Overefterspørgsel efter boliger	52
Kapaciteten i bygge- og anlægssektoren.....	52
Styrkelse af de økonomiske mekanismer.....	53
Konkurrenceråd.....	53
Regionalpolitik	54
Fysisk infrastruktur.....	55
Hvad bør der gøres?	56
5. FORBEDRINGER AF ARBEJDSMARKEDET, DEN MENNESKELIGE KAPITAL OG	
IVÆRKSÆTTERKULTUREN	59
Introduktion	59
Arbejdsmarkedet og beskæftigelsen.....	60
Arbejdsløshed.....	60
Beskæftigelsen.....	60
Hvordan passer de ti OECD Jobs Study anbefalinger i Grønland?.....	62
1. Opgradering af færdigheder og kompetencer	62
2. Iværksætterkultur.....	68
3. Løndannelsen.....	71
4. Konkurrence på varemarkedet	71
5. Skatter og overførsler	72
6. Bestemmelser om sikkerhed i ansættelsen	73
7. Fleksibelt arbejdsliv	73
8. Aktiv arbejdsmarkedspolitik	74
9. Skabelse og spredning af teknologisk know-how	74
10. Den makroøkonomiske situation	74
Hvad skal der til?.....	74
6. ERHVERVSSTRUKTUR OG FREMTIDIG UDVIKLING	78
Fiskeri	78
Minedrift og olieproduktion.....	80
Small-scale mining.....	82
Miljømæssige overvejelser.....	82
Turisme	83
Andre landbaserede erhverv.....	84
Erstatning af den udenlandske arbejdskraft.....	85
Langsigtede økonomiske udsigter.....	85
REFERENCER	86

Tabeller

Tabel 1. Produktion og indkomstniveau.....	19
Tabel 2. Arbejdskraftens produktivitet, 1996.....	20
Tabel 3. Forbrugerpriser i Grønland sammenlignet med Danmark, 1994.....	21
Tabel 4. Sammenligning af omkostningsniveauerne for et selskab i detailhandelen i Grønland, Danmark og Island.....	22
Tabel 5. Sammenligning af omkostningerniveauerne for en produktionsvirksomhed i Grønland og Danmark.....	22
Tabel 6. Indkomstandele i deciler og den maksimale udligningsprocent.....	23

Tabel 7. Forventet levetid ved fødslen, 1996	25
Tabel 8. Samlede offentlige beskæftigelse	32
Tabel 9. Samlede offentlige indtægter og udgifter, 1994-1997	35
Tabel 10. Landskassens resultat, 1993-1999	35
Tabel 11. Den demografiske udvikling 1998-2008	36
Tabel 12. Driftsudgifter.....	38
Tabel 13. Årets resultater i de fem største hjemmestyreejede aktieselskaber.....	50
Tabel 14. Offentlig gæld og bruttogæld i de 5 største hjemmestyreejede aktieselskaber	50
Tabel 15. Ejerforhold i boligmassen.....	52
Tabel 16. Arbejdsstyrken og beskæftigelsen, 1996	61
Tabel 17. Beskæftigelsen 1974 og 1996.....	62
Tabel 18. Arbejdsstyrkens uddannelsesniveau	65
Tabel 19. Grønlandskfødtes skoleuddannelse fordelt efter alder.....	65
Tabel 20. Højest opnåede uddannelse pr. 55 000 indbyggere i Grønland og Danmark	66
Tabel 21. Relationen mellem sprog og skoleuddannelse, 1994.....	66
Tabel 22. Omkostninger pr. person uddannet i Grønland og Danmark	68
Tabel 23. Disponibel indkomst for en familie med to børn	73
Tabel 24. Beskæftigelsen og omsætningen i de fire søjler, 1996	78
Tabel 25. Økonomiske konsekvenser af minedrift og olieproduktion.....	81
Tabel 26. Virksomhedernes størrelse i den fjerde søjle, 1995	85
Tabel 27. Beskæftigelsen i 1996 og 2005.....	86

Figurer

Figur 1. Bruttonationalproduktet pr. capita i Grønland og OECD-landene, 1996	23
Figur 2. Alkoholforbrug, liter pr. capita, 1994	26
Figur 3. Vækst i bruttonationalproduktet og inflation.....	27
Figur 4. Bruttonationalproduktet og bruttonationalproduktet / capita i faste priser.....	29
Figur 5. Offentlige udgifter i procent af bruttonationalproduktet.....	31
Figur 6. Beskæftigelse i den offentlige sektor i procent af den samlede beskæftigelse, 1996.....	32
Figur 7. Skattetryk i OECD-landene og Grønland, 1996	33
Figur 8. Udvandringen af personer, indvandrede til Grønland i 1993.....	41
Figur 9. Produktionsomkostninger og priser på elektricitet, opvarmning og vand	46
Figur 10. Omkostninger i procent af priserne i Ilulissat	48
Figur 11. Sammensætningen af bestyrelserne i de fem største hjemmestyreejede aktieselskaber	49
Figur 12. Personer der bor i bygder og byer	54
Figur 13. Arbejdsledelsesprocent, 1988-1997	60
Figur 14. Beskæftigelsen i procent af det samlede antal personer i den erhvervsaktive alder, 1996.....	61
Figur 15. Uddannelsessystemets struktur	64
Figur 16. Uddannelsesudgifter.....	67
Figur 17. Grønlandske fangster, 1970-1996	79
Figur 18. Mineralefterforskning.....	81

Tekstbokse

Boks 1. Generelt om landet.....	16
Boks 2. Nogle karakteristika ved Grønlands økonomi.....	18
Boks 3. Statistiske data og deres kvalitet.....	27
Boks 4. OECDs jobstrategi	59

1. RESUME OG ANBEFALINGER

Siden midten af dette århundrede, har der fundet en hurtig økonomisk udvikling sted, og på mindre end 50 år har Grønland udviklet sig til et moderne samfund. I 1979 indførtes Hjemmestyret, som gav Grønland status som et selvstændigt samfund med eget ansvar for de fleste anliggender. Samtidig har der gennem denne periode udviklet sig en økonomi, som er karakteriseret ved væsentlig offentlig indblanding, en underudviklet privatsektor og afhængighed af overførsler fra Danmark.

Det politisk langsigtede mål i Grønland er en bæredygtig og mere selvstændig økonomi baseret på landets egne ressourcer, og at Grønland bliver mere integreret i verdensøkonomien. De ekstreme klimatiske og geografiske forhold, som har skabt ekstraomkostninger inden for visse områder, som for eksempel energiforsyning og transport, og afhængighed af et begrænset antal naturlige ressourcer gør, at disse mål udfordrende, men ikke uopnåelige. For at nå disse mål er det imidlertid nødvendigt, at reformere økonomien ganske betydeligt og især, at der skabes et mere konkurrencedygtigt erhvervsliv, og at den offentlige sektors dominans mindskes.

Økonomiske udsigter

Sidst i 1980'erne oplevede man en alvorlig økonomisk krise, som udgjorde en betydelig udfordring for den nyetablerede regering og forvaltning. Der opstod et underskud på finansloven på næsten 10 procent af bruttonationalproduktet, og der blev akkumuleret stor offentlig gæld. Den første OECD-analyse af økonomien i Grønland blev foretaget i kølvandet på denne økonomiske krise og understregede vigtigheden af en bedring af den finanspolitiske situation og en bæredygtig økonomisk udvikling. Siden da er der blevet ført en fornuftig finanspolitik med overskud på budgettet, og den offentlige gæld er fjernet. Dog er gælden i de hjemmestyreejede virksomheder steget markant i de senere år.

I dag ser den makroøkonomiske situation i Grønland gunstig ud, i det mindste ved første øjekast: lav inflation, overskud på de offentlige finanser og høj beskæftigelse. Denne gunstige situation er imidlertid ikke uden risici. Økonomien har længe været meget afhængig af fiskeriet (tidligere torsk, nu rejer), hvad der har gjort den særligt udsat for chok udefra, og forsøgene på at diversificere økonomien og på at skabe job bør styrkes på mellemlangt sigt. På kort sigt er der en mere konkret risiko, som er ved at blive virkelighed. Der er skabt lønpres i dele af den offentlige sektor, og med de tegn, der er på en overophedning af det private arbejdsmarked, kan der opstå en lønspirale. Et sådan udfald ville være højst ugunstigt, da det høje lønniveau allerede er et af Grønlands grundlæggende problemer, og det ville skubbe udviklingen af et konkurrencedygtigt erhvervsliv endnu længere ud i fremtiden. Behovet for produktivitetsstigninger og moderate lønstigninger bør understreges, og nødvendigheden af politiske initiativer for at bremse overophedningen kan ikke udelukkes. I så tilfælde vil en finanspolitisk stramning og initiativer af mere strukturel karakter være påkrævet.

Det er dog økonomiens langsigtede udviklingsmuligheder, der giver størst anledning til bekymring. Niveauet for bruttonationalproduktet i faste priser i 1996 er på linie med niveauet for bruttonationalproduktet ti år tidligere, hvorimod bruttonationalproduktet i OECD-landene er steget med 30 procent i den samme periode. I den vigtigste sektor af erhvervslivet, fiskeriet, medfører fortsatte produktivitetsstigninger stadigt lavere beskæftigelse, idet den totale rejebestand ikke kan forventes at vokse. Udvinningen af mineraler og olie er et betydeligt økonomisk potentiale på længere sigt, men der er endnu ikke gjort større fund, og beskæftigelseseffekten vil være beskeden. Turismen er også en branche med et stort potentiale, men udviklingen vil begynde fra et meget lavt niveau, og det er vanskeligt at forestille sig, at den kan blive en drivende kraft for økonomien eller skabe beskæftigelse i større stil. Den øvrige del af erhvervslivet, andre landbaserede erhverv, er næsten udelukkende sigtet mod hjemmemarkedet, da de bidrager med mindre end 1 procent af den samlede eksport. Der er fortsat behov for omstrukturering i denne

sektor og med en svag indenlandsk vækst, vil beskæftigelsen formentlig forblive uændret i det næste tiår. Og endelig, selv om den offentlige sektor allerede spiller en central rolle i økonomien og måske ikke vil mindske i de næste år, så er det samtidig usandsynligt, at den kan blive kilde til jobskabelse.

I korthed, hvis der forudsættes uændret politik, kan den samlede beskæftigelse stagnere frem til 2005 og derved blive en stor udfordring for politikerne. Det er dog meget opmuntrende, at der er et uudnyttet potentiale for private og lokale initiativer i alle sektorer af erhvervslivet, da det giver plads til diversificering af økonomien og til skabelse af nye aktiviteter inden for mange forskellige områder, som for eksempel udvikling af nye arter i fiskeriet, udnyttelse af råstoffer (måske olie, sandsynligvis mineraler), udvikling af diverse turistaktiviteter i forskellige geografiske områder og skabelse af små og mellemstore virksomheder i adskillige landbaserede sektorer. For at opnå et så favorabelt forløb må økonomiens struktur dog forbedres.

Et lønniveau, der overstiger produktiviteten og koncentrationen af arbejdsløshed blandt de lavtuddannede, gør skabelsen af nye jobs kompliceret. Derudover vil faldet i beskæftigelsen inden for fiskeriet primært udgøres af ufaglærte, hvorimod nogle af de nye jobs, der er skabt inden for minedrift, vil kræve færdigheder og muligvis tiltrække folk, som allerede har job i Grønland. Inden for turismen er der brug for sprogfærdigheder og anden kompetence. Højere beskæftigelse i bygge- og anlægssektoren kræver også intensiveret oplæring. En bedre uddannet arbejdsstyrke er således af afgørende vigtighed for at øge produktiviteten og mindske mismatch-problemerne på arbejdsmarkedet. En mere veluddannet arbejdsstyrke er også påkrævet for, at grønlænderne kan erstatte danskerne og udlændingene på arbejdsmarkedet og dermed øge beskæftigelsen af den grønlandskfødte befolkning, selv om denne slags "jobskabelse" ved substitution har mindre økonomisk betydning end rigtig jobskabelse.

Udnyttelse af den grønlandske undergrund er en mulig, men stadig usikker kilde til fremtidig rigdom. Både et olieeventyr og mineralfund af mindre vigtighed kan få en væsentlig indvirkning på økonomien. Udvindingsaktivitet vil øge statens indtægter, men hvis disse indtægter omgående bruges, kan det overophede økonomien og presse lønningerne yderligere i vejret. Følgelig er det meget vigtigt ikke at bruge de ekstra indtægter konjunkturmedløbende, dvs. når økonomien allerede er præget af højkonjunktur på grund af efterforsknings- og/eller udvindingsaktivitet. En Råstoffond på linie med den norske "Petroleum Fund" (oliefond) kan hjælpe med til at holde risikoen for overophedning i skak og gøre det klart for politikerne, at udvinding af råstoffer kan være et midlertidigt fænomen, som måske varer 15-25 år, og således tillade fremtidige generationer at nyde godt af undergrundens rigdom.

Som en naturlig del af moderniseringsprocessen er folk gradvist ved at flytte fra bygderne og ind til byerne, og denne tendens vil efter al sandsynlighed fortsætte, også selvom offentlig støtte til bygderne gør processen langsommere. Dette understreger især vigtigheden af, at der skabes nye jobmuligheder i byerne. Den bedste strategi ville være, hvis flytningen fra bygderne kunne finde sted med samme hastighed, som der skabes jobs og boliger i byerne. Med en større koncentration af aktiviteterne (for eksempel hospitaler og lokalforvaltninger) vil den effekt, som udspringer af smådriftsudlemperne være mindre og dermed reducere presset på de offentlige udgifter.

Behovet for en omfattende reformstrategi

Det omfang, hvori traditionel makropolitik kan fremme den økonomiske vækst, er meget lille. Finanspolitikken er begrænset af en allerede stor offentlig sektor, og da skattesystemet er gennemskueligt og velfungerende med lave skattesatser, kan der ikke anbefales lempelser fra denne del af budgettet. Den monetære union med Danmark giver lave rentesatser og bidrager til opnåelse af en lav og stabil inflationsrate, hvad der ellers ville være vanskeligt, og der er således ikke et pengepolitisk råderum. Følgelig er strukturpolitik det eneste politiske instrument, der er til rådighed i Grønland. Og struktur reformer er helt afgørende for Grønland, hvis landet skal undgå lav vækst og stigende arbejdsløshed i de kommende tiår. Dette behov ville blive mere og mere presserende, hvis bloktilskuddene fra Danmark blev reduceret eller endog forsvandt helt i fremtiden.

Øgede aktiviteter i den private sektor og mindre indflydelse fra den offentlige sektors side er ikke noget, man opnår fra den ene dag til den anden, og det kræver indførelse af reformer inden for et bredt område. Da Grønland allerede er et velfungerende samfund, kan en "big bang"-reformstrategi forekomme alt for risikabel. Den

ville efter al sandsynlighed medføre en kaotisk udvikling og alt for høje tilpasningsomkostninger på kort sigt. I stedet bør der tilrettelægges en sammenhængende mellemfristet strategi, inklusiv en reform af ensprissystemet, reduktion af den offentlige sektors rolle, et privatiseringsprogram, forbedret konkurrencestruktur, deregulering af boligmarkedet og en reform af overførselssystemet. Den bør suppleres med regionalpolitiske initiativer som en styrkelse af iværksættertiltag og udvikling af en infrastruktur (IT, brug af ny teknologi). Hele strategien bør understøttes af vedvarende bestræbelse på at styrke uddannelsesniveaet. Da der er synergier mellem de forskellige struktur reformer, vil det fulde udbytte af en sådan strategi kun kunne høstes, hvis reformer inden for mange områder indføres samlet.

Det er vigtigt, at Hjemmestyret, efter at der er fastsat en reformstrategi, er resolut og holder sig meget tæt på strategien for at bevare troværdigheden og fremdriften i processen. Ellers vil private aktører i markedet, inklusive potentielle investorer, blive i tvivl om Hjemmestyrets beslutsomhed. En velgennemført strategi som denne er en udfordring, der stiller store krav til politikerne. Hidtil har projekter af snæver regional art og/eller spørgsmål af kortsigtet karakter taget meget debatid i Landstinget. Landstinget bliver nødt til at træffe strategiske valg af national og langsigtet karakter. Den beslutning, der blev taget sidste efterår om at gøre Grønland til én valgkreds, som betød at Landstingsmedlemmerne ikke længere repræsenterer et lokalsamfund, kan hjælpe til at fokusere den politiske debat på sådanne bredere spørgsmål.

Øget markedsorientering er påkrævet

Minskelse af den offentlige sektors rolle

Hjemmestyrets finanspolitiske målsætning har været at nedbringe den gæld, som blev opbygget sidst i 1980'erne. Da denne krævende strategi nu er gennemført, er målet på mellemlangt sigt at have ligevægt på DAU-saldoen, et mål på linie med det finanspolitiske mål i mange OECD-lande. Imidlertid må den relativt sunde budgetstilling ikke føre til finanspolitisk lemfældighed, og det er et spørgsmål, om målsætningen er tilstrækkeligt ambitiøs. Det kan retfærdiggøres i nogle transitionsøkonomier at have underskud på finansloven til finansiering af investeringsprojekter. I Grønland bør det imidlertid være muligt at opretholde en sund budgetstilling, da bloktilskuddene og andre overførsler fra udlandet svarer til næsten halvdelen af bruttonationalproduktet, hvad der gør udgangspunktet for enhver diskussion af finansloven meget anderledes, end situationen er andre steder.

Stadigt stigende statslige driftsudgifter især i de seneste år giver grund til bekymring, da de resulterer i et permanent højere udgiftsniveau og dermed gradvist øger den offentlige sektors størrelse. I kapitel 3 opregnes forskellige måder, hvorpå udgiftsvæksten kan bremses. Én forklaring på det højere udgiftsniveau er en høj udskiftningstakt blandt de ansatte. Da det er meget dyrt og stadig nødvendigt at tilkalde højt uddannede medarbejdere, kunne det overvejes at skabe incitament til at arbejde i Grønland i en længere periode ved at indføre højere lønninger eller en bonus, som udbetales efter 3, 5 eller 10 års ansættelse.

Derudover er det af flere årsager nødvendigt at fastlægge en strategi, som reducerer den offentlige sektors rolle på mellemlangt sigt:

- S** Da det overordnede mål er at opnå en mere selvstændig økonomi, skal en større del af de offentlige aktiviteter gradvist finansieres af grønlandsk produktion.
- S** Den offentlige sektor spiller allerede en dominerende rolle og bør nedtrappes til at give mere plads til privat aktivitet og til at opnå en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne.
- S** Bloktilskuddene kunne blive reduceret eller forsvinde på et tidspunkt i fremtiden.
- S** Da økonomien er meget sårbar, og da der kan opstå en krise, er det ønskværdigt at have en vis grad af økonomisk spillerum.

- S Den demografiske udvikling vil øge presset på de offentlige budgetter på grund af de højere omkostninger til pensioner, ældre- og sundhedsområdet, samt højere omkostninger til uddannelse. Samtidig vil skatteindtægterne blive klemte af en stadigt mindre arbejdsstyrke. Den beslutning, landstinget tog i efteråret 1998, om at hæve den officielle pensionsalder fra 60 til 63 år, som træder i kraft fra år 2000, vil reducere presset på de offentlige finanser og arbejdsmarkedet. Der kan imidlertid ikke ses bort fra behovet for yderligere tiltag.
- S I en markedsøkonomi sikrer prissystemet, at ressourcerne bruges på en effektiv måde. Der eksisterer ikke en sådan mekanisme i forbindelse med udbud af offentlige goder og tjenesteydelser.

De offentligt ejede virksomheder bør gradvist privatiseres

Den offentlige sektor er dybt involveret i erhvervslivet gennem ejerforholdet i traditionelle offentlige selskaber og gennem adskillige virksomheder, som ligger inden for den private sektors sfære i næsten alle lande. Privatisering af en række selskaber bør være en integreret del af en bred politisk strategi. Potentielle investorer bør ikke være begrænset til at omfatte folk, der bor i Grønland, men også omfatte udlændinge, som måtte være i stand til at skaffe kapital, markedsadgang, ledelsesfærdigheder og anden ekspertise. En succesfuld privatisering vil bidrage til øget effektivitet og et større vækstpotentiale på lang sigt:

- S Bestyrelserne i selskaberne vil gradvist bestå af flere forretningsfolk og blive mere kompetente. I dag har politikere og embedsmænd en stor del af bestyrelsesposterne i de store selskaber, og det har indgået i forhandlingerne om regeringsgrundlag, i hvilke bestyrelser koalitionspartnerne skal have poster.
- S Erhvervslederne vil blive disciplineret af markedet, da de vil stå over for risikoen for at blive afskediget, og de kan ikke forlade sig på finansiering fra Hjemmestyret. Det vil afspejle sig i deres lånestrategi, hvorved tendenserne til overkapacitet reduceres.
- S Selskaberne vil blive drevet ud fra effektivitetskriterier og derved undgå overbemanding som følge af pres fra lokale og politiske interesser.
- S Den ulige konkurrence vil blive reduceret, da selskaberne skal konkurrere på lige vilkår efter privatisering.
- S Forbedrede offentlige finanser vil komme af indtægter fra privatisering. Og endnu vigtigere, de vil være mindre sårbare, da Hjemmestyret ikke vil være ansvarlig for gælden i virksomhederne.

Som en integreret del af privatiseringsstrategien bør de skridt, der er taget mod en opdeling af de kommercielle og de ikke-kommercielle aktiviteter i to af de største selskaber (Royal Greenland og KNI) hilses velkommen. Dette bør følges op ved, at de "samfundspålagte opgaver" (et krav om, at de hjemmestyreejede virksomheder skal tage sociale hensyn i betragtning i deres virksomhedsdrift) løses gennem offentlig licitation. For eksempel kunne den fremtidige detailhandler i en bygd være den person eller det firma, der med de laveste omkostninger er villig til at forhandle et nærmere defineret udvalg af varer til nærmere specificerede/maksimumspriser (defineret i en servicekontrakt). Et andet skridt til at øge markedsorienteringen inden for den offentlige sektor kunne være at lægge offentlige ydelser (for eksempel rengøring, børnepassning, ældreomsorg) ud til private virksomheder eller til privatpersoner.

I bestræbelsen på at opnå en mere markedsorienteret økonomi er de mange monopoler i den grønlandske økonomi et vigtigt spørgsmål. Generelt vil den bedste løsning være at deregulere monopolerne ved at ophæve koncessionerne, eventuelt efterfulgt af konkurrencefremmende foranstaltninger. Oplagte kandidater til deregulering findes inden for områder som skibstransport, lufttrafik, telekommunikation og et bryggeri. På grund af de meget små markeder i Grønland er der imidlertid nogle naturlige monopoler, som er og vil være uundgåelige.

Da mange reformforslag peger mod øget markedsorientering, vil det være nødvendigt samtidig at have et velfungerende konkurrenceråd til minimering af ugunstige effekter af i højere at forlade sig på markedsøkonomien.

En reform af ensprissystemet er påtrængende

Ensprissystemet eksisterer stadig mange steder, for eksempel inden for elektricitet, opvarmning, vandforsyning, transport, telekommunikation, hvad der medfører betydelig krydssubsidiering, høje omkostninger og en forvredet omkostningsstruktur samt et meget ugennemsigtigt prissystem. Der er ingen tvivl om, at en reform af ensprissystemet er presserende. For to år siden fremlagde en arbejdsgruppe et reformforslag for Landstinget, som var baseret på princippet om at skabe en frizone og en normalzone. Frizonen skulle i første omgang bestå af fire større byer, hvori ensprissystemet er afskaffet, hvorimod den eksisterende prisregulering skulle være ved i normalzonen for at undgå for høje priser i fjerntliggende egne. Gradvist forventes flere og flere kommuner frivilligt at ville slutte sig til frizonen, og normalzonen vil således ende med på langt sigt kun at bestå af de mest fjerntliggende områder. Forslaget forekommer at være velafbalanceret med hensyn til at styrke konkurrencedygtigheden i de større byer og ønsket om at opretholde en rimelig levestandard på fjerntliggende destinationer. For at opretholde de eksisterende priser i normalzonen kræves finansiering, og arbejdsgruppen foreslog en generel stigning i personskatten. Under hensyntagen til størrelsen af den offentlige sektor og de allerede meget høje sammensatte marginalsatter for visse grupper, er det ikke et skridt i den rette retning af forlade sig på højere beskatning. En reform af ensprissystemet burde finansieres af lavere offentlige udgifter eller endnu bedre gå hånd i hånd med en reform af boligmarkedet, som allerede er kraftigt reguleret (se nedenfor) og fungerer som en bremse på ekspansionen i den økonomiske aktivitet. Øget efterspørgsel efter arbejdskraft i frizonen og dermed også højere efterspørgsel efter boliger i disse områder, er blandt konsekvenserne af at reformere ensprissystemet. Ud fra nødvendigheden af at øge det private engagement på boligmarkedet og sikre et huslejeniveau, der er mere i tråd med de faktiske omkostninger, synes der at være en unik lejlighed til at opnå en dobbelt strukturel gevinst i Grønlands økonomi ved at finansiere en ensprisreform gennem højere huslejer

Øget konkurrence bør tilskyndes

Med en lille befolkning spredt over et enormt område er det ikke muligt at komme bare i nærheden af en perfekt konkurrencesituation i Grønland. Men en forøgelse af det konkurrencemæssige pres i økonomien kan realiseres, hvilket vil gavne betingelserne for udvidelse af den private sektor.

Udover reformeringen af den offentlige sektor og ensprissystemet er det nødvendigt med en mindre protektionistisk holding. I åbne økonomier styrkes det konkurrencemæssige pres af udenrigshandelen, hvad der giver forbrugerne mulighed for at købe varer til de bedste priser, og det sikrer, at ressourcerne bruges på den mest effektive måde. Denne mekanisme fungerer også i Grønland, men den kunne styrkes:

- S Afskaffelse af fortrinsret til folk, der er født i eller har særlige relationer til Grønland, når en ny stilling skal besættes. Folk, der allerede bor i Grønland og/eller folk, som er bekendt med det grønlandske sprog og de grønlandske skikke, har allerede en konkurrencemæssigt fordel.
- S Den åbne holdning inden for minedrift og olieudvinding over for fremmedkapital bør udvides til også at omfatte andre dele af erhvervslivet.
- S Inkludering af udenlandske virksomheder i licitationer. Den (potentielle) tilstedeværelse af udenlandske firmaer på markederne vil styrke konkurrencen, svække lønpresset, forbedre effektiviteten og gøre projekterne billigere til fordel for de offentlige finanser og forbrugerne.
- S Kravet om næringsbrev bør fjernes. Hvis der er nogen, som ønsker at etablere et nyt selskab, bør de ikke hindres heri af bureaukratiske ordninger.
- S Ensfragtavgiften bør afskaffes, da den reelt fungerer som en importavgift.

- S Statsstøtte til indenlandske "Køb grønlandsk"-kampagner bør grundigt overvejes.

Der bør sikres konkurrence på lige betingelser i erhvervslivet

Endnu et skridt mod en mere konkurrencedygtig økonomi ville være at reducere den store statsstøtte til erhvervslivet. Den totale værdi af de mange forskellige slags subsidier (direkte, indirekte og krydssubsidier), der gives til adskillige virksomheder i forskellige brancher, er meget høj og giver anledning til bekymring:

- S Den forvrider omkostnings- og prisstrukturen og fører til ineffektiv brug af ressourcerne.
- S Subsidie gives til (nogle) eksisterende virksomheder, skaber ulige konkurrence og gør etablering af nye virksomheder meget vanskelig.
- S Gennemsigtigheden i politiske og erhvervsmæssige beslutninger er mindsket.

Indtil der er udviklet en bæredygtig privatsektor, er det formentlig nødvendigt at yde støtte til jobskabelsen i Grønland for at opretholde et højt beskæftigelsesniveau, give tid til tilpasningen til de nye forhold og undgå udstødelse. Men det ville være mere effektivt, og formentlig billigere for de offentlige finanser, direkte at støtte personer i stedet for at subsidiere (ellers uprofitable) virksomheder uden direkte forbindelse til beskæftigelsen. Forslaget bør ses sammen med reformerne af overførselssystemet (jf. nedenfor).

Udover at reformere statsstøtten til fiskeriet er der også behov for at forbedre reguleringen af helesektoren. Der blev i 1991 indført et system med omsættelige kvoter for store fartøjer (en udenskærskvote) og i 1996 for fartøjer af mellemstørrelse samt både (en indenskærskvote). Kvoterne kan handles inden for hver af de to kvotetyper (indenskær og udenskær). Systemet har bidraget til en bæredygtig udvikling af fiskebestanden og har hjulpet med til at reducere overkapaciteten. Baseret på historiske fangster tildeles ejerne af fartøjerne hvert år en kvote, som de kan sælge og derigennem skaffe sig profit, og eksisterende ejere af fartøjer er beskyttet fra nye konkurrenter. Selv om det har fungeret godt, bør systemet forbedres ved, at kvoterne sælges på åbne auktioner, hvorved samfundet som hele vil drage fordel af denne ressource og ikke blot fartøjernes ejere. Da både indenskær- og udenskærflåden fisker den samme bestand af rejer, er det vanskeligt at retfærdiggøre en opdeling af den totale kvote i to. Det bør overvejes at sammenlægge indenskær- og udenskærkvoterne eller tillade indenskær fartøjerne at forarbejde om bord for derved øge profitabiliteten i fiskeriet, reducere behovet for statsstøtte og mindske den resterende overkapacitet.

Boligmarkedet bør dereguleres

Den offentlige sektor spiller som ejer af de fleste boliger også en væsentlig rolle på boligmarkedet. Desuden er lejen i høj grad statsstøttet, hvad der fører til overefterspørgsel efter boliger og ventelister i mange byer. Med de eksisterende regler vil det være endog meget vanskeligt at bygge tilstrækkeligt mange huse til at dække behovet inden for en tiårs horisont, og man vil efter al sandsynlighed blive nødt til at acceptere en vis grad af overefterspørgsel samt ventelister. Derudover er der behov for en betydelig renovering af den eksisterende boligmasse, hvad der yderligere vil øge efterspørgslen efter byggeaktiviteter. Myndighederne bør overveje at bringe boligmarkedet mere i balance, ikke alene ved at øge udbudet af boliger men også gennem en reduktion af efterspørgslen ved at bringe lejen tættere på det faktiske omkostningsniveau. Den nyligt truffe beslutning om at reducere støtten til privatejede enfamiliehuse bør hilses velkommen som et skridt i den rigtige retning. Desuden bør det overvejes at overføre nogle af de offentligt ejede huse til private hænder, hvorved det personlige ansvar for boligerne styrkes, således at man på den måde kan sænke de offentlige udgifter og øge den private opsparing.

Et andet aspekt, som bør overvejes, er, om den generelle standard af de nye huse, der bygges, er passende, eller om der kunne findes billigere løsninger. Naturligvis bør der kun kigges efter huse, der er bygget til det arktiske klima, men mulighederne for større omfang af elementbyggeri, inklusive boligblokke, bør undersøges grundigt. Sådanne løsninger ville blive mere interessante, hvis huslejeniveauet blev bragt tættere på det faktiske omkostningsniveau.

Forbedrede beskæftigelsesmuligheder

At bringe produktiviteten bedre i tråd med lønningerne er en vigtig udfordring til opnåelse af økonomisk fremgang og højere beskæftigelse. Naturligvis er den bedste løsning på langt sigt at øge produktiviteten ved at forbedre arbejdsstyrkens uddannelsesniveau. Vedvarende forbedring af uddannelsesniveautet bør suppleres med mindre lønstigninger i Grønland end i Danmark, hvorved konkurrenceevnen forbedres. Det er en øvelse med udfordringer i, da situationen på det danske arbejdsmarked har stor indflydelse på lønfastsættelsen i Grønland. Forbedret uddannelse vil også lette erstatningen af danskere på arbejdsmarkedet og øge beskæftigelsen af grønlandsk arbejdskraft og derved svække båndene til det danske arbejdsmarked. Udover bedre uddannelse bør bestræbelserne på at øge beskæftigelsen primært koncentreres inden for to områder: iværksættere og reform af overførselssystemet. Øget konkurrence (jf. ovenfor) vil understøtte reformerne.

Uddannelsesniveautet bør styrkes

For nogle få generationer siden var der blandt grønlandere ikke skik for og ikke let adgang til at få en uddannelse, og da uddannelse hænger meget sammen med tradition, er det ikke overraskende, at der stadig er et stort behov for at styrke uddannelsesniveautet. Betydeligt fokus på uddannelse har faktisk i lang tid stået højt på den politiske dagsorden, og det gennemsnitlige uddannelsesniveau er stigende. Der er imidlertid en ny tendens til, at færre mennesker fuldfører en uddannelse, hvad der er bekymrende og noget overraskende, især når man tager de stærke private incitamenter til at tage en uddannelse i betragtning – studerende får ikke kun høj støtte til deres studier, men når de har fuldført studierne, vil de højst sandsynligt få høje lønninger og have en lav risiko for arbejdsløshed.

Der kan gøres mere for at forbedre resultaterne og effektiviteten inden for uddannelsessystemet. En række tiltag bør overvejes:

- S** På grund af den høje arbejdsløshedsprocent blandt ufaglærte og den høje frafaldsprocent er det vigtigste spørgsmål i uddannelsessystemet en styrkelse af kvaliteten af grunduddannelsen (folkeskolen). Udover at forbedre det generelle uddannelsesniveau vil det også lette overgangen til gymnasiet og anden videreuddannelse samt sænke den alder, de studerende har, når de afslutter deres uddannelse. For at kunne kortlægge hvor (geografisk) og i hvilken alder eleverne begynder at sakke bagud, bør der regelmæssigt gennemføres landsdækkende færdighedstest på alle niveauer. Resultatet af sådanne tests burde så vise, hvor der især er brug for en særlig indsats. Desuden kunne disse tests bruges som grundlag for en præstationsrelateret bonus til skolerne og/eller lærerne.
- S** Geografisk koncentration af uddannelsesinstitutionerne ville mindske virkningen af smådriftsulemperne og dermed sænke de høje omkostninger pr. studerende. Desuden vil det forbedre det faglige miljø til fordel for både lærere og studerende.
- S** De studerende bør opmuntres til at tage en uddannelse i andre lande, og det bør omhyggeligt overvejes, om det er klogt at opretholde mange videregående uddannelser i Grønland. Set fra et økonomisk synspunkt er det meget billigere at lade flere studerende tage deres uddannelse i udlandet, især i Danmark. Og hvad der måske er endnu vigtigere, de studerende vil formentlig få en bedre uddannelse, da det er vanskeligt at få og opretholde et tilstrækkeligt højt fagligt niveau i små undervisningsanstalter med meget få lærere. Incitamentet til at tage til Grønland kunne styrkes, hvis de studerende, der ikke vender tilbage inden for nogle år efter deres afsluttende eksamen, havde pligt til at tilbagebetale deres studiestøtte.

Med hensyn til undervisningsplanen så bør mindst dansk og helst også andre fremmedsprog have høj prioritet, da samfundet er tosproget, og da udenlandske relationer (handel, mineraler, turisme osv.) sandsynligvis vil spille en endnu større rolle i fremtiden.

Reform af overførselssystemet

De høje sammensatte marginaleskatteprocenter for folk, der har en lav årsindkomst, er særligt bekymrende. En reform af det sociale sikkerhedssystem, inklusive boligstøtte og børnetilskud, er påkrævet for at reducere den sammensattemarginalskat for de lavestlønnede. En familie med to børn, som tjener DKK 110.000 årligt (tæt på årsindkomsten for en ufaglært arbejder med minimumsløn), vil netto stå med en lavere disponibel indkomst efter skat, husleje og overførselsindkomst, hvis familieindkomsten stiger med DKK 30.000. Sådanne fattigdomsfælder bør undgås, da de socialt set ikke er holdbare og er en hindring for villigheden til at arbejde.

Beskæftigelsestilskud og -fradrag har tiltrukket sig øget opmærksomhed i de senere år, og flere OECD-lande har indført forskellige former for favorisering af bestemte grupper, for eksempel familier med lav indkomst og børnefamilier. Med den store indsats, der gøres, og de ressourcer, der bruges i Grønland på forskellige projekter til opretholdelse og skabelse af beskæftigelse (jf. de høje subsidier) og med den høje arbejdsløshed blandt ufaglærte, kunne et system, der indeholdt beskæftigelsestilskud eller lønsubsidier sigtet mod de lavestlønnede som en måde til at øge disse menneskers beskæftigelsesmuligheder, være et brugbart alternativ til det nuværende system. Et sådant initiativ bør sænke lønomkostningerne og bidrage til en indsnævring af forskellen mellem produktivitet og lønninger. Da beskæftigelsestilskud bør aftrappes med lønnen, vil marginaleskatten blive påvirket. Derfor bør udformningen af en sådan ordning designes omhyggeligt og ses i sammenhæng med de sociale ydelser for at undgå, at der skabes nye fattigdomsfælder. Da flere mennesker vil bevæge sig op ad indkomststigen som resultat af det stigende uddannelsesniveaue og jobtræning, vil behovet for lønsubsidier gradvist mindskes.

For at lette administrationen og for at øge gennemsligtigheden bør en reform af de sociale ydelser overvejes, herunder et enstrengt system med ydelser baseret på objektive kriterier, som ikke favoriserer medlemmer af udvalgte fagforeninger. Det var været diskuteret, om der bør indføres et arbejdsløshedsforsikringssystem i Grønland, men indtil nu er der ikke taget nogen beslutninger, som går i den retning. Det synes at være en klog beslutning af (mindst) to årsager: For det første ville det blive meget dyrt at introducere et sådant system. Udover dem, der er registreret som arbejdsløse for tiden, ville det skabe et incitament for personer med lav produktivitet til at søge om arbejdsløshedsunderstøttelse, hvilket vil øge det potentielle antal modtagere. For det andet er der stor risiko for, at det ville være en hindring for den traditionelle levevis i byggerne uden at generere alternative beskæftigelsesmuligheder. Desuden bør en reform af det sociale system også omfatte en ændring af finansieringen af førtidspensionen, hvorved en større del af finansieringen af systemet overlades til kommunerne med den konsekvens, at det økonomiske incitament for kommunerne til at yde førtidspension mindskes.

Iværksætterkulturen bør fremmes

Fokus på fremtidig jobskabelse i Grønland bør være udvikling af små eller mellemstore virksomheder. For det første er Grønland en meget lille økonomi med små markeder, der kun giver lidt plads til større projekter. For det andet er store (hjemmestyrte) selskaber allerede fremherskende i økonomien. For det tredje er Grønland i en omstillingsproces med mennesker, der flytter fra byggerne og ind til byerne, hvad der øger behovet for skabelse af jobmuligheder mange nye steder.

Udviklingen af små og mellemstore virksomheder har hidtil været utilstrækkelig. De ovenfor foreslåede reformer (forbedret konkurrence og mindre regulering fra det offentlige side af økonomien, styrkede uddannelsesbestræbelser og en indsnævring af kløften mellem lønomkostninger og produktivitet) vil fremme iværksætteraktiviteten. Yderligere bør myndighederne overveje at:

- S Det offentlige belønner iværksætterbestræbelser ved uddeling af priser såsom "årets mest succesrige virksomhed", hvad der vil gøre rollemodeller mere synlige og kunne hjælpe til at reducere opfattelsen af personlig fiasko, hvis en virksomhedsstart ikke kommer godt fra start.
- S Indførelse af programmer såsom erhvervsøkonomi i skolerne, i uddannelsescentre og i hjemmestyrte virksomheder kan hjælpe de studerende til at få erfaring og give tilskyndelse til at starte egen virksomhed.

S Introducere mikrovirksomheds-ordninger.

2. VIGTIGE KARAKTERISTIKA VED GRØNLANDS ØKONOMI

Dette kapitel indeholder en generel beskrivelse af nogle af hovedtrækkene i den grønlandske økonomi. For at nå en bredere skare gives en mere generel introduktion og mange af de berørte aspekter, især i de første afsnit, er muligvis velkendte for grønlandere og andre, der har kendskab til Grønlands økonomi.

Grønlands økonomi

I sammenligning med de fleste andre lande er Grønland meget specielt på grund af de klimatiske forhold, geografien og den lave befolkningstæthed (se Boks 1). Disse faktorer kan i en vis udstrækning forklare nogle af de særlige forhold ved den grønlandske økonomi. I de følgende kapitler er disse særlige faktorer så vidt muligt holdt adskilt fra de mærkværdigheder, som udspringer af eller påvirkes af politiske beslutninger, og som følgelig kan ændres ved at føre en hensigtsmæssig politik. Da det overordnede politiske mål i både Grønland og Danmark er, at Grønland skal blive en mere uafhængig økonomi baseret på landets egne ressourcer, har man valgt at se på Grønland som et land, skønt dette juridisk set ikke er korrekt, da Grønland formelt er en del af kongeriget Danmark. Også til analytiske formål er det bekvemt at betragte Grønland som et land, fordi det er et særskilt samfund med egen lovgivning og egne statistikker inden for adskillige områder. Der foretages mange sammenligninger med forholdene i Danmark, fordi relationerne mellem Grønland og Danmark er meget stærke, og fordi de fleste relevante, sammenlignende studier omfatter begge lande.

De ekstreme klimatiske og geografiske forhold i Grønland og den kendsgerning, at det private erhvervsliv har været afhængig af bare én ressource (fiskeriet), har nødvendiggjort offentligt engagement i økonomien, hvad der har været muligt, fordi Danmark har finansieret aktiviteter i Grønland. I dag finansierer Danmark stadig aktiviteter i Grønland, og Grønland modtager et årligt bloktilskud. Den samlede værdi af disse overførsler er DKK 3 mia. eller næsten USD 0,5 mia. (jf. Kapitel 3). For så vidt angår analytiske formål, skaber bloktilskuddene problemer, fordi de slører de data og nationalregnskabstal, der normalt bruges i en økonomisk analyse, og oplysninger om nationalregnskabsdata bør derfor tolkes med omhu. Når man analyserer og diskuterer økonomien i Grønland, er det vigtigt at være opmærksom på den række forhold, som gør, at strukturen i Grønlands økonomi og den måde, hvorpå økonomien fungerer, adskiller sig fra situationen i de fleste andre lande. Nogle af disse forhold er opsummeret i Boks 2. Spørgsmålene vedrørende nationalregnskabet og priserne behandles nærmere i de følgende afsnit. De andre punkter er integreret i analysen i de følgende kapitler.

Boks 1. Generelt om landet

Geografi og klima

Grønland er verdens største ø og dækker et område på 2,2 millioner km², hvoraf 400.000 km² er isfri. 80 procent af befolkningen lever langs den 1.200 km lange kyst på sydvestsiden af denne kolossalt store ø. Resten af området på 1,8 millioner km² er dækket af indlandsisen. Indlandsisen stiger til en højde på 3.200 m i dens centrale del og måler mere end 3.500 m, hvor den er tykkest. Det nordligste punkt, Cape Morris Jesup, er kun 740 km fra Nordpolen og er således det nordligste landområde i verden. Det sydligste punkt er Cape Farewell, og afstanden mellem det nordligste og det sydligste punkt er 2.670 km. På det bredeste sted fra øst til vest måler Grønland 1.050 km.

Klimaet i hele Grønland er arktisk på grund af indlandsisen. Middelttemperaturen overstiger ikke 10 grader celsius, selv i den varmeste måned af året. På grund af landets størrelse er der betydelige klimatiske forskelle mellem Nord- og Sydgrønland. Der er også stor forskel på kystområderne, især de områder, hvor havet er isfrit i vintermånederne og på indenlandske beliggenheder. Polarcirklen krydser vestkysten lige syd for Sisimiut, 900 km fra Grønlands sydligste punkt. Ved polarcirklen er der hvert år nogle få dage med midnatssol og polarnat, og jo længere nordpå man bevæger sig, desto længere bliver de to perioder.

Befolkning og historie

Befolkningen i Grønland tæller 56.000 indbyggere fordelt over næsten 100 beboede steder - 18 større byer, 59 små bygder og nogle beboede baser. Med en befolkning på 13.000 er Nuuk Grønlands største by, foruden at den er det politiske og administrative center. Fjorten af byerne har en befolkning på mere end 1.000 indbyggere, og disse byer tæller cirka tre fjerdedele af befolkningen. De fleste bygder har en befolkning på mindre end 100. De oprindelige folk i Grønland er eskimoer eller inuitter, beslægtede gennem deres kultur og sprog med de oprindelige folk i Canada og Alaska. Fordi Grønland har været en dansk koloni fra 1721, og på grund af de politiske og økonomiske relationer mellem Grønland og Danmark, og som stadig eksisterer, er der i befolkningen også et stort dansk element, som udgøres af tilkaldte samt danskere, der har slået sig ned på mere permanent basis. Af de 56.000 beboere er cirka 7.000 født i Danmark. Tilsvarende er der ca. 11.500 personer, som født i Grønland men bosiddende i Danmark. Det grønlandske sprog er polysyntetisk. Selv om grønlandsk er hovedsproget, taler en stor del af den grønlandske befolkning dansk, og dansk er obligatorisk i skolerne.

Indtil anden verdenskrig var Grønland et meget isoleret samfund med sin økonomi baseret næsten udelukkende på levende ressourcer. I 1953 ophørte Grønland med at være en dansk koloni og blev en integreret del af Danmark. I de følgende år blev der gjort en stor indsats for at modernisere landet, og Grønlands økonomi har udviklet sig hurtigt over de forløbne 50 år. Finansieringen fra den danske regering blev kanaliseret over på anlægsarbejder og sociale forhold, omfattende sundhed, uddannelse, kommunikation og transport. Udviklingen i fiskeriet fik stor opmærksomhed. Gradvis urbanisering blev kraftigt tilskyndet, og mange små bosættelser blev forladt, fordi folk flyttede til de større bygder og byerne. Siden 1970'erne har hovedprincippet været, at folk bør have mulighed for at bo i bygderne og samtidig opretholde en rimelig levestandard.

Boks 1 (fortsat)

Administrativ struktur

I 1979 introducerede man en hjemmestyreordning, som gav Grønland status af at være et særskilt samfund inden for kongeriget Danmark. Hjemmestyrets fundamentale princip er, at administrationen af lokale anliggender og forhold af lokal interesse er de grønlandske myndigheders ansvar, mens sager af mere generel karakter varetages af centraladministrationen i Danmark. Siden 1979 er mange områder blevet overført til hjemmestyre, hvad der indebærer, at kun få områder, som for eksempel forsvaret, internationale relationer, juridiske anliggender og penge- og valutapolitik, stadig ligger inden for den danske regerings ansvarsområde. Disse aktiviteter finansieres fortsat af den danske regering, som også giver et årligt bloktilskud til Hjemmestyret. Grønland Hjemmestyre består af et repræsentativt organ, der er valgt i Grønland, *Landstinget*, samt et administrativt organ, som ledes af et kabinet af

ministre, nemlig *Landsstyret*. Landstinget er den øverste politiske myndighed for de ansvarsområder, der nu ligger hos Hjemmestyret, og som sådan fastsætter Landstinget reglerne for disse områder. Landstinget har også det økonomiske ansvar for områderne under Hjemmestyret. Administrativt er Grønland delt op i 18 kommuner med befolkningstal fra under 200 indbyggere i Ivittuut til 13.000 i Nuuk. Kommunerne er ansvarlige for driften af folkeskolen, de fleste sociale anliggender, veje, byplanlægning, brandvæsen og i nogen grad boligbyggeriet. Derudover er der i næsten alle bygder et byggeråd, som står for administrationen af de opgaver, som kommunalbestyrelsen har videregivet til det. Desuden har Grønland to af de 179 pladser i det danske folketing.

Internationale relationer

Bemyndigelsen til at træffe beslutninger i sager, der vedrører udenrigsanliggender, ligger hos den danske regering, men Grønland skal konsulteres vedrørende udenrigspolitiske anliggender af betydning for Grønland. Landsstyret kan deltage i internationale forhandlinger om sager af vigtighed for Grønland og kan også bemyndiges til selv at forhandle. Kongeriget Danmark, inklusive Færøerne og Grønland, er medlem af forskellige internationale organisationer som FN, WTO, Nordisk Råd og OECD.

Da Danmark blev optaget i EF, blev Grønland også medlem af Fællesskabet. Efter en folkeafstemning besluttede Grønland at udtræde af Fællesskabet med virkning fra 1. februar 1985. I forbindelse med udtrædelsen opnåede Grønland OLT-status – status som et af de oversøiske lande og territorier, der er tilknyttet EU. Dette gav Grønland adgang til Fællesmarkedet uden kvoter og toldrestriktioner, forudsat at EU fortsat fik tilfredsstillende adgang til Grønlands fiskerizone inden for rammerne af en fiskeriaftale.

Derudover er Grønland repræsenteret i adskillige internationale fiskeriorganisationer og Inuit Circumpolar Conference (ICC), som repræsenterer inuitterne i Grønland, Canada, Alaska og Rusland. I årtier har USA haft militærforlægning i Grønland, og det amerikanske militær er stadig til stede på Thulebasen.

Boks 2. Nogle karakteristika ved Grønlands økonomi

- Bruttonationalproduktet pr. capita var i 1996 USD 21.400.
- Den disponible bruttonationalindkomst er 40 procent højere end bruttonationalproduktet på grund af bloktilskuddene.
- Bloktilskuddene giver den offentlige sektor mulighed for at spille en dominerende rolle i økonomien, hvad der medfører, at bruttonationalproduktet er meget højere, end det ville have været uden overførsler.
- De offentlige udgifter udgør 84 procent af bruttonationalproduktet.
- Økonomien lider af (en form for) hollandsk syge af samme type som i olieproducerende lande. Bloktilskuddene har presset lønningerne, omkostnings- og prisniveauet op. Nogle af konsekvenserne er, at lønningerne er meget højere end produktiviteten, hvad der medfører meget ringe konkurrenceevne.
- Det er meget vanskeligt at starte en ny virksomhed i en økonomi, hvor lønningerne er for høje sammenlignet med arbejdskraftens produktivitet, og hvor Landsstyret er involveret i det meste af den økonomiske aktivitet.
- Et ensprissystem hæmmer konkurrencen og den måde, hvorpå økonomien fungerer.
- Den private beskæftigelse udgør en lille andel af den samlede beskæftigelse, og der er en betydelig skjult arbejdsløshed.
- Grønland har ikke et betalingsbalanceproblem i traditionel betydning, da bloktilskuddene kan finansiere et tilsvarende handelsunderskud.
- Mere end 90 procent af eksporten udgøres af fisk og fiskeprodukter (rejer), og økonomien er derfor meget sårbar over for udefra kommende chok.

Den vigtigste relation i det grønlandske nationalregnskab er skitseret i Tabel 1. Den totale absorption, svarende til den disponible bruttonationalindkomst, omfatter både det offentlige og det private forbrug og investeringerne. Forskellen mellem absorptionen og produktionen vil i de "traditionelle" lande vise sig som et underskud på betalingsbalancens løbende poster. Dette er ikke tilfældet i Grønland, fordi bloktilskuddet gør en absorption mulig, som er større end produktionen. Det, der kaldes landets egenproduktion, er ikke et gængs nationalregnskabsbegreb. Egenproduktionen omfatter det, som produktionen i Grønland ville have været uden bloktilskuddet, der finansierer en væsentlig produktion af offentlige varer og tjenesteydelser. I (Paldam, 1994) er Grønlands egen produktion anslået til at være 45 procent af bruttonationalproduktet. Dette estimat er ikke særligt præcist (og formentlig for lavt), men det giver en ide om størrelsesforholdene.

Tabel 1. Produktion og indkomstniveau

	Million DKK	Indeks
Disponibel nationalindkomst	9 769	141
Bruttonationalprodukt	6 946	100
Egenproduktion	3 126	45

Kilde: Grønlands Statistik og OECD-beregninger

Implikationerne af disse tal er ret vidtrækkende. De illustrerer, at den disponible bruttonationalindkomst kan være mere end tre gange højere end Grønlands egen produktion, og understreger dermed, hvor vigtigt bloktilskuddet er for Grønland. Da det ydermere er den offentlige sektor, der bruger bloktilskuddet, er det også klart, at den offentlige sektor er i stand til at spille en dominerende rolle i økonomien.

Det høje pris- og omkostningsniveau

Varer og tjenesteydelser er meget dyre i Grønland, og konkurrenceevnen er dårlig, hvad der ofte ses som en hindring for økonomisk vækst. På grund af Grønlands geografiske forhold og landets natur vil både omkostningerne og priserne uundgåeligt være højere end i andre lande, fordi fragtomkostningerne (skønt der er en potentiel mulighed for en sænkning af fragtraterne) og lageromkostningerne i de fjerntliggende egne, hvor havet er dækket af is om vinteren, ikke kan undgås. Der er dog også andre faktorer, som spiller ind:

1. Smådriftsulemper

Smådriftsulemper eller - med et måske mere præcist udtryk - omkostninger på grund af manglende koncentration er en vigtig faktor i et land med kun 56.000 indbyggere spredt over et meget stort område, fordi der derved skabes en struktur med mange meget små markeder. Følgelig er der i Grønland to niveauer, hvor smådriftsulemperne viser sig: den lille befolkning og de mange spredte markeder. Det er meget vanskeligt at sætte tal på størrelsesordenen af smådriftsulemperne, men de er meget groft anslået til at udgøre 10-15 procent af bruttonationalproduktet (Paldam, 1994).

2. Økonomiens struktur

Økonomiens struktur påvirker også pris- og omkostningsniveauet. Et eksempel herpå er ensprissystemet. Andre aspekter, der kan nævnes, er mangelen på konkurrence fra såvel hjemlige som fra udenlandske selskaber. Det fører til højere omkostninger, end man har på et mere konkurrencepræget marked. Desuden er der den dominerende rolle, som den offentlige sektor spiller i økonomien, hvad der giver meget lidt plads til aktiviteter i den private sektor. Desuden er lokale monopoler fremherskende inden for mange områder, og priserne bestemmes derfor af de omkostninger, der er forbundet med at fremstille varerne, og omkostningsniveauet bestemmes ikke af priserne.

3. Den hollandske syge

De årlige bloktilskud fra Danmark er en ikke-produceret indkomstkilde, og har nogle af de samme konsekvenser for økonomien i Grønland, som indtægter fra for eksempel olie- og gasproduktion har haft i visse andre lande. Det mest kendte eksempel er erfaringerne fra Holland fra sidst i 1950'erne, hvor en hurtigt voksende gasproduktion førte til en kraftig appreciering af valutaen og en fortrængning af de brancher, som producerede varer, der kunne eksporteres. I Grønland kommer den hollandske syge til udtryk på følgende måde: Bloktilskuddene gør det muligt at have et lønniveau, der er højere end produktiviteten, hvilket giver øger prisniveauet (givet konstant "mark-up"). Dette igen sænker realindkomsten og underminerer konkurrenceevnen med et begyndende underskud på betalingsbalancen til følge. Et betalingsbalanceunderskud er ikke problematisk i sig selv, da det finansieres af bloktilskuddene. Imidlertid er de langsigtede strukturelle konsekvenser vigtige: Produktionen flyttes væk fra eksportvarer over mod hjemmemarkedet, inklusive varer og tjenesteydelser, som hidrører fra den offentlige sektor. Det bliver derfor sværere og sværere at starte en ny virksomhed inden for de konkurrenceudsatte brancher, og dermed mindskes mulighederne for diversifikation.

Produktivitet

Mangelen på statistiske data gør det vanskeligt at vurdere produktivitetsudviklingen. Hvis man imidlertid forudsætter en meget simpel produktionsfunktion, kan arbejdskraftens samlede produktivitet udregnes på grundlag af den samlede produktion og den totale beskæftigelse. I en grønlandsk kontekst kan dette gøres på forskellige måder, da den samlede produktion er et mindre eksakt begreb end i de fleste andre lande. Hvis bruttonationalproduktet bruges som udregningsgrundlag, er arbejdskraftens produktivitet i Grønland 69 procent af produktiviteten i Danmark men kun 34 procent, hvis Grønlands egen produktion bruges som grundlag¹ (Tabel 2). Selv om sådanne tal bør tolkes med stor forsigtighed, er den overordnede konklusion, at gennemsnitsproduktiviteten er meget lavere i Grønland end i Danmark. Ydermere er den danske arbejdsstyrke i Grønland blandt de højest betalte og bidrager dermed meget til bruttonationalproduktet. Bruttonationalproduktet pr. ansat, dvs. produktiviteten, i den grønlandske arbejdsstyrke er således endnu lavere.

Tabel 2. Arbejdskraftens produktivitet, 1996

	Grønland	Danmark
Beskæftigelse, 1.000 personer	25	2 649
Bruttonationalprodukt, millioner DKK	6 946	1 065 880
Egenproduktion	3 126	1 065 880
Produktivitet, bruttonationalprodukt pr. ansat	276	402
Indeks	69	100
Produktivitet, egenproduktion pr. ansat	124	402
Indeks	31	100

Kilde: Statistisk Årbog (1998).

Lønniveauet

Arbejdsmarkedene i Danmark og Grønland er meget integrerede, da der almindeligvis ikke er sprogbarrierer. Tidligere var der et kraftigt økonomisk incitament for danskere til at arbejde i Grønland. Siden først i 1990'ere har princippet om "lige løn for lige arbejde" været gældende i Grønland, og det medfører, at grønlandskfødte oppebærer samme løn for identiske jobs som danskfødte. Som følge heraf er det økonomiske incitament for danskere til at arbejde i Grønland nu relativt beskedent (indkomstskatterne og huslejerne er lavere, men prisniveauet er højere end i Danmark).

Arbejdsmarkedet i Grønland er ikke desto mindre kraftigt påvirket af udviklingen på det danske arbejdsmarked. Når arbejdsmarkedet er stramt i Danmark, bliver det vanskeligere at tiltrække og fastholde danske medarbejdere. Det forlyder, at den kraftige beskæftigelsesfremgang i Danmark siden midten af 1990'erne har reduceret det potentielle udbud af arbejdskraft i Grønland væsentligt og følgelig øget den nuværende risiko for overophedning i Grønland (se nedenfor). Integrationen af arbejdsmarkedene er således ikke uden problemer (se Kapitel 5). I princippet bør lønningerne i et land bestemmes af landets økonomiske udvikling. Dette sker imidlertid ikke i Grønland. For personer med en videregående uddannelse (fx. lærere, læger, advokater og økonomer) er lønniveauet stort set på højde med niveauet i Danmark. Det er noget lavere for arbejdere, da minimumslønnen² i Danmark er DKK 78/time og DKK 59,30/time i Grønland. Ikke desto mindre er minimumslønnen høj i Grønland sammenlignet med produktiviteten og med minimumslønnen i andre lande.

1. Da absorptionen ikke er et produktionsbegreb, er det ikke relevant at udregne absorptionen pr. ansat.

2. Minimumslønnen er et resultat af lønforhandling.

Prisniveauet

En undersøgelse (Statistisk Årbog, 1998) har vist, at det gennemsnitlige prisniveau for en kurv varer og tjenesteydelser var 25 procent højere i Grønland end i Danmark (Tabel 3), og prisniveauet i Danmark er endda blandt de højeste i OECD-landene (OECD, 1998d). For eksempel priserne på fødevarer, drikkevarer og tobak 53 procent højere i Grønland end i Danmark. De høje skatter på drikkevarer og tobak kan forklare noget af forskellen, men fødevarerne er stadig meget dyrere i Grønland. Og som det kan forventes, er priserne på transport og kommunikation meget højere i Grønland. Der er ingen moms i Grønland, hvorimod moms i Danmark er på 25 procent. Forskellen i det underliggende prisniveau eller forskellen mellem prisniveauet minus moms er således godt 50 procent. Da inflationen har været en smule lavere i Grønland end i Danmark i de senere år er dette gab formentlig mindsket noget.

Tabel 3. Forbrugerpriser i Grønland sammenlignet med Danmark, 1994

Prisen i Danmark = 100

	Grønland
Privatforbrug	125
Fødevarer, drikkevarer og tobak	153
Tøj	105
Boliger, brændsel etc.	104
Møbler, boligudstyr	114
Medicin og farmaceutiske produkter	96
Transport og kommunikation	139
Underholdnings- og fritidsudstyr	116
Andre varer og tjenesteydelser	117
Turistbalance	100
Private organisationer	105

Kilde: Statistisk Årbog (1998).

Omkostningsniveauet

Det er forsøgt at lave en sammenligning af omkostningsstrukturen i Grønland og nogle få andre lande på grundlag af nogle meget detaljerede regnskaber fra detailhandelen og fremstillingsindustrien (Andersen *et al.*, 1998). Selv om konklusionerne af en sådan mikro-angrebsvinkel ikke generelt er anvendelige på nationalt niveau, kan de give en indikation af proportionerne i omkostningsstrukturen.

Som det fremgår af Tabel 4, er omkostningerne i et typisk selskab i detailhandelen i Grønland 5 procent højere end i Danmark og 10 procent højere end i Island. Især rejseomkostninger, udgifter til telekommunikation og husleje er højere i Grønland. På grund af de store forskelle i prisniveauet kunne det på forhånd ventes, at forskellen i omkostningerne ville vise sig at være noget større. Imidlertid er produktionsprocessen i detailhandelen forholdsvis ukompliceret, og det er vanskeligt at forestille sig, at der potentielt vil være særligt store forskelle i produktiviteten.

Tabel 4. Sammenligning af omkostningsniveauerne for et selskab i detailhandelen i Grønland, Danmark og Island

(Tusind DKK)

	Grønland	Danmark	Island
Biler	88	108	94
Indkøb og markedsføring	162	126	138
Administration	375	289	276
Lokaleomkostninger	625	531	513
Personaleomkostninger	1 500	1 604	1 477
Direktion	500	444	442
Totale omkostninger	3 250	3 102	2 940
Indeks	100	95	90

Kilde: Andersen *et al.* (1998).

Omkostningsstrukturen i en produktionsvirksomhed i Grønland og en i Danmark blev også sammenlignet og viste, at de samlede omkostninger i den danske virksomhed kun udgør 63 procent af omkostningsniveauet i den grønlandske virksomhed (Tabel 5). Især var lønomkostningerne (inklusive rejseomkostninger og andre medarbejderrelaterede omkostninger) meget højere i Grønland. Derudover var telekommunikation og husleje/kapitalomkostningerne betydeligt højere.

Tabel 5. Sammenligning af omkostningerniveauerne for en produktionsvirksomhed i Grønland og Danmark

(% af den samlede omsætning)

	Grønland	Danmark
Input	41	36
Variable personaleudgifter	49	23
Andre variable omkostninger	5	7
Faste lønrelaterede omkostninger	18	14
Andre faste omkostninger	18	11
Anlægsomkostninger	22	6
Totale omkostninger	153	97
Indeks	100	63

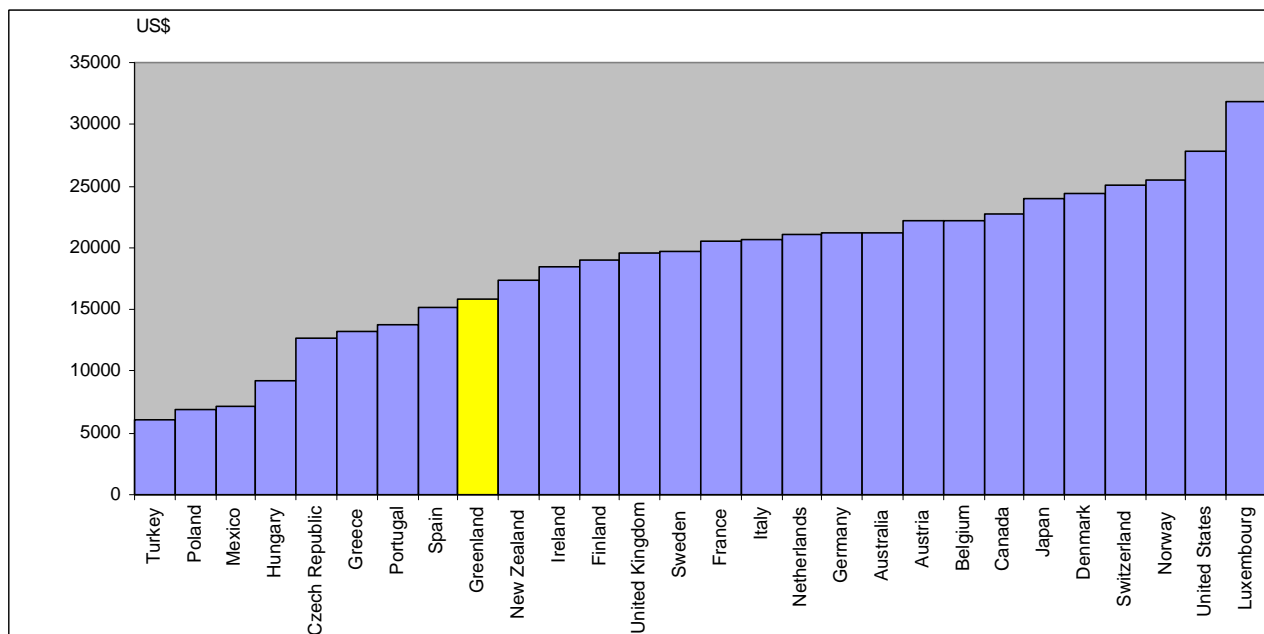
Kilde: Andersen *et al.* (1998).

Disse resultater bør tolkes med stor forsigtighed, og tallene kan ikke tages som nøjagtige indikationer af de relative omkostningsniveauer. Ikke desto mindre giver de et indtryk af, hvor der kan være latente problemer, og de bekræfter den generelle konklusion, at priserne er meget højere og produktiviteten meget lavere end i Danmark. De sammenligninger, der er gjort ovenfor, er især interessante for analysen af iværksætterkulturen i Grønland, hvor en af de slående faktorer er, at der ikke findes mange små produktionsvirksomheder, mens der faktisk eksisterer private firmaer i detailhandelen.

Levestandard

Levestandarden i et land illustreres ofte ved bruttonationalproduktet pr. capita (Figur 1), selv om der er mange mangler forbundet med et sådant mål. Bruttonationalproduktet pr. capita i Grønland er tæt på det niveau, mange OECD-lande ligger på (Figur 1).

Figur 1. Bruttonationalproduktet pr. capita i Grønland og OECD-landene, 1996



Kilde: OECD Sekretariatet.

For at få et mere nøjagtigt billede af levestandarden i Grønland er det nødvendigt at tage effekten af bloktilskuddene i betragtning samt at korrigere for de forskelle, der er i prisniveauerne, og derigennem opnå en sammenlignelig realindkomst pr. capita. Målt på denne måde ligger den disponible nationalindkomst per capita i Grønland 13 procent højere end bruttonationalproduktet pr. capita, hvad der ikke ændrer den generelle rangordning særligt meget. Egenproduktionen pr. capita er derimod meget lavere end bruttonationalproduktet pr. capita.

Levestandarden påvirkes også af indkomstfordelingen. Ulighederne i indkomsterne kan udregnes og måles på forskellig vis. I Tabel 6 vises indkomstfordelingen ved brug af deciler og den maksimale udligningsprocent. Decilerne viser den andel af den samlede indkomst, som tilfalder hver tiendedel af befolkningen, når personerne er rangordnet efter indtægt. Den maksimale udligningskoefficient er den procentdel af den samlede indtægt, som skal omfordeles fra dem, der tjener mere end gennemsnitsindkomsten til dem, der tjener mindre end gennemsnittet for, at den samlede indkomst bliver ligeligt fordelt. Indkomstfordelingen er blevet mere ligelig i perioden fra 1979 til 1993³. Ikke desto mindre er den mere ulige i Grønland end i de nordiske lande⁴, selv om det forekommer rimeligt at antage, at skævhederne er mindre, hvis den uformelle økonomi tages i betragtning.

Tabel 6. Indkomstandele i deciler og den maksimale udligningsprocent

	Grønland			Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
	1979	1983	1993					
				1992	1992	1992	1992	1992

3. En undersøgelse foretaget for nylig (Tjørnelund, 1999) indikerer, at indkomstfordelingen har været stabil i det seneste tiår.
4. På grund af forskelle i de underliggende data bør sammenligninger af indkomstfordelingsstatistikker mellem lande tolkes med stor varsomhed og kun bruges som indikatorer.

1. decil	-0.1	0.0	-0.1	0.5	1.5	1.3	0.2	1.1
2. decil	0.0	1.4	0.9	3.3	3.6	3.3	2.2	3.9
3. decil	0.8	2.4	2.6	4.3	4.8	4.8	4.2	5.6
4. decil	2.5	3.7	4.3	6.1	6.2	6.0	5.8	7.4
5. decil	4.4	5.5	5.8	8.2	8.2	7.2	7.6	8.8
6. decil	6.8	7.6	7.8	9.8	10.0	8.6	9.7	10.0
7. decil	9.8	10.0	10.2	11.5	11.4	10.5	11.7	11.2
8. decil	14.0	13.8	13.8	13.3	13.2	13.0	13.8	12.7
9. decil	21.2	19.5	19.5	15.9	16.7	16.8	16.6	15.0
10. decil	40.7	36.1	35.2	27.3	24.4	28.6	27.8	24.3
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100
Maksimale udjævningsprocent	46.2	37.0	36.5	28.0	26.2	28.8	30.2	23.4

Kilde: Poppel (1997).

Da økonomiske indikatorer ikke giver et fuldstændigt billede af levestandarden i et land, er det relevant at inkludere nogle bredere mål. Til trods for den kendsgerning, at der bruges mange ressourcer på sundhed i Grønland, er den forventede levealder ved fødslen lavere i Grønland end i OECD-landene, især for mænd (Tabel 7). Høj børnedødelighed, mange ulykker og selvmord (især blandt unge mænd) kan forklare nogle af disse forskelle.

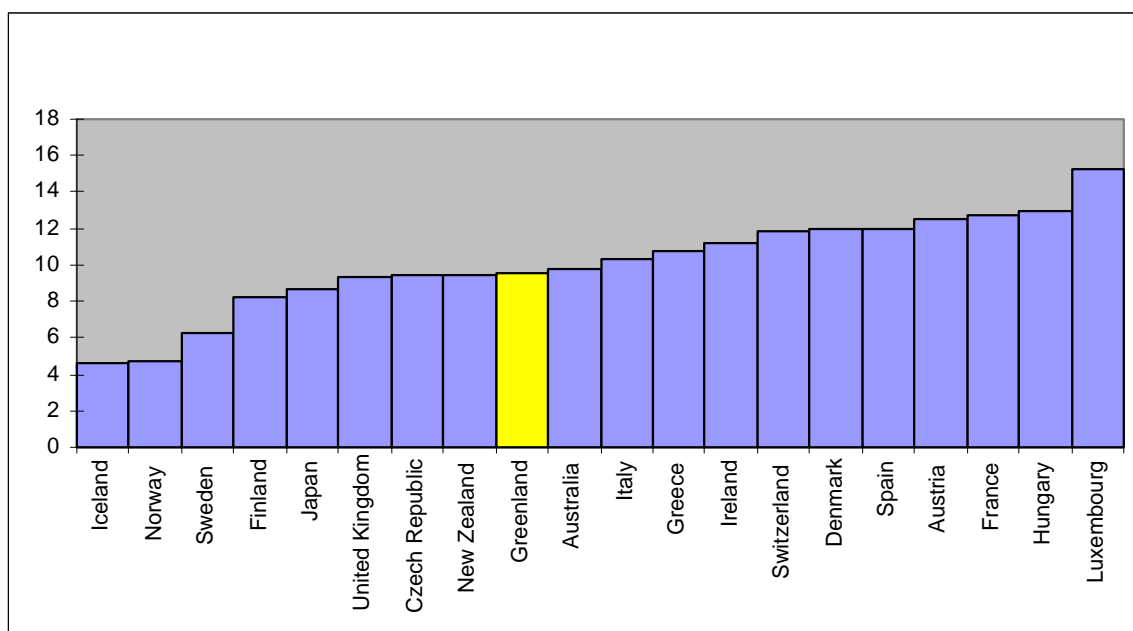
For nogle år siden blev overdreven indtagelse af alkohol betragtet som et stort problem i det grønlandske samfund. Der er sket betydelig fremgang på dette område, og det årlige forbrug pr. capita over 14 år er faldet fra 18,3 liter i 1985 til 12,8 liter i 1997. Alkoholforbruget er nu på linie med forbruget i mange OECD-lande (Figur 2), skønt dette niveau stadig kan være for højt.

Tabel 7. Forventet levetid ved fødslen, 1996

	Kvinder	Mænd
Australien	81.1	75.2
Østrig	80.2	73.9
Belgien	81	74.3
Canada	81.5	75.4
Tjekkiet	77.2	70.5
Danmark	78	72.8
Finland	80.5	73
Frankrig	82	74.1
Tyskland	79.9	73.6
Grækenland	80.4	75.1
Ungarn	74.7	66.6
Island	80.6	76.2
Irland	78.5	73.2
Italien	81.3	74.9
Japan	83.6	77
Luxembourg	80	73
Mexico	76.5	70.1
Holland	80.4	74.7
New Zealand	79.8	74.3
Norge	81.1	75.4
Polen	76.8	67.8
Portugal	78.5	71.2
Spanien	81.6	74.4
Sverige	81.5	76.5
Schweiz	81.9	75.7
Tyrkiet	70.5	65.9
Storbritannien	79.3	74.4
USA	79.4	72.7
OECD gennemsnit	79.6	73.3
Grønland	67.8	61

Kilde: OECD (1998e) og *Statistical Yearbook* (1999).

Figur 2. Alkoholforbrug, liter pr. capita, 1994



Kilde: OECD (1998e) and Statistical Yearbook (1999).

Uformel økonomi

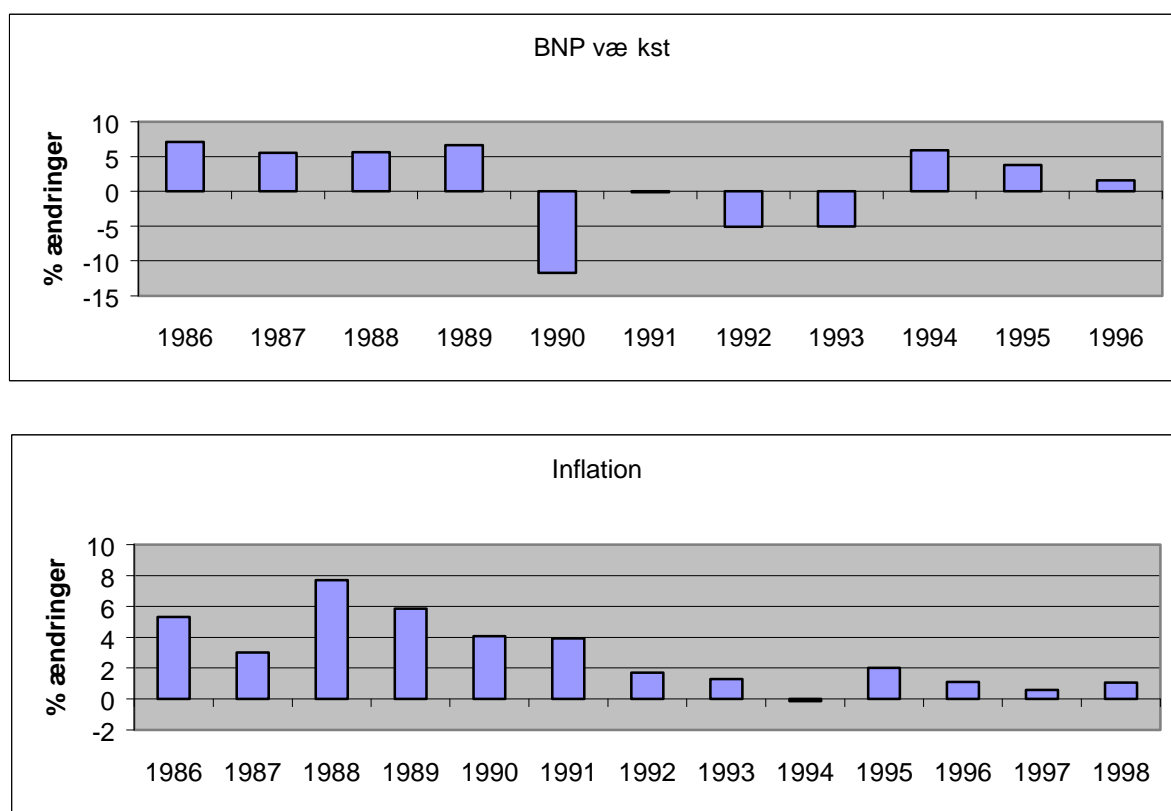
Den uformelle økonomi er pr. definition ikke registeret, og ethvert estimat af størrelsen af denne del af økonomien vil være meget usikkert. En undersøgelse baseret på interviews (Grønlands Statistik, 1994a) tyder på, at salg til private og forbrug af personlige fangster beløber sig til 13 procent af familiernes samlede indtægt inden for fiskeri og jagt. Imidlertid omfatter denne undersøgelse kun en lille del af økonomien. Uanset hvad det korrekte tal er, så forekommer det rimeligt at formode, at den uformelle økonomi er et ganske vigtigt element i den grønlandske økonomi, især i bygderne og i fjertliggende områder.

I mange OECD-lande betragtes den uformelle økonomi som et problem, da den ofte ledsages af skatteunddragelse og socialt bedrageri. Bedrageriaspektet er meget mindre fremherskende i Grønland end andre steder, da lave indkomster ikke beskattes, da arbejdsløshedsunderstøttelsen og de sociale ydelser er meget beskedne, og da der ingen moms er. Det lave understøttelsesniveau og de lave sociale ydelser skal ses på baggrund af den lette adgang til naturlige ressourcer, og der kan argumenteres for, at den uformelle sektor er en slags sikkerhedsnet, som afhjælper fattigdom i de fjertliggende områder.

Den nuværende økonomiske situation

Målt i makroøkonomiske variable synes den økonomiske situation i Grønland at være gunstig. I de sidste par år har der været positive vækstrater og lav og stabil inflation (Figur 3). Sammenlignet med mange OECD-lande klarer Grønland sig ganske godt, og Grønland kan for eksempel nemt overholde Maastricht-kriterierne.

Figur 3. Vækst i bruttonationalproduktet og inflation



Kilde: Grønlands Statistik.

Boks 3. Statistiske data og deres kvalitet

Selv om der er sket store forbedringer i det seneste tiår, er kvantiteten og kvaliteten af de til rådighed værende statistiske data lavere i Grønland, end det er tilfældet i de fleste OECD-lande. Følgelig er den analyse, der foretages i de følgende kapitler, i mindre grad baseret på data end hvad der er normalt i OECD-publikationer, da det har forhindret udarbejdelsen af en række standardtabeller og figurer.

Set fra et analytisk synspunkt gør det tingene mere komplicerede. Set fra et omkostningssynspunkt derimod er det en økonomisk fornuftig disposition ikke at producere alle de typer af statistikker i Grønland, som laves i andre lande, fordi produktionen af statistiske data er et område, der er karakteriseret af storsdriftsfordele. På grund af den opmærksomhed arbejdsmarkedet får i Grønland, udtrykt både i politisk vigtighed og i penge, der bruges på forskellige projekter til bevarelse og skabelse af beskæftigelse, ville en bedre statistisk dækning af dette område imidlertid være ønskværdig. Derudover ville betalingsbalancedata og dermed et komplet nationalregnskab være nyttige for den økonomiske beslutningstagning set fra et politisk og administrativt synspunkt og set med den private sektors øjne.

Uden fuldstændige betalingsbalancestatistikker er det ikke muligt at lave en nøjagtig vurdering af opsparings-/investerings-balancerne, men den private opsparing forekommer at være meget lav i Grønland. Det siges, at det meste af opsparingen foretages af danskere, der sparer op i Danmark, og at grønlændernes opsparing er meget beskednen. Tidsindskud og særlige kategorier af indskud over tre måneder i Grønlands eneste bank er små (Grønlandsbanken, 1998), hvad der understøtter dette indtryk. Desuden ligger bidragene til arbejdsmarkedspension for adskillige erhverv som et resultat af overenskomstforhandlingerne helt nede på 1½-4½ procent af lønsummen (arbejdsgiverens og den ansattes bidrag).

Udsigterne på kort sigt

Nationalregnskabsoplysninger udarbejdes på årsbasis ud fra indkomstdata, men der eksisterer kun nationalregnskabsstatistikker baseret på produktionssiden for 1992. Det er således ikke muligt at få et fuldstændigt billede af den makroøkonomiske situation. På grund af manglende tidsserier af makroøkonomiske variable er det meget kompliceret at forudsige den økonomiske udvikling i Grønland. I stedet for en traditionel økonometrisk angrebsvinkel kan analyserne kun baseres på indikatorer. De seneste data er noget blandede - de indeholder indikatorer, der tyder på en stagnation i økonomien og andre, der indikerer en rimelig vækst.

Prisindekset for rejer er steget ni procent i 1998, og kvoterne er blevet forhøjet, hvad der tyder på, at væksten i denne sektor er tilfredsstillende. Endvidere har finanspolitikken stimuleret aktiviteten på hjemmemarkedet. Den stigende aktivitet støttes også af statistikker over indkomstkatten, som viser en stigning fra 1997 til 1998 på fem procent. På den andne side har den samlede import været noget uregelmæssig, men hvis der korrigeres for ekstraordinære faktorer, så har importen i den første halvdel af årene været stort set konstant siden 1995. Arbejdsløshedsprocenten har også været stabil siden 1994, og også dette tyder ligeledes på stagnation i økonomien.

For 1999 er rejekvoterne blevet forhøjet yderligere. På grund af de svage udsigter til fornyet vækst i verdensøkonomien er det vanskeligt at forudse yderligere prisstigninger. I henhold til 1999-budgettet er finanspolitikken planlagt til at være moderat stram. Hvis imidlertid tendensen fra de senere år til at slække på finanspolitikken i løbet af året (jf. Kapitel 3) fortsætter, så vil der være en vis vækstimpuls, og en svag eller moderat vækst vil da være resultatet i 1999.

Mulige risici

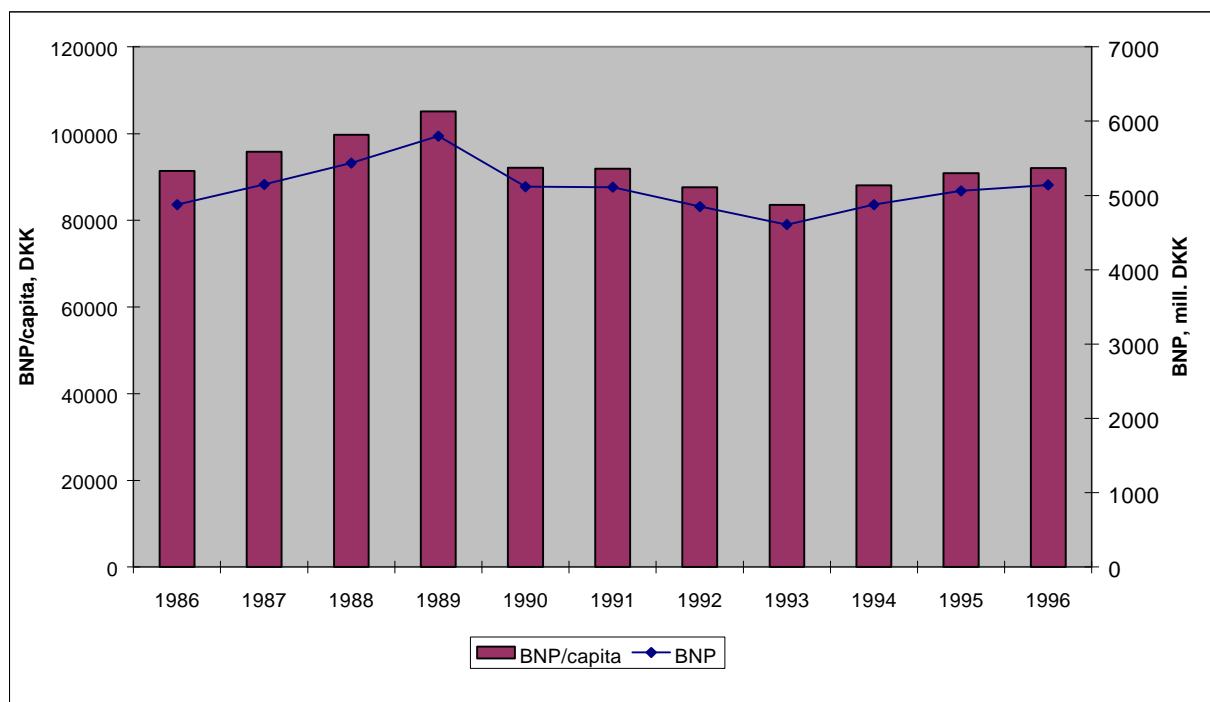
De væsentligste risici på kort sigt vedrører arbejdsmarkedet. Sidst i 1998 blev der indgået en ny lønftale for skolelærere, som medfører en samlet lønstigning på syv procent (plus tillæg) over tre år, og lønpresset er voksende i andre dele af den offentlige sektor. På grund af den offentlige sektors dominans i økonomien giver denne udvikling anledning til alvorlig bekymring, da der kan udvikle sig en lønspirale, og en overophedning af økonomien kan ikke udelukkes. Følgerne vil være et voksende underskud på budgettet og en forværring af symptomerne af den hollandske syge (højere løn, pris- og omkostningsniveau) og dermed vil udviklingen af en konkurrencedygtig privat sektor skubbes længere ud i fremtiden.

På grund af vanskelighederne med lønafsmitning og med at tiltrække og fastholde folk med specialviden og medarbejdere i nøglestillinger er det ikke nemt at undgå risikoen for overophedning. Behovet for moderate lønstigninger bør pointeres, og lønudviklingen bør følges nøje. Hvis der viser sig tegn på acceleration i lønstigningerne, vil det være nødvendigt at tage nogle initiativer for at holde overophedningen i skak. Finanspolitiske stramninger og initiativer af mere strukturel karakter, der kan øge konkurrencen, bør alvorligt overvejes.

Vækst på længere sigt

Set i et længere perspektiv viser udviklingen i den grønlandske økonomi, at bruttonationalproduktet og bruttonationalproduktet pr. capita⁵ i faste priser var på samme niveau i 1996 som i 1986 (Figur 4). I løbet af samme periode er det gennemsnitlige bruttonationalprodukt i OECD-området steget med 30 procent.

Figur 4. Bruttonationalproduktet og bruttonationalproduktet / capita i faste priser



Kilde: Grønlands Statistik.

Den svage udvikling i den grønlandske økonomi i de sidste 15 år kan i høj grad forklares af følgende faktorer:

- S Torsken er forsvundet, og rejsepriserne var været faldende. Den totale eksport faldt med en tredjedel mellem 1989 og 1992;
- S For store investeringer i fiskeflåden i midten af 1980s førte til alt for stor kapacitet, og der blev indført kondemneringsordninger til nedbringelse af den for store kapacitet;
- S Zinkproduktionen i Maarmorilik ophørte i 1990;
- S En finanspolitisk konsolideringsproces blev påbegyndt i 1989, som en reaktion på lånekrisen sidst i 1980'erne⁶;

⁵. Den disponible bruttonationalindkomst har udviklet sig tilsvarende.

6. Se Westerlund (1988) for en analyse af kriserne.

S Sidst i 1980'erne viste anlægssektoren tydelige tegn på overophedning.

Disse tendenser giver anledning til adskillige bekymringer. For det første viser de endnu engang, hvor sårbar den grønlandske økonomi er ved primært at være baseret på fiskeri og aktiviteter i den offentlige sektor. For det andet illustrerer de økonomiens strukturelle problemer, da der kun er få indikationer af, at der skabes nye aktiviteter i andre sektorer i økonomien. I en tilstrækkeligt fleksibel økonomi vil frigørelsen af ressourcer i én sektor skabe nye aktiviteter inden for andre sektorer.

Mulighederne for at føre traditionel makropolitik til styrkelse af den økonomiske vækst er meget bekedne i Grønland (som andre steder). Finanspolitikken er begrænset af en allerede meget stor offentlig sektor, og mulighederne for en forbedring af skattesystemet er små. Den monetære union med Danmark sikrer lave rentesatser og bidrager til en lav og stabil inflation. Uden et sådant nominelt anker ville økonomien risikere betydelige udsving som følge af store svingninger i valutakursen og en høj og ustabil inflationsrate. Som følge heraf er uddannelses- og strukturpolitikken, inklusive reformeringen af den offentlige sektor, de eneste anvendelige politikker i Grønland.

3. MODERNISERING AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR

De offentlige finanser

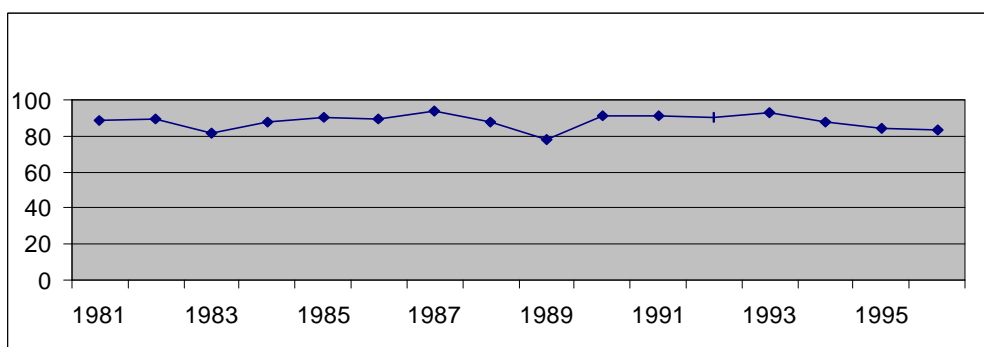
På grund af bloktilskuddet fra Danmark dominerer den offentlige sektor økonomien. Den offentlige sektor er således involveret i mange forskellige aktiviteter, som i de fleste andre lande vil være i den private sektor.

Hjemmestyret har nået sit mål om at nedbringe den gæld, som blev oparbejdet i den sidste del af 1980'erne. Nu er den mellemfristede målsætning at bringe balance i Hjemmestyrets finanser. Dette mål falder i tråd med mange OECD-landes finanspolitiske målsætning. Da Grønland modtager et stort årligt bloktilskud, bør ambitionsniveauet være højt, og spørgsmålet er, om de overskud, der er opnået sidst i 1990'erne, er høje nok, hvis en alvorlig økonomisk krise skulle indtræde. I betragtning af den langsigtede målsætning om en mere uafhængig økonomi baseret på Grønlands egne ressourcer, og i betragtning af at Grønland stadig står over for væsentlige økonomiske udfordringer, bør de offentlige finansers forholdsvis gunstige stilling ikke føre til efterladenhed med hensyn til finanspolitikken. Også i bestræbelserne for at undgå en overophedning af økonomien, er den finanspolitiske disciplin en vigtig på kort sigt.

Størrelsen af den offentlige sektor

Et slående fænomen ved Grønlands økonomi er den store offentlige sektor. I begyndelsen af 1980'erne udgjorde de offentlige udgifter 90 procent af bruttonationalproduktet. Blandt andet på grund af øget økonomisk aktivitet (først og fremmest inden for fiskeriet) er de faldet en smule og udgør nu 84 procent af bruttonationalproduktet (Figur 5), hvilket stadig betyder, at den offentlige sektor spiller en meget større rolle i Grønland end i OECD-landene, hvor de samlede offentlige udgifter i de fleste lande ligger på 40-50 procent af bruttonationalproduktet.

Figur 5. Offentlige udgifter i procent af bruttonationalproduktet

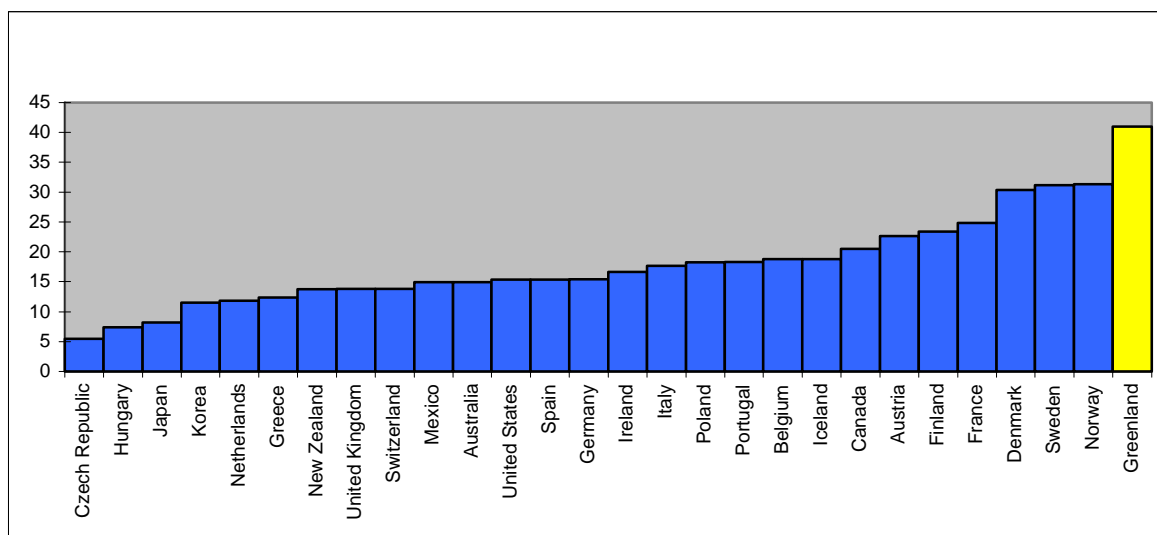


Note: Databrud i 1985 og 1993.

Kilde: Grønlands statistik.

Beskæftigelsen i den offentlige sektor opgjort i procent af den samlede beskæftigelse er en anden måde at måle den offentlige sektors rolle på, og også i denne henseende skiller Grønland sig ud, som det kan ses af Figur 6.

Figur 6. Beskæftigelse i den offentlige sektor i procent af den samlede beskæftigelse, 1996



Kilde: OECD Sekretariatet og Grønlands Statistik.

Dertil kommer, at den offentlige sektor er involveret i erhvervslivet som ejer af en del virksomheder (jf. Kapitel 4). Disse virksomheder beskæftiger mere end 8.000 mennesker, hvilket betyder, at den samlede beskæftigelse i den offentlige sektor og i de hjemmestyreejede virksomheder er 18.500 mennesker, dvs. næsten tre fjerdedele af den samlede beskæftigelse. Ydermere er mange private virksomheder direkte afhængige af den offentlige sektor, som aftager af varer og tjenesteydelser. I byggesektoren aftages 84 procent af det samlede salg af den offentlige sektor. (Grønlands Baseselskab A/S et al., 1996).

Tabel 8. Samlede offentlige beskæftigelse

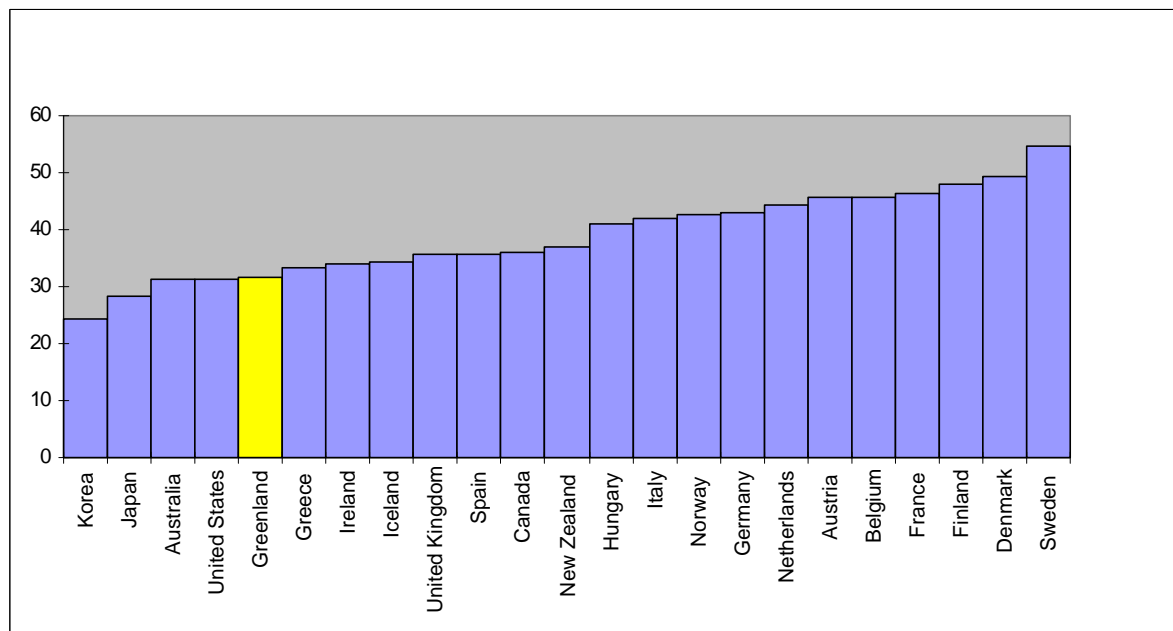
Den offentlige sektor	7 950
Offentlig infrastruktur	2 370
Fiskeri	2 488
Råstoffer	20
Turisme	60
Andre landbaserede erhverv	5 613
Samlede offentlige beskæftigelse	18 501
<i>1 procent af den samlede beskæftigelse</i>	<i>73,5</i>

Kilde: Andersen et al. (1998).

Skattesystemet

Da bloktilskuddet finansierer en væsentlig del af de offentlige udgifter, har skattetrykket hidtil været meget lavt i Grønland (Figur 7). Et lavt skattetryk giver færre forvridninger og fremmer økonomisk udvikling.

Figur 7. Skattetrykket i OECD-landene og Grønland, 1996



Kilde: OECD Sekretariatet og Statistisk Årbog (1998).

Skattesystemet er enkelt og gennemskueligt. Den personlige indkomstskat er en proportional skat på ca. 40 procent (varierer fra 35 til 44 procent afhængig af kommuneskatteprocenten). Da de første 40.000 kr. ikke beskattes (de første 80.000 kr. for ægtepar), og da der er et standardfradrag på 6.000 kr. (12.000 kr. for ægtepar), har systemet en indbygget moderat progression. Med et arbejdsgiverfinansieret bidrag på 0,8 procent af lønsummen øremærket til uddannelse, er de sociale bidrag også meget lave.

Selskabsskatten er 35 procent, hvilket er på linje med niveauet i OECD-landene. Man bør dog være forsigtig med at sammenligne niveauet for selskabsskat, da der bl.a. kan være store forskelle i afskrivningsreglerne. I Grønland er afskrivningsreglerne meget gunstige, idet alle udgifter kan fratrækkes straks. Desuden kan aktieudbytte udbetalt til aktionærerne som en del af overskuddet fra det foregående år fratrækkes (dvs. der er ingen dobbeltbeskatning af udbytte), hvilket også bidrager til at gøre selskabsbeskatningen meget fordelagtig.

Grønland har ingen moms, og indirekte beskatning udgøres først og fremmest af importafgifter, som pålægges en lang række varer, hvoraf afgifter på tobak og alkohol er de vigtigste. Dertil kommer en såkaldt ensfragtafgift, som lægges på al søtransport af varer, hvilket reelt betyder, at der er tale om en importafgift. Indtægterne fra denne afgift anvendes som subsidier til indenrigstransport af passagerer og varer til yderligt beliggende områder.

De offentlige finanser

Manglen på effektiv styring af udgifterne i Hjemmestyrets første ti år var hovedårsagen til den store stigning i det offentlige underskud (til næsten 10 procent af bruttonationalproduktet i 1987). Fra 1986 til 1990 steg den langfristede, offentlige gæld fra DKK 0 til 1,6 milliarder. Den slappe finanspolitik skyldtes først og fremmest omfattende investeringer i Proeks (senere Royal Greenland). Dertil kom, at rejsepriserne faldt drastisk, hvilket tvang Hjemmestyret ud på det internationale obligationsmarked. Hvert år fra 1989 til 1997 har der været overskud, og

gælden er blevet nedbragt. Dette er en bemærkelsesværdig bedrift og overstiger, selv om der forventes et underskud for 1998, resultaterne i de fleste OECD-lande, som stadig har underskud og høj gæld.

Tabel 9 viser sammensætningen af de samlede offentlige indtægter og udgifter (Hjemmestyret, kommunerne og den danske stat), som det fremgår af nationalregnskabet. De underliggende data blev for nylig kraftigt revideret for at følge de europæiske nationalregnskabsstandarder og kan derfor ikke sammenlignes med tal for de foregående år. En af ændringerne er behandlingen af kapitaludgifterne, hvoraf nogle nu figurerer som finansielle transaktioner. En af følgerne af denne tekniske ændring er store offentlige overskud i nationalregnskabet.

Tabel 9. Samlede offentlige indtægter og udgifter, 1994-1997

Million DKK	1994	1995	1996	1997
Indirekte skatter og afgifter	609	544	603	604
Direkte skatter	1 529	1 601	1 696	1 827
Bloktilskud	2 426	2 398	2 480	2 571
Finansiering fra den danske stat	533	566	574	600
Betalinger fra EU	274	282	274	287
Andre indtægter (renter osv.)	784	770	691	648
Samlede indtægter	6 155	6 161	6 318	6 537
Offentligt forbrug	3 547	3 646	3 740	3 907
Subsidier	500	532	549	584
Overførsler	1 051	1 007	1 030	1 037
Renteudgifter	107	138	86	56
Kapitaludgifter	392	377	413	403
Samlede udgifter	5 597	5 700	5 818	5 987
Overskud på den offentlige sektors finanser	558	461	500	550

Kilde: Grønlands Statistik (1999).

Ud fra et politisk synspunkt er Landskassen mere interessant, da det primært er Hjemmestyret, der kan føre diskretionær politik, og Hjemmestyret kan låne på de internationale finansielle markeder, hvis det er nødvendigt. Desuden medtages alle udgifter i Landskassens regnskaber, da de skal finansieres. At der i Landskassens regnskaber forekommer overskud, som er mindre end overskuddet på de samlede offentlige overskud, skyldes overskud i kommunerne og en anderledes behandling af kapitaludgifter. Finansloven for 1999 blev vedtaget i november 1998. Ifølge denne forventes Hjemmestyrets finanser at balancere i 1999, skønt sådan et resultat vil kræve yderligere tiltag. Nominelt er driftsudgifterne steget meget mere end andre poster, herunder indtægterne, i perioden 1993-1999, og med en nominal stigning på næsten 10 procent (eller en real stigning på 6 procent) er tendensen til stigende driftsudgifter accelereret i 1998. Denne udvikling giver anledning til bekymring, idet det langsigtede udbytte af driftsudgifter normalt er meget lavt, og enhver stigning i driftsudgifterne har tendens til at blive permanent, hvilket igen vil øge den offentlige sektors indflydelse på økonomien. På den anden side har udgifterne til investeringer i 1993-1999 stort set været uændrede nominelt (reelt er de faldet). Investeringer bør generelt prioriteres højere end driftsudgifter, da nye investeringer styrker det økonomiske potentiale, reinvesteringer fastholder den eksisterende kapital, og investeringsaktiviteter kan forholdsvis nemt begrænses, hvis det er nødvendigt.

Tabel 10. Landskassens resultat, 1993-1999

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Nominal stigning 1993-1999 %
Indtægter	4 041	4 015	3 953	4 063	4 178	4 325	4 423	9,5
Driftsudgifter	3 165	3 251	3 316	3 380	3 492	3 784	3 853	21,7
Investeringer	629	584	595	545	637	698	627	-0,3
Udlån	54	-139	-6	-390	-40	16	-57	-205,6
Ekstraordinære poster				26				
DAU-resultat	193	319	48	502	89	-173	0	

Note: 1998-1999 tal er budgetoverslag.

Kilde: Hjemmestyrets regnskaber og budgetter.

Ligesom i de fleste OECD-lande vil et stadigt stigende antal ældre i befolkningen øge presset på de offentlige finanser. I 2008 vil den samlede befolkning kun være en smule større end i dag, men aldersfordelingen forventes at ændre sig. Antallet af unge (17-24-årige) og antallet af ældre (60-årige og derover) vil stige med henholdsvis 25 procent og 31 procent, hvorimod den arbejdsdygtige del af befolkningen (25-59-årige) vil falde med 6 procent (Tabel 11). Presset på udgifterne vil komme fra stigende udgifter til pensioner, ældreomsorg og sundhedsvæsen samt fra stigende udgifter til uddannelse. Skatteindtægterne vil falde på grund af et fald i arbejdsstyrken. På denne baggrund besluttede Landstinget i efteråret 1998 at hæve den officielle pensionsalder fra 60 til 63 år fra år 2000. Denne beslutning bør hilses velkommen, da det vil betyde, at det pres, der vil være på de offentlige finanser og på arbejdsmarkedet som følge af befolkningens stigende alder, vil mindskes. Spørgsmålet er dog, om det er tilstrækkeligt til at imødegå følgerne af befolkningens stigende alder, og om ikke yderligere tiltag vil blive nødvendige. Allerede nu ses et betydeligt pres på udgifterne til sundhedssektoren. En nylig undersøgelse (Grønlands Hjemmestyre, 1999) anslår, at en fordobling af udgifterne til sundhedssektoren vil blive nødvendig, hvis sundhedstilstanden skal op på det samme niveau som i Danmark (udgifterne til sundhedssektoren i Grønland er 9 procent af bruttonationalproduktet i sammenligning med et gennemsnit på 8 procent inden for OECD).

Tabel 11. Den demografiske udvikling 1998-2008

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Stigning %
0-5	6 420	6 384	6 336	6 315	6 306	6 329	6 297	6 186	6 091	6 023	5 983	-6,8
6-16	10 688	10 822	10 929	11 056	11 105	11 034	11 049	11 113	11 051	10 963	10 843	1,5
17-24	5 243	5 379	5 575	5 643	5 724	5 856	5 975	6 037	6 298	6 426	6 561	25,1
25-59	29 409	29 312	29 165	28 943	28 807	28 588	28 391	28 222	27 973	27 825	27 745	-5,7
60+	4 316	4 382	4 438	4 608	4 714	4 920	5 056	5 232	5 393	5 560	5 663	31,2
I alt	56 076	56 279	56 443	56 565	56 656	56 727	56 768	56 790	56 806	56 797	56 795	1,3

Kilde: Statistisk Årbog (1999).

Behovet for en mellemfristet finanspolitik

Hvis Grønland på et tidspunkt skal være i stand til at finansiere den offentlige sektor ved hjælp af egne ressourcer, vil det være nødvendigt både at øge produktionen og indskrænke den offentlige sektors rolle. Disse to mål kan ikke nås fra den ene dag til den anden og kræver, at der lægges en overordnet, mellemfristet strategi, som ikke kun skal omfatte finanspolitikken, men bør gælde for hele den økonomiske struktur. En sådan politik vil stemme overens med de tendenser, der ses i mange OECD-lande, hvor mellemfristede overvejelser spiller en stadig større rolle.

Størrelsen af den offentlige sektor er i sigens natur et politisk valg. Ud fra et økonomisk synspunkt betyder en stor offentlig sektor dog, at der er risiko for, at offentlige aktiviteter fortrænger private aktiviteter, herunder etablering af nye virksomheder, og der vil også være stor risiko for unfair konkurrence, da offentlige virksomheder har en blødere budgetbegrænsning end de private. Et andet grundlæggende problem i en økonomi, som domineres af den offentlige sektor, vil være mangel på reel konkurrence, hvilket medfører ineffektiv udnyttelse af ressourcerne. Dertil kommer, at den offentlige sektors dominans forstærker smådriftsulemperne i den private sektor, da der er tale om en lille økonomi. Derved begrænses den private sektors rolle betydeligt, og der kan være risiko for, at den private sektor vil være for lille til at kunne opnå den "kritiske masse", som vil være nødvendig for at ekspandere på længere sigt. I mange lande, som befinder sig i en overgangsfase, kan det være fornuftigt at operere med underskud på de offentlige finanser for at finansiere investeringsprojekter og derved øge det økonomiske potentiale på langt sigt. Da Hjemmestyret modtager meget store årlige bloktilskud, er situationen imidlertid en helt anden for Grønland, hvor det burde være muligt at opretholde en sund finansiel position, og samtidig understøtte en økonomisk udvikling.

I Grønland er der stor forståelse for vigtigheden af, at der tages langsigtede politiske beslutninger. For eksempel fremlægges der mellemfristede fremskrivninger sammen med finanslovsforslaget. Ikke desto mindre

optager lokale projekter og/eller problemstillinger af mere kortsigtet art en stor del af debattiden i Landstinget. Beslutningen sidste efterår om at gøre Grønland til én valgkreds, således at landstingsmedlemmer ikke længere repræsenterer et bestemt lokalt samfund, kan fremme de langsigtede perspektiver i den politiske debat.

Samtidig med at den finansielle balance forbedres på kort sigt, er en mellemfristet strategi om at reducere den offentlige sektors rolle i økonomien afgørende:

- S Gæld skal tilbagebetales på et tidspunkt, og det er en meget risikofyldt strategi at oparbejde en gæld, som baseres på forventningen om, at fremtidig vækst vil lette tilbagebetalingen. Grønlands egne erfaringer fra slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne viser klart, hvor vanskeligt det er at kontrollere en voksende gæld, og hvor stor en indsats, der er nødvendig i de følgende år for at kunne betale renterne.
- S Den offentlige sektor i Grønland er allerede meget større end i andre lande, og der er stor risiko for, at offentlige aktiviteter fortrænger private aktiviteter
- S Bloktilskuddet kan på et tidspunkt blive reduceret eller helt forsvinde.
- S Så længe den grønlandske økonomi er afhængig af få ressourcer og sektorer, er den sårbar, og det er meget vigtigt at have finansielt råderum til at afhjælpe negative virkninger af udefra kommende, uventede chok.
- S I en konkurrencepræget markedsökonomi sikrer prissystemet en effektiv udnyttelse af ressourcerne. En sådan mekanisme findes ikke ved levering af offentlige goder og tjenesteydelser, hvilket tyder på, at ressourcerne ikke udnyttes effektivt.
- S Ligesom de fleste andre lande står Grønland over for en befolkning bestående af flere ældre, og sådanne ændringer bør der tages højde for.

Forbedring af budgetstillingen

Som supplement til en mere langsigtet politik er en effektiv finanslovsprocedure, som sikrer, at budgettet og udgifterne holdes i ave, et vigtigt redskab i bestræbelserne på at undgå udgiftsglidning og fortsat vækst i den offentlige sektor. Flere OECD-lande har erkendt, at deres årlige finanslovsbehandling lider under lappeløsninger og sporadiske beslutninger, og uklare rammer for beslutningstagningen kan medføre, at myndighederne mister overblikket over de langsigtede følger af finanslovsbeslutninger. Planlægning og prognoser, som dækker flere år ad gangen, bliver brugt som led i beslutningerne og er blevet et vigtigt styringsredskab i finanslovsprocessen. Hovedformålet er normalt at sikre øget finansiell disciplin på en mere strategisk måde ved at opstille overordnede finanspolitiske mål, som viser minimumsomkostningerne ved at fortsætte den nuværende politik, og som belyser de følger, den samlede finanslov kan få for efterfølgende finanslovsforslag.

I Grønland følger finanslovsåret kalenderåret, og det årlige finanslovsforslag bliver præsenteret for Landstinget i september til vedtagelse inden 1. november. Finansloven bliver i løbet af året justeret med to tillægsbevillinger, en i foråret og en i efteråret. Desuden drøfter Landstingets finansudvalg som led i sit daglige arbejde løbende budgetforslag. Som det kan ses af tabel 12, er driftsudgifterne steget efter hver forhandlingsrunde - især i de senere år - hvilket viser, at der er et systemproblem i processen. For hver tillægsbevilling bliver nye udgiftsforslag drøftet. En følge af denne fremgangsmåde er, at de enkelte direktorater på et tidligt tidspunkt vil føle sig foranlediget til at fremkomme med forslag af mindre betydning. I løbet af året præsenteres så tiltag af højere prioritet og politisk interesse, og de bliver måske vedtaget, uden at der skæres ned på de udgiftsposter, der allerede er taget beslutning om. På et sent tidspunkt i finansåret er det sværere at foretage kompenserende nedskæringer eller at finde andre måder at finansiere udgifterne på.

Tabel 12. Driftsudgifter

(Million DKK)

	Finanslovsforslag	Finanslov	1. tillægsbevilling	2. tillægsbevilling	Regnskab	Stigning %
1993	3 110	3 135	3 177	3 188	3 165	1,8
1994	3 214	3 227	3 226	3 294	3 251	1,2
1995	3 307	3 303	3 302	3 315	3 316	0,3
1996	3 307	3 305	3 321	3 350	3 380	2,2
1997	3 364	3 409	3 435	3 465	3 492	3,8
1998	3 672	3 667	3 718	3 784		3,1

Kilde: Finanslovsforslag og regnskaber..

Der er flere forskellige måder at forbedre budgetproceduren og dermed styrke fastlæggelsen af en langsigtet finanspolitik på:

- S** Hvis der kun blev vedtaget én tillægsbevilling efter finansårets udløb, ville det være nødvendigt, at alle involverede direktorater fremkom med alle deres forslag på et tidligt tidspunkt i finanslovsforhandlingerne. Det ville give plads til generelle politiske drøftelser af prioriteringer, hvor langsigtede overvejelser kan komme til at spille en større rolle.
- S** På baggrund af de meget høje offentlige udgifter kunne man overveje en generel beskæring af budgetterne for at fremme produktiviteten. Der kunne arbejdes med en tidshorizont på f.eks. to til fire år, for at give plads til en vis fleksibilitet og tid til at indarbejde ændringerne. Et sådant initiativ ville øge presset på alle direktorater og gøre det klart, at en større budgetdisciplin er meget vigtig, og samtidig ville det give mulighed for politisk prioritering af frivillige midler. Med et presserende behov for nye prioriteringer ville et sådant initiativ skabe råderum. Desuden bør hvert direktorats bevillinger gennemgås, og det bør nøje overvejes, om der kunne ændres i prioriteringerne på mellemlangt sigt.
- S** Vedtagelsen af finansloven er baseret på udgiftslofter, hvilket medfører, at alle forslag om nye udgiftsposter på finansloven fuldt ud skal finansieres via lavere udgifter på andre poster, enten inden for direktoratets eget budget eller inden for det generelle udgiftsloft. For at få et sådant system til at fungere effektivt er det dog nødvendigt, at der ligger en grundig politisk debat til grund for beslutningen om disse lofter, og at denne beslutning er genstand for stærkt politisk opbakning og effektiv støtte fra topembedsmænd. Desuden bør overskridelser af finansloven ikke accepteres, og det bør have konsekvenser, hvis de alligevel forekommer.
- S** For at få mere tid i Landstinget til at diskutere sager af principel og langsigtet karakter er det værd at overveje at udvide finansudvalgets kompetence, således at det i højere grad bliver ansvarlig for beslutninger af kortsigtet karakter eller af mere begrænset omfang.
- S** For at styrke langsigtede prioriteringer bør Landstinget overveje en politisk debat om, hvorledes bloktilskuddet skal anvendes (f.eks. på uddannelse, infrastruktur eller andre langsigtede områder), og hvilken slags offentlige aktiviteter, der bør finansieres via skatter.
- S** Økonomidirektoratets synspunkt bør fremlægges for hver nyt forslag på finansloven. Desuden bør de langsigtede budgetkonsekvenser af alle nye forslag fremgå.
- S** Når et nyt finanslovsforslag præsenteres, bør det suppleres med en opgørelse over, hvorledes de mål, som blev sat for tidligere finanslove, er blevet nået, og der bør løbende udarbejdes budgetanalyser. For eksempel kunne der være tale om en analyse af produktivitétsmålsætninger inden for sundhedssektoren og virkningen af tilskud til offentligt ejede virksomheder.

- S For at gøre finanslovsforslaget mere gennemsigtigt og ensartet bør Økonomidirektoratet overveje i forbindelse med fremlæggelsen af forslaget at offentliggøre de antagelser, der ligger til grund for finansloven, og basere finansloven og fremskrivninger på mellemlangt sigt på en simpel makroøkonomisk model. En sådan model skal ikke være en avanceret økonometrisk model, men kunne være en simpel regnearksmodel baseret på nationalregnskabsidentiteter og nogle få økonomiske "tommelfingerregler". Indførelsen af en sådan model ville også øge troværdigheden og anvendeligheden af de mellemfristede fremskrivninger, og den ville gøre det lettere at afdække finanspolitiske risici.
- S For at gøre den politiske diskussionen så målrettet som muligt bør der være en klar skelnen mellem eksisterende forpligtelser og nye politiske tiltag.

Udvalgte udgiftsposter

I de følgende afsnit vil nogle af de udgiftsposter, som afviger fra posterne i andre lande, blive behandlet nærmere.

Subsidier

For at fastholde beskæftigelsen, hovedsageligt i fjerntliggende områder, yder Hjemmestyret direkte subsidier til erhvervslivet. Subsidierne kan have form af direkte ydelser eller økonomisk støtte til virksomheder, eller de kan figurere som underskud i offentligt ejede virksomheder. I de fleste OECD-lande udgør de offentlige subsidier 1-3 procent af bruttonationalproduktet, hvorimod de i Grønland omfatter støtte til mange forskellige aktiviteter og udgør næsten 8 procent af bruttonationalproduktet.

Ud over de direkte subsidier, som udtrykkeligt er omfattet af finansloven, forvrides pris- og omkostningsstrukturen af adskillige indirekte subsidier til og fordelagtige vilkår for visse virksomheder:

- S Ensprissystemet medfører en krydssubsidiering i størrelsesordenen DKK 135 millioner (*Rapport til Landsstyret om reform af ensprissystemet*, 1997).
- S Nogle sektorer (navnlig fiskeriet) betaler betydeligt lavere priser for elektricitet og vand end andre sektorer og husholdningerne. Værdien af disse indirekte subsidier er ca. DKK 75 millioner. Endvidere er fiskeriet fritaget for at betale sociale bidrag (AEB).
- S Hjemmestyret yder lånegarantier til en række virksomheder for at reducere låneomkostningerne for disse firmaer. I slutningen af 1998 udgjorde de samlede lånegarantier DKK 883 millioner eller ca. 11 procent af bruttonationalproduktet.
- S De hjemmestyreejede virksomheder har fordel af en mulig forventning på de finansielle markeder om, at Hjemmestyret vil komme firmaerne til undsætning i tilfælde af en krise. Derfor er virksomhedernes låneomkostninger lavere, end de ellers ville have været, og lavere end potentielle konkurrenters låneomkostninger.
- S Underskud eller afkast som ligger under markedssatsen er almindeligt forekommende for hjemmestyreejede virksomheder.
- S De omsættelige fiskekvoter, tildeles eksisterende fiskere og/eller eksisterende virksomheder. I økonomiske termer giver det en udvalgt gruppe af enkeltpersoner og virksomheder fri adgang til en offentlig ressource, også selv om der lægges en speciel afgift på rejer, som ikke forarbejdes på land. (jf. Kapitel 6).

Selv om det er vanskeligt med nøjagtighed at vurdere den samlede værdi af nogle af ovennævnte elementer, kan det næppe modsiges, at store dele af økonomien modtager betydelige direkte og indirekte subsidier.

Samfundets samlede omkostninger ved at yde tilskud til mange aktiviteter i økonomien omfatter ikke kun de ovennævnte direkte og indirekte subsidier, men også omkostninger i form af forvriddinger i økonomien, for eksempel overskudskapacitet i de subsidierede sektorer og mangel på udvikling af nye virksomheder.

Den høje udskiftning blandt de ansatte

Det er dyrt at ansætte nye medarbejdere på grund af ansættelsesomkostninger, uddannelsesomkostninger og mangel på kontinuitet. Dette gælder i varierende grad administrationer og virksomheder i alle lande og er en normal facet af en markedsøkonomi. I Grønland synes disse omkostninger dog at være specielt høje:

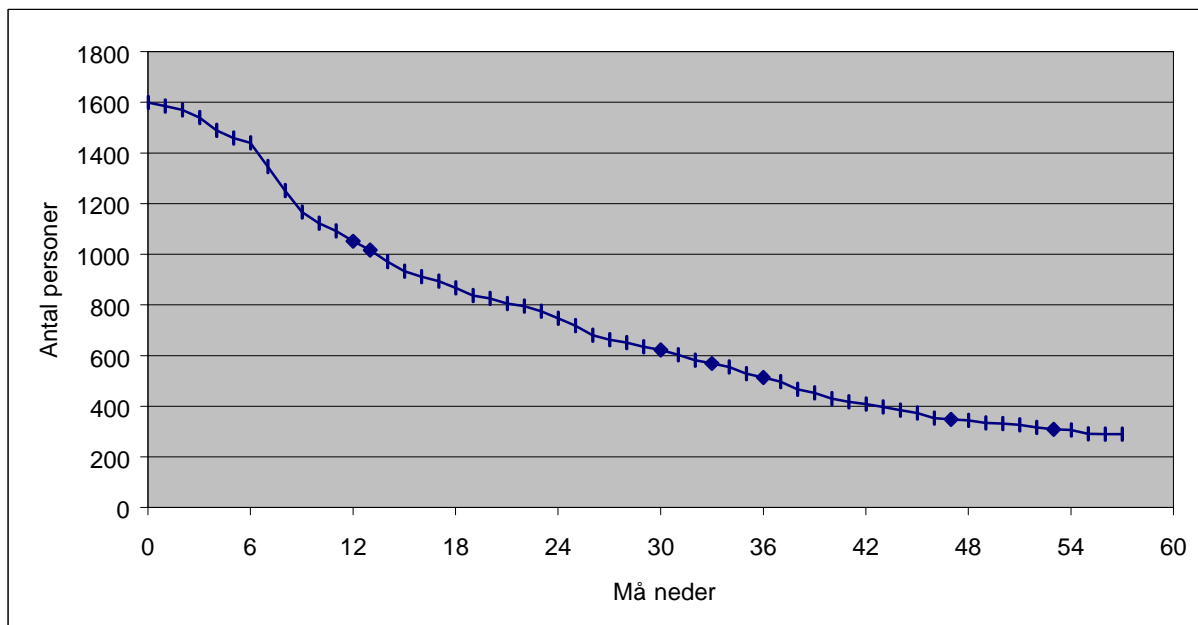
- S** Ansættelsesomkostningerne er høje, fordi det er nødvendigt for Hjemmestyret at skaffe midlertidige boliger, indtil en permanent bolig findes. Det kan enten være i form af en ledig bolig eller ophold på hotel. Nogle mennesker bor på hotel i adskillige måneder, hvilket er meget kostbart, set i lyset af det høje prisniveau. Dertil kommer, at myndighederne skal afholde udgifterne til flytning.
- S** I betragtning af at det grønlandske arbejdsmarked er marginalt i forhold til det danske arbejdsmarked, er det vanskeligt at tiltrække folk med erhvervs erfaring, især når det danske arbejdsmarked er stramt. I stedet ansættes unge mennesker uden eller med meget lidt erhvervs erfaring, hvilket presser uddannelsesomkostningerne i vejret og mindsker kontinuiteten i arbejdet⁷.
- S** Disse omkostninger stiger yderligere ved en høj omsætningstakt i beskæftigelsen.

Figur 8 viser udvandringen fra Grønland blandt personer, som flyttede dertil i 1993. Det fremgår, at mindre end halvdelen af disse personer stadig boede i Grønland efter 2 år, mens tallet efter 3 år er en tredjedel, hvilket tyder på en høj omsætningstakt blandt de ansatte. Det er blevet skønnet, at de samlede årlige omkostninger, som hidrører fra den høje udskiftning blandt medarbejderne, kan være af størrelsesorden 5 procent af bruttonationalproduktet (Paldam, 1994). Dette skøn er usikkert og ligger måske en smule højt, men det giver en idé om problemets størrelse⁸.

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

8. Private virksomheder har mulighed for at betale høje lønninger for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft.

Figur 8. Udvandringen af personer, indvandrede til Grønland i 1993



Kilde: Grønlands Statistik.

Den langsigtede løsning på problemet er at have en veluddannet arbejdsstyrke, som bor (næsten permanent) i Grønland. På kort sigt kan det være nødvendigt at betale mere for at tiltrække højt kvalificerede medarbejdere og at gøre det attraktivt at arbejde i administrationen i en længere periode. Den ekstra betaling kunne være en bonus, som udbetales efter 3, 5 eller 10 års ansættelse eller højere løn efter at have arbejdet i Grønland i nogle år⁹. Man kan dog forestille sig mange forskellige modeller, og den besparelse på de offentlige finanser, som indførelsen ville medføre, er af et sådant omfang, at den overstiger eventuelle udvælgelsesproblemer. En anden mulighed er at hyre konsulenter til at løse præcist definerede opgaver af kortere varighed. For at en sådan strategi skal kunne lønne sig, er en meget præcis planlægning og styring vigtig.

Administrationsomkostninger

Administrationsomkostningerne er en forholdsvis stor post i Grønland, og Hjemmestyret har ikke haft held til at holde dem nede, når det for eksempel tages i betragtning, at landet ikke har noget eget militær eller nogen udenrigstjeneste. I den forbindelse kan man forestille sig forskellige grunde og forklaringer:

1. Smådriftsulemper

Administrative systemer er skabt til at administrere store mængder af næsten identiske sager. Derfor vil omkostningerne pr. produceret enhed i administrationen i mindre lande være høje.

2. En meget opdelt administrativ struktur

Med 18 kommuner er indbyggerantallet pr. kommune meget lavt, hvilket forstærker smådriftsulemperne og øger de samlede administrative omkostninger.

9. I nogle overenskomster findes et sådant system allerede.

3. Mange politikere

I små demokratiske lande er der en tendens til at have et forholdsvis stort antal politikere, sammenlignet med større lande. Og med mange politikere vil der også være en tendens til at have et stort antal embedsmænd og dermed store administrative omkostninger. I Grønland er antallet af politikere (her defineret som politikere, der er valgt til nationale parlamenter og kommunale organer) 3,6 procent pr. 1.000 indbyggere, hvorimod det i Danmark er 1,0 procent. Det er udelukkende et politisk spørgsmål at fastsætte antallet af politikere (nogle vil måske hævde, at mange politikere og et højt niveau for repræsentation af forskellige interesser er af afgørende betydning for et demokratisk samfund), men det kan i nogen grad forklare de høje administrationsomkostninger.

4. Stor udskiftning blandt embedsmændene

Se afsnittet ovenfor om den høje udskiftning blandt de ansatte.

5. Boligomkostninger

Administrationen af det store antal offentligt ejede boliger er en omkostning, som ikke figurerer på finansloven i mange andre lande, hvor boligmarkedet er domineret af den private sektor.

6. Rejseudgifter

De enorme afstande inden for Grønland og mellem Grønland og Danmark (og de høje luftfartspriser) medfører høje rejseomkostninger. Det hedder sig, at størstedelen af Grønlandsflys passagerer er embedsmænd eller forretningsfolk, som ikke selv har betalt deres billet.

7. To sprog

To sprog både i administrationen og Landstinget medfører yderligere omkostninger (oversættelse, tolke, langsommere arbejds gange).

Nogle af årsagerne til de ovennævnte høje administrationsomkostninger står ikke til at ændre (f.eks. den geografiske placering og landets størrelse), og samfundets politiske struktur er et meget ømtåleligt spørgsmål. Alligevel vil nogle af de omtalte reformforslag have en gunstig indvirkning på de administrative omkostninger. En reform af ensprissystemet forventes for eksempel at ville nedbringe rejseomkostningerne, mens en reform af boligmarkedet og mindre udskiftning blandt danske midlertidigt ansatte vil nedbringe omkostningerne til midlertidige boliger.

Bloktilskuddet

Traditionelt har den danske stat finansieret en lang række aktiviteter i Grønland. Da flere og flere områder er gået over til Hjemmestyret er finansieringen af aktiviteter i Grønland faldet. I stedet modtager Hjemmestyret et bloktilskud, som svarer til værdien af aktiviteterne på det tidspunkt, de overgik til Hjemmestyret. Bloktilskuddet er ikke øremærket til specielle formål, men bliver givet som en samlet sum. På den måde har Hjemmestyret i realiteten frihed til at foretage prioriteringen af udgifterne. Bloktilskuddene fastlægges for perioder på tre år ad gangen. I 1998 var det årlige bloktilskud på DKK 2,6 milliarder. Dertil kommer, at den danske stat finansierer nogle aktiviteter i Grønland, som beløber sig til DKK 0,5 milliarder, hvilket bringer det samlede tilskud op på DKK 3,1 milliarder eller US\$ 0,5 milliard¹⁰. I de senere år har bloktilskuddenes størrelse været konstant i faste priser.

Det årlige bloktilskud præger Grønlands økonomi på mange måder, hvoraf nogle af de vigtigste er at:

- S** Det sikrer en disponibel bruttonationalindkomst, som er meget højere end landets egen produktion, og dermed en levestandard, som er højere end den ellers kunne have været.

10. Ud over bloktilskuddet fra Danmark sælger Grønland fiskerettigheder til EU for DKK 300 millioner om året (jf. Kapitel 6). Økonomisk set er dette også en ikke-produceret indkomst.

- S Bloktilskuddet er en stabiliserende faktor i økonomien. Uden bloktilskuddet ville økonomien have været præget af mange flere konjunktursvingninger.
- S Bloktilskuddet gør det muligt for den offentlige sektor at spille en dominerende rolle i økonomien.
- S Økonomien er præget af en slags hollandsk syge.

Det er vanskeligt at anslå, hvorledes økonomien ville have udviklet sig uden bloktilskuddene, men det kan fastslås med sikkerhed, at den økonomiske udvikling ville have været langsommere, og levestandarden ville have været betydeligt lavere. Det bør erindres, at udviklingen af Grønlands økonomi startede for mindre end 50 år siden, og at Grønland i dag på mange måder er et højt udviklet land, skønt der stadig er mange skævheder.

Det langsigtede politiske mål i både Grønland og Danmark er, at Grønland bør blive en mere uafhængig økonomi baseret på egne ressourcer. For at nå dette mål skal den private sektor udvikles, hvilket skulle været muligt i betragtning af de store muligheder for økonomisk udvikling. For at udnytte disse muligheder er det dog nødvendigt at forbedre den økonomiske struktur og forbedre rammebetingelserne for erhvervslivet. Det vil derfor være nødvendigt med en omfattende reformstrategi, som styrker den private sektors rolle, samtidig med at den offentlige sektor må indskrænkes. En veluddannet arbejdsstyrke, større markedsorientering, bedre vilkår for iværksættere og et lønsystem, som afspejler de økonomiske forhold i Grønland, er nogle af de konkrete elementer, der bør tages med i overvejelserne. Disse problemstillinger bliver yderligere behandlet i de følgende kapitler.

4. EN BEDRE FUNGERENDE ØKONOMI

Hverken den samlede beskæftigelse eller den samlede produktion i et land er naturbestemt eller bestemt af udefra kommende faktorer. Den formes snarere af den økonomiske struktur og af, hvordan økonomien er organiseret. For at opnå højere velstand og beskæftigelse er det derfor nødvendigt løbende at forbedre økonomiens funktion.

Generelt om strukturelle reformer

Strukturelle reformer øger økonomiens potentiale og vil på mellemlangt sigt øge beskæftigelsen og produktionen på de pågældende områder. Desuden vil der være bredere økonomiske konsekvenser: Højere beskæftigelsesniveauer vil for eksempel føre til, at indkomsterne i den private sektor stiger, skattegrundlaget bliver øget, og behovet for offentlig indblanding i økonomien bliver mindre. Disse fordele vil øge den potentielle produktionen yderligere og beskæftigelsen endnu mere. Behovet for strukturelle reformer har været på dagsordenen i OECD i mange år. Nogle af hovedbudskaberne kan opsummeres som følger:

"I alle OECD-regioner spiller strukturelle reformer en stadig vigtigere rolle i bestræbelserne på at møde de udfordringer, som skabes af lav produktions- og produktivitetsvækst samt uacceptabelt høje arbejdsløshedstal. Makroøkonomiske tiltag har kun i ringe grad kunnet løse disse problemer, og i mange tilfælde er råderummet blevet begrænset af tidligere overforbrug eller politiske hensyn. Gennemførelse af velgennemtænkte strukturelle reformer på en lang række områder vil kunne have en betydelig positiv virkning på væksten og antallet af arbejdspladser."

Economic Outlook No. 59 (OECD, 1996a).

Imidlertid medfører strukturelle reformer en række iboende kortsigtede ulemper eller omkostninger, hvilket et langt stykke hen ad vejen forklarer, hvorfor det går langsomt med at gennemføre reformer. Det er meget vigtigt at tage følgende punkter med i betragtning, når en dagsorden for reformer drøftes, i Grønland såvel som andre steder:

- S Tilpasningsomkostninger betales ofte af snævre og homogene grupper i samfund, som allerede er organiseret, og som har stærke interesser i at bekæmpe strukturelle reformer.
- S Ofte er fordelene spredte på mange individer, men begrænsede for den enkelte, hvilket hæmmer motivationen til at fremskynde reformer.
- S Fordelene vil delvist resultere i skabelse af nye virksomheder og arbejdspladser, som derfor ikke dannede nogen støtter før reformen.
- S Ofte hersker der mindre usikkerhed med hensyn til tilpasningsomkostningerne hos taberne end med hensyn til fordelene hos vinderne, der er forbundet med reformen.
- S Tilpasningsomkostninger afholdes ofte med det samme, hvorimod det er mere usikkert, hvornår fordelene indtræffer, men sædvanligvis er der tale om en forsinkelse i forhold til omkostningerne.
- S Der opleves sjældent et akut pres om reformer, hvilket kan forsinke tiltag med det resultat, at der kun sker noget i økonomiske krisetider.

På den anden side ses der ofte gensidigt positive indvirkninger mellem reformer inden for forskellige områder, hvilket kan nedbringe overgangsomkostningerne og modstanden mod reform. For eksempel vil øget produktmarkeds konkurrence gøre det muligt hurtigere at genbeskæftige den arbejdskraft, som frigøres ved en arbejdsmarkedsreform.

Forklaringen på den relativt langsomme gennemførelse af strukturelle reformer i Grønland kan uden tvivl i vid udstrækning findes i disse faktorer. De grupper, som bærer tilpasningsomkostningerne, kan nemt identificeres i Grønland, og politikerne kender ofte de pågældende parter personligt. Den uformelle struktur i det grønlandske samfund giver nem adgang til politikerne, hvilket gør det let for dem, som bærer tilpasningsomkostningerne, at blive hørt.

Vanskeligheder med at gennemføre strukturelle reformer nedbringer ikke behovet for reformer. Tværtimod. For eksempel er de fleste arbejdsmarkedsproblemer i Grønland af strukturel karakter (jf. Kapitel 5), og for at kunne modvirke disse omkostninger for samfundet er det nødvendigt at tilpasse den økonomiske struktur på forskellige måder, som inkluderer men ikke er begrænset til arbejdsmarkeds politik. Nogle af de områder, hvor behovet for reformer er særligt presserende, bliver behandlet i det efterfølgende.

Ensprissystemet

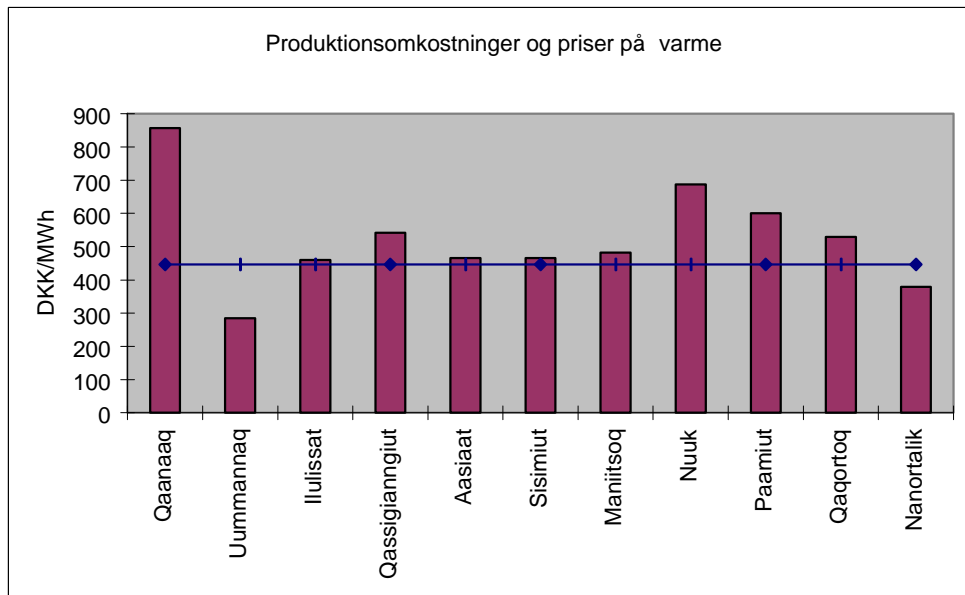
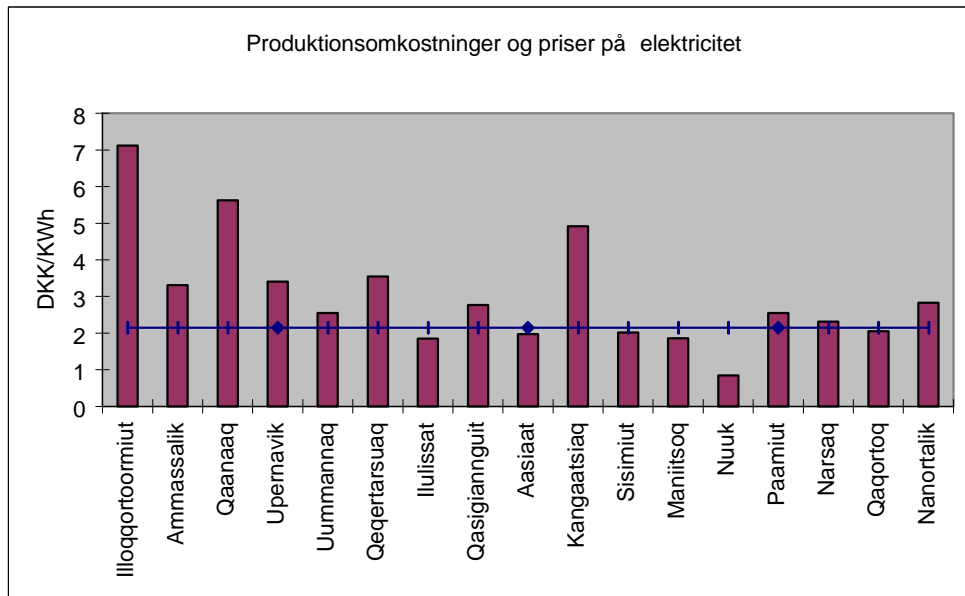
Baggrund og grundlæggende principper

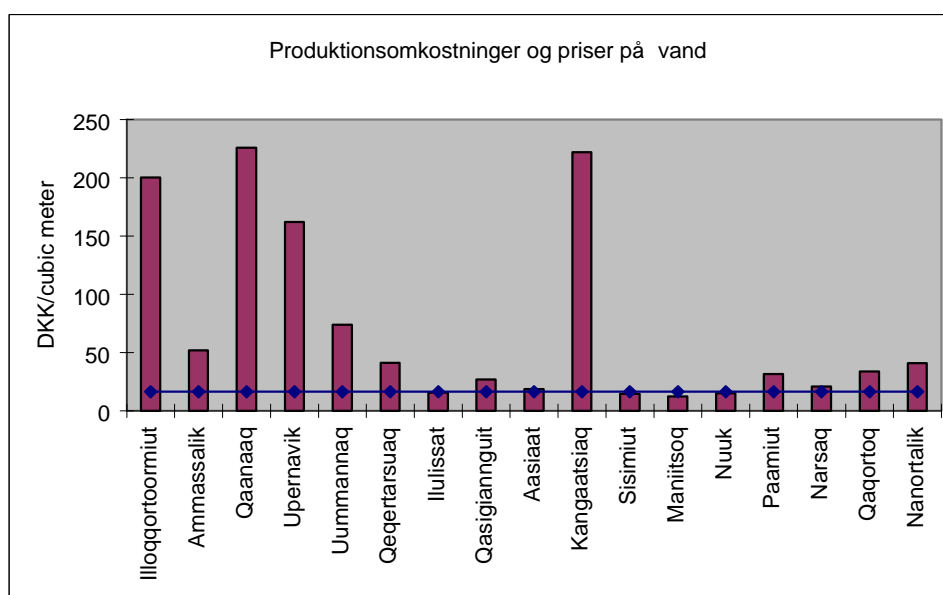
Fra 1724 til 1950 havde Den Kongelige Grønlandske Handel (KGH), som var en dansk statsejet virksomhed, monopol på al handel og transport inden for Grønland for at sikre regelmæssig forsyning med varer over hele Grønland, og der blev udviklet et reguleret prissystem. Grundprincippet var, at priser på basisvarer skulle være lave og ensartede over hele landet. Prisreguleringen blev gradvist udvidet til at omfatte priser på telekommunikation, elektricitet, opvarmning osv. Systemet blev primært finansieret via intern krydssubsidiering.

En begyndende liberalisering af det private erhvervsliv blev indført i 1950, og en vis konkurrence i detailsektoren blev tilladt i de største byer. I dag består detailsektoren af mange private virksomheder og en offentligt ejet virksomhed, KNI, som er blevet delt op i KNI Pissifik og KNI Pilersuisoq. I de ti største byer (konkurrencebyerne) konkurrerer de private detailhandlere med KNI Pissifik, hvorimod KNI Pilersuisoq sikrer forsyning og levering af varer til fjerntliggende steder. Priserne på varerne i de fjerntliggende områder fastsættes på basis af priserne i KNI Pissifik, skønt der er nogen forskel i priserne. KNI Pilersuisoq er desuden ansvarlig for passagertransport med båd, forsyning med olieprodukter og opretholdelse af postservice i fjerntliggende områder. Salget af varer til lave priser i fjerntliggende regioner foregår ikke på kommerciel basis, og KNI Pilersuisoq arbejder med underskud, som finansieres af tilskud fra Hjemmestyret og af overskud fra salg af olieprodukter.

Ensprissystemet anvendes stadig på mange områder. Priserne på elektricitet, opvarmning og vand er de samme i alle byer og bygder på trods af væsentlige forskelle i produktionsomkostningerne (Figur 9). Hvad lufttransport angår, er hovedreglen, at prisen pr. kilometer er den samme for alle destinationer, uanset forskellene i lønsomhed på de forskellige destinationer (skønt der eksisterer prisdifferentiering mellem transport med helikopter og fly). Ud over krydssubsidiering fra indenlandsk lufttrafik og lufttrafik til/fra Danmark, modtager Grønlandsfly også tilskud fra Landsstyret. Fragtraterne er ens mellem alle byer i Grønland og mellem Danmark og de ti største byer. Systemet finansieres via krydssubsidiering og via en ensfragtafgift på 18,13% på al fragt, som krydser Atlanten. Priserne på telekommunikation er ens i hele Grønland, hvilket medfører krydssubsidiering fra områder med lave produktionsomkostninger til områder med høje produktionsomkostninger. Desuden er priserne på telekommunikation mellem Danmark og Grønland højere end markedsprisen, hvilket medfører yderligere krydssubsidiering til indenlandsk kommunikation.

Figur 9. Produktionsomkostninger og priser på elektricitet, opvarmning og vand





Kilde: Økonomidirektoratet, NUUK.

Konsekvenserne af ensprissystemet

Ud over den oprindelige hensigt med ensprissystemet om at forenkle styringen af forsyninger til Grønland har systemet spillet en afgørende rolle ved at sikre byggerne en levestandard, som er tæt på (eller i det mindste ikke langt fra) levestandarden i de større byer. Det har således spillet en vigtig rolle for Landsstyrets bygdepolitik, som lægger vægt på at fastholde de små byer og bygder samt den traditionelle grønlandske kultur og livsstil. Fordelingen af velfærd ville, både socialt og geografisk, utvivlsomt have været meget mere ulige uden ensprissystemet, medmindre der på andre måder var blevet givet kompensation til de mennesker, der bor i de fjerntliggende områder.

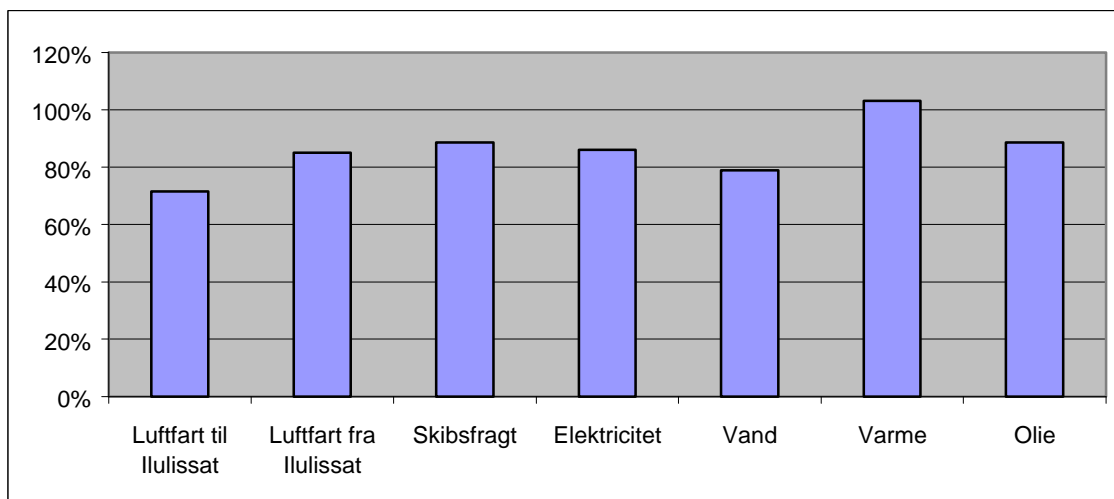
En anden vigtig konsekvens af ensprissystemet er den udbredte krydsprissubsidiering inden for forskellige virksomheder og på tværs af regionerne i Grønland, og det medfører, at der opstår et misforhold mellem de "rigtige" omkostninger på varerne og den pris, der faktisk betales. Dette påvirker desuden næsten alle økonomiske beslutninger i virksomhederne og husholdningerne og medfører et tab af velfærd i samfundet som helhed. Det er ikke muligt at kvantificere tabet, men nogle af følgerne af dette prissystem er høje omkostningsniveauer både for eksisterende og potentielle virksomheder, hvilket hæmmer virksomhedernes vækst og jobskabelsen. Kryds subsidieringen fører også til manglende gennemsigtighed, og den udviser grundlaget for og virkningerne af de politiske beslutninger. For at opnå et mere konkurrencepræget grønlandsk samfund, bør virksomhederne desuden konkurrere på lige vilkår, hvilket er umuligt, hvis nogle virksomheder skal kryds subsidieres, mens andre virksomheder kan koncentrere sig om de mest givtige markeder.

Reform af ensprissystemet

Reform af ensprissystemet er blevet drøftet indgående i de senere år. I foråret 1997 fremlagde en arbejdsgruppe en rapport for Landstinget vedrørende mulige reformer af ensprissystemet (*Rapport til Landsstyret vedrørende reform af ensprissystemet, 1997*). Det grundlæggende princip i reformforslaget er at skabe en frizone, i første omgang bestående af de fire byer Ilulissat, Qaqortoq, Nuuk and Sisimiut, hvor man afskaffer al prisregulering, og en normalzone, hvor det eksisterende ensprissystem, herunder maksimumspriser, fastholdes. Det vil skabe store muligheder for omkostningsbesparelser i frizonen, hvis ensprissystemet ændres. For eksempel kunne priserne i Ilulissat på transport, elektricitet og vand falde markant, hvorimod priserne på opvarmning ville stige en smule (Figur 10). Det har været en vigtig overvejelse at sikre fortsat forsyning til fjerntliggende kommuner og

således undgå ekstremt høje priser. Efter en prøveperiode skulle kommunerne således gradvist kunne overgå til frizonen (på frivillig basis), hvorved normal zonen på langt sigt kun vil omfatte de fjernest beliggende områder.

Figur 10. Omkostninger i procent af priserne i Ilulissat



Kilde: Økonomidirektoratet, NUUK.

Med en frizone bestående af de fire byer kan "geografisk" krydssubsidiering nedsættes med 135 millioner kroner (2% af BNP). For at undgå prisstigninger i normalzonen kræves et tilskud af lignende størrelse, som skal overføres til normalzonen. Arbejdsgruppen har foreslået at finansiere dette tilskud via højere personskatter. Dette vil kræve en stigning i indkomstskatten på 4 procentpoint, hvis alle kommuner skal være med til finansieringen, og 6 procentpoint hvis den kun skal omfatte de fire kommuner i frizonen. Arbejdsgruppen foretrækker en generel skattestigning for alle kommuner for at bibeholde enkelheden i skattesystemet og for at skabe motivation for kommunerne til at gå med i frizonen. Bygder i frizonen vil blive mødt med ekstra omkostninger på grund af den fjerne beliggenhed, da de vil blive pålagt højere skatter uden at kunne drage fordel af lavere priser. For at kompensere for denne skævdeling har arbejdsgruppen foreslået, at der oprettes en speciel "Solidaritetsfond", som skal finansieres over finansloven.

Hjemmestyreejede virksomheder

Før indførelsen af Hjemmestyret spillede offentlig forvaltning en endnu mere fremtrædende rolle i økonomien, end den gør i dag. Fra midten af 1980'erne og videre frem, og især efter 1990, har en højere grad af markedsorientering stået højt på den politiske dagsorden, hvor de konkrete resultater har været skabelsen af nye virksomheder og omlægning af eksisterende virksomheder til aktieselskaber.

Ud over at være engageret i traditionelle, offentlige områder som energiforsyning og lufthavne, er Hjemmestyret også involveret i adskillige økonomiske aktiviteter, som i andre lande i private sektor. Nogle fremtrædende eksempler er fiskeriet og fiskeindustrien (Royal Greenland), detailhandlen (KNI Pissifik og KNI Pilersuisoq), skibsværftsindustrien (Amutsiviit), pelsproduktionen (Great Greenland) og bryggerivirksomhed (Nuuk Imeq). De fleste af de hjemmestyreejede virksomheder er organiseret som aktieselskaber, mens andre er organiseret som mere traditionelle, offentlige virksomheder og er en integreret del af den offentlige sektor.

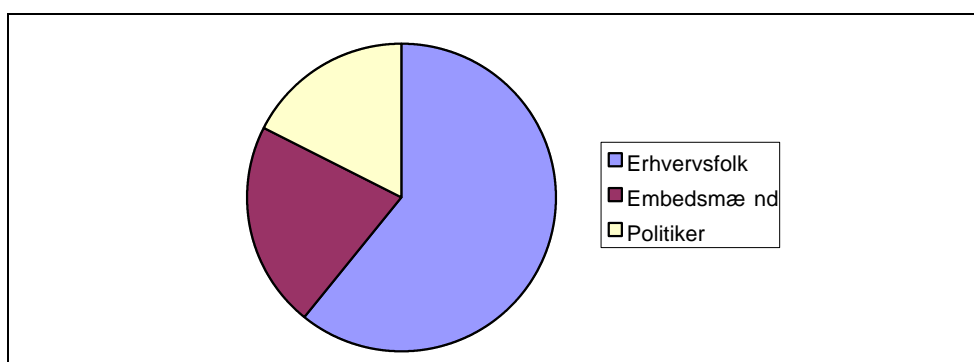
De væsentligste fordele ved at organisere offentlige virksomheder som aktieselskaber er følgende:

- S Selskaberne skulle derved blive mindre afhængige af politisk styring, da lederne bliver udpeget af og er ansvarlige over for bestyrelsen.
- S Hjemmestyret hæfter ikke (direkte) for gælden
- S Nye investeringer bliver ikke begrænset af hensyn til de offentlige finanser og kan foretages, når virksomheden finder det mest fordelagtigt, uden at blive forsinket af lovgivningsprocesser.
- S Investeringsaktiviteter kan finansieres på de internationale finansielle markeder.
- S Råderummet for lønpolitik er større, hvilket gør det nemmere at tiltrække specialister og topledere.
- S Den organisatoriske form har også en politisk dimension, som over for potentielle investorer signalerer, at en liberaliseringsproces er undervejs, og at virksomhederne nærmer sig en organisatorisk/juridisk stilling, som gør det muligt at privatisere dem.

I praksis har man dog ikke realiseret alle disse fordele fuldt ud, da der er visse mangler i de nuværende strukturer.

Virksomhederne er blevet mere uafhængige af det politiske system, men ikke helt. Skønt den politiske repræsentation i bestyrelserne er blevet mindre i de senere år, er mange politikere og embedsmænd stadig bestyrelsesmedlemmer. For eksempel fastsatte det tidligere Landsstyre i en koalitionsaftale fra 1997, hvilke bestyrelser koalitionsparterne skulle sidde i. I alt optager politikere (aktive og tidligere) og embedsmænd 39% af bestyrelsesposterne i de fem største aktieselskaber (Figur 11). Med det høje offentlige engagement i det private erhvervsliv er det rimeligt at have repræsentanter fra det offentlige i bestyrelserne. Imidlertid forekommer repræsentationen af politikere og embedsmænd at være meget høj i Grønland, især når det tages i betragtning, at mange virksomheder opererer på markeder, som er domineret af den private sektor i andre lande, og det er ikke åbenbart, at politikere og embedsmænd har særlige fortrin eller specialviden om, hvorledes virksomheder inden for en lang række forskellige sektorer skal styres. Et andet problematisk aspekt med hensyn til sammensætningen af bestyrelserne er, at mange bestyrelsesmedlemmer og topledere samtidig er bestyrelsesmedlemmer i andre selskaber. Dette fænomen er også udbredt i andre lande, men det synes særlig udtalt i Grønland. Det hænger i nogen grad sammen med det lave befolkningstal i Grønland, hvilket gør det potentielle antal kvalificerede bestyrelsesmedlemmer beskedent – i det mindste så længe man kun i begrænset omfang opfordrer udlændinge til at besætte disse stillinger.

Figur 11. Sammensætningen af bestyrelserne i de fem største hjemmestyreejede aktieselskaber



Hjemmestyret hæfter formelt ikke for virksomhedernes gæld, men det kan ikke udelukkes, at de finansielle markeder forventer, at Hjemmestyret kommer kriseramte firmaer til undsætning. Hjemmestyret har

faktisk flere gange inden for de seneste år hjulpet virksomheder, og virksomhederne har ofte haft underskud, på trods af at de har fået økonomisk støtte fra Hjemmestyret (Tabel 13). Virksomhederne arbejder således med en blød budgetbegrænsning, og det kan dræne de offentlige finanser. Det skaber også et andet principielt problem: I de virksomheder, der er organiseret som aktieselskaber, kan Hjemmestyret ikke styre låntagningen, og der kan samtidig fortsat være en forpligtelse til at komme til undsætning. Dette kan forvride virksomhedernes beslutninger vedrørende finansiering. Den massive oparbejdelse af gæld i de hjemmestyreejede virksomheder i de senere år (Tabel 14) vækker således bekymring, både med hensyn til ud fra et ressourceallokeringen og med hensyn til de offentlige finanser.

Tabel 13. Årets resultater i de fem største hjemmestyreejede aktieselskaber

	1993	1994	1995	1996	1997
Royal Greenland	-17	21	49	-94	-157
KNI Pilersuisoq	-4	-68	-10	13	46
KNI Pissifik	-3	-67	-38	1	20
Royal Arctic Line	-1	-10	-1	28	20
Tele Greenland	*	-39	44	29	29
I alt	-25	-85	44	-23	-42

Kilde: Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands Økonomi (1997).

Tabel 14. Offentlig gæld og bruttogæld i de 5 største hjemmestyreejede aktieselskaber

(Million DKK)

	1993	1994	1995	1996	1997
Royal Greenland	982	1 012	1 546	1 883	2 069
KNI Pilersuisoq	-54	34	4	147	57
KNI Pissifik	21	40	45	135	142
Royal Arctic Line	96	437	531	473	469
Tele Greenland	*	-76	-112	56	27
Gæld i hjemmestyreejede virksomheder	1 045	1 447	2 014	2 694	2 764
Offentlig gæld	769	630	279	-311	-266
Samlet gæld	1 814	2 077	2 293	2 383	2 498

Kilde: Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands Økonomi (1998).

Privatisering

Det kan være problematisk for den offentlige sektor at eje virksomheder:

- S** Effektiviteten i offentlige virksomheder er generelt lavere end i privatejede virksomheder på grund af en lavere grad af markedsrisiko, blødere budgetbegrænsninger og mangel på krav om lønsomhed.
- S** Myndighederne kan kun i begrænset omfang styre låntagningen i de offentlige virksomheder, adgangen til oplysninger om virksomheden er begrænset, og alligevel kan forpligtelsen til at komme til undsætning ikke udelukkes (ofte af politiske årsager).
- S** Tilstedeværelsen af offentlige virksomheder hindrer etablering af private virksomheder, da disse frygter unfair konkurrence fra virksomheder med nem adgang til Landskassen.

- S På grund af nogle af virksomhedernes offentlige art og deres åbenhed over for politisk påvirkning, kan det være vanskeligt at omorganisere og reducere overkapacitet.

Disse uhensigtsmæssige forhold kan fjernes ved en privatisering, når de nødvendige betingelser er skabt. Man har faktisk allerede gjort nogle forberedelser til denne proces i nogle sektorer: Samtidig med nogle virksomheders omdannelse til aktieselskaber har opdelingen af KNI og Royal Greenland været et vigtigt skridt mod en højere grad af markedsorientering. KNI er blevet opdelt i KNI Pissifik og KNI Pilersuisoq, mens Royal Greenland er blevet opdelt i Royal Greenland og Nuka. I begge tilfælde har målet med opdelingen været at isolere den kommercielle del af virksomhederne (KNI Pissifik og Royal Greenland) fra de ikke kommercielle aktiviteter (KNI Pilersuisoq og Nuka). På denne måde er privatisering af KNI Pissifik og Royal Greenland nu i princippet mulig.

Samfundspålagte opgaver

En særlig politisk begrænsning af offentlige virksomheder er det ofte vage begreb "samfundspålagte opgaver". Ifølge dette bør virksomhederne tage visse sociale hensyn i deres virke (for eksempel opretholde et vist beskæftigelsesniveau i små, yderligt beliggende byer). De ekstra omkostninger, som er forbundet disse aktiviteter, finansieres af Hjemmestyret. I praksis er det dog meget vanskeligt at skelne, i hvilken udstrækning det drejer sig om finansiering af ekstra omkostninger, og i hvilken udstrækning der er tale om tilskud, og grænsen mellem politik og forretning udviskes.

I tyndt befolkede områder uden grundlag for et konkurrencepræget marked kan offentlig licitation være den bedste måde at sikre en effektiv tildeling af ressourcer på. For eksempel burde det være muligt at indføre et sådant system i detailsektoren i byggerne. Mere konkret kunne dette ske i form af en tilbudsproces, hvor den fremtidige detailhandler kunne være den person eller den virksomhed, som billigst kan og vil levere et nærmere defineret udbud af varer til givne priser eller maksimumpriser (dvs. defineret i en servicekontrakt). Et sådant system ville tilføre et element af konkurrence, og det vil sandsynligvis blive billigere for de offentlige finanser. Dertil kommer, at det vil give en mere klar opdeling mellem markedsaktiviteter og social virksomhed og derved generelt øge gennemsigtigheden uden samtidig at forvride pris- og omkostningsstrukturerne. KNI's og Royal Greenlands ikke-kommercielle afdelinger (KNI Pilersuisoq og Nuka) ville sandsynligvis kunne vinde nogle af kontrakterne, hvorved disse virksomheder skulle ophøre med at modtage u-gennemsigtige tilskud. I stedet ville de blive nødt til at konkurrere med andre interesserede parter ved at sælge et defineret produkt (levering af varer og tjenesteydelser til fjerntliggende områder) til Hjemmestyret.

Ikke-kommercielle offentlige virksomheder

Som beskrevet ovenfor, er offentlige virksomheder med kommercielle aktiviteter blevet omdannet til aktieselskaber, og nye aktieselskaber er blevet grundlagt inden for sektorer, som tidligere var under offentlig administration, f.eks. A/S Boligselskabet INI (administration af den offentlige boligmasse) og Greenland Tourism A/S. Under normale omstændigheder burde aktieselskaber dog operere på et konkurrencepræget marked, hvorved politisk medvirken hverken vil være nødvendig eller berettiget. Kun hvis virksomhederne udvikler sig til monopoler, vil offentlig regulering være nødvendig. Der kan dog stilles spørgsmålstegn ved, om virksomheder, der udelukkende udfører ikke-kommercielle aktiviteter for den offentlige sektor, bør være opbygget som aktieselskaber. Da de ikke udsættes for noget pres fra markedet, er incitamentet til at holde omkostningerne nede og at øge effektiviteten ikke stort, og det er den politiske styring samtidig heller ikke.

Behov for deregulering af boligmarkedet

Graden af offentligt engagement på boligmarkedet i Grønland er ligeledes meget høj (Tabel 15). Da boligmarkedet har stor indflydelse på økonomien, for eksempel gennem dets indvirkning på mobilitet, investeringer og arbejdsmarkedet, fortjener det særlig opmærksomhed¹¹.

Tabel 15. Ejerforhold i boligmassen

	Samlede antal	Procent
Hjemmestyret	7 700	38,6
Kommunerne	4 416	22,1
Private	5 194	26,0
Den danske stat	183	0,9
Ukendt	2 447	12,3
I alt	19 940	100,0

Kilde: Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands økonomi (1998).

Overefterspørgsel efter boliger

På initiativ fra den danske stat er boligmassen som led i urbaniseringsprocessen blevet øget betydeligt siden midten af århundredet. Siden 1965 er antallet af boliger steget fra 7.500 til tæt på 20.000 i 1998, en stigning på næsten 170%. I løbet af den samme periode steg befolkningstallet med lidt over 40%, og antallet af personer pr. bolig faldt fra mere end 5 til mindre end 3.

Der er stadig mangel på boliger. På nuværende tidspunkt skønnes det at dreje sig om ca. 2.700 boliger, hvilket betyder, at der er ventelister i mange byer, især i Nuuk. Desuden kan der blive behov for yderligere 2.500 boliger frem til 2008, hovedsageligt på grund af demografiske faktorer. Det vil med andre ord sige, at det for at efterkomme efterspørgslen efter boliger frem til 2008 (med de nuværende tilskud) vil være nødvendigt at opføre 5.200 boliger, hvilket svarer til en stigning på mere end 25% af boligmassen. De samlede omkostninger for en sådan udbygning anslås at beløbe sig til 4,5 milliarder kroner, eller 0,5 milliard kroner pr. år (7% af BNP). Med den nuværende lovgivning vedrørende boligtilskud vil dette også føre til en betydelig stigning i overførslerne fra det offentlige.

Som i andre sektorer er subsidieringen af boligmarkedet meget omfattende og dækker både tilskud til anlægsomkostningerne og huslejetilskud. Som et generelt princip i Grønland bør huslejen dække de faktiske boligomkostninger. Af sociale grunde og for at holde inflationen nede har der imidlertid i de senere år været begrænsning på huslejestigninger. De samlede tilskud til forskellige boligtyper anslås til at være mellem 53% og 96% af byggeomkostningerne¹², hvilket ikke overraskende medfører overefterspørgsel. Med vedtagelsen i efteråret 1998 af et nyt program for privatejede enfamiliehuse har man taget det første skridt i retning af at begrænse tilskuddene. Subsidieelementet er "kun" 33% af byggeomkostningerne i det nye program.

Kapaciteten i bygge- og anlægssektoren

I øjeblikket ser det ud til, at kapaciteten indenfor bygge- og anlægssektoren bliver fuldt udnyttet. Mindre end 3% af det samlede antal arbejdsløse i første halvdel af 1998 var bygge- og anlægsarbejdere, og da nogle af byggeprojekterne blev udbudt i licitation i 1998, var der ingen bud, eller der blev krævet meget høje priser.

11. De oplysningerne, herunder forskellige skøn, der henvises til i det følgende afsnit, er først og fremmest baseret på rapporten fra *Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands økonomi (1998)*, som indeholder en meget detaljeret analyse af boligsituationen, herunder de antagelser som ligger bag skønnene.

12. Hvis de samlede omkostninger overstiger et loft, reduceres tilskuddene.

I perioden 1993-97 blev der bygget 1.400 boliger, hvilket svarer til et årligt gennemsnit på 280 boliger. For at kunne imødekomme efterspørgslen efter yderligere 5.200 boliger i 2008 skal der i gennemsnit bygges 520 boliger pr. år. Den nuværende byggeaktivitet skal således næsten fordobles for at tilfredsstille efterspørgsel i 2008. I dette tal har man ikke medregnet, at der er behov for betydelige vedligeholdelsesarbejder i boligmassen i størrelsesordenen DKK 1,5 milliard. Med ingen (eller meget lidt) ledig kapacitet i sektoren udgør en så enorm stigning i den samlede aktivitet inden for byggeri og anlæg en kæmpe udfordring.

Hele bygge- og anlægssektoren beskæftiger omkring 2.000 mennesker (8% af den samlede beskæftigelse). For at kunne fordoble kapaciteten skal beskæftigelsen i bygge- og anlægssektoren stige voldsomt¹³. På grund af mange frafald i uddannelsessystemet (jf. Kapitel 5) er der imidlertid kun uddannet 80 personer som faglærte bygge- og anlægsarbejdere i de sidste fire år. Skønt ikke alle, der arbejder i bygge- og anlægssektoren, er faglærte arbejdere, viser det, at en betydelig indsats er nødvendig for at uddanne folk inden for byggeri og anlæg. Det viser også, at - hvis bolig efterspørgslen skal kunne imødekommes - så er inddragelse af udenlandske bygge- og anlægsvirksomheder og udenlandske bygge- og anlægsarbejdere uundgåelig og bør tilskyndes. Nok så vigtigt vil konkurrencen dermed blive skærpet og bidrage til at undgå en overophedning af økonomien.

Styrkelse af de økonomiske mekanismer

For at kunne få fuld fordel af en reform af ensprissystemet og privatisering af hjemmestyrejede virksomheder vil det også være nødvendigt med reformer af andre dele af økonomien, hvilket vil give plads til synergieffekter mellem forskellige områder. Desuden bør det mere konkurrenceprægede miljø ikke begrænses til det private erhvervsliv, men suppleres med øget opmærksomhed på og forståelse af økonomiske mekanismer mere generelt i befolkningen

Det bør overvejes, om man i højere grad kan udlicitere offentlige tjenesteydelser til private eller virksomheder. Tjenesteydelserne vil stadig blive finansieret af den offentlige sektor, men arbejdet vil blive udført af selvstændige erhvervsdrivende eller små virksomheder, hvilket vil medføre, at det vil blive mere almindeligt og accepteret at starte en ny virksomhed og styrke iværksætterkulturen (behovet for iværksættere bliver behandlet nærmere i Kapitel 5). Dertil kommer, at det vil være en mere effektiv løsning.

Betalingen for offentlige tjenesteydelser kan også på en anden måde skærpe forbrugernes opmærksomhed på økonomiske forhold og derved bidrage til mere effektiv udnyttelse af de offentlige ressourcer. I tilfælde, hvor en vare har en pris på nul, vil efterspørgslen være "ubegrænset", og da udbuddet er begrænset, vil det være nødvendigt med kvantitativ regulering. Dette fører til utilstrækkelig dækning og (ofte) for høje omkostninger. Brugerbetaling vil begrænse efterspørgslen og vil være med til at finansiere leveringen af tjenesteydelserne. Indtægterne fra brugerbetaling er måske ikke store, men bør ses sammen med de sparede omkostninger. Desuden vil brugerbetaling øge den generelle forståelse i befolkningen for nødvendigheden af at have nogle priser, der på en bedre måde afspejler de faktiske omkostninger ved at levere varerne, og dermed medvirke til en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Konkurrenceråd

Et konkurrenceråd bør være en integreret del af en omfattende strategi, som sigter på større konkurrence og øget markedsorientering, og det skal være uafhængigt af politik. Rådet bør have beføjelse til at skride ind i tilfælde af ulige konkurrence, dannelse af karteller eller monopoler og diskriminerende forretningspraksis. Et sådant organ har vist sig at være meget nyttigt i mange lande til at sikre en så fair konkurrence som muligt og til at imødegå eventuelle negative konsekvenser af frie markeder.

Selv om der allerede eksisterer et konkurrenceråd i Grønland, har det kun været samlet ganske få gange det sidste par år, og det ser ikke ud til at have spillet en nogen væsentlig rolle. Det skal dog indrømmes, at konkurrencerådets rolle endnu ikke har været stærkt påkrævet på grund af det udstrakte offentlige engagement i økonomien, skønt den potentielle/unfair konkurrence fra hjemmestyrejede virksomheder har været et problem.

13. Nye kapitalinvesteringer vil også blive nødvendige.

Efterhånden som processen mod en højere grad af markedsorientering kommer i gang, vil der blive større behov for og berettigelse af konkurrencerådet, som bør sikres et passende lovgivningsmæssigt grundlag.

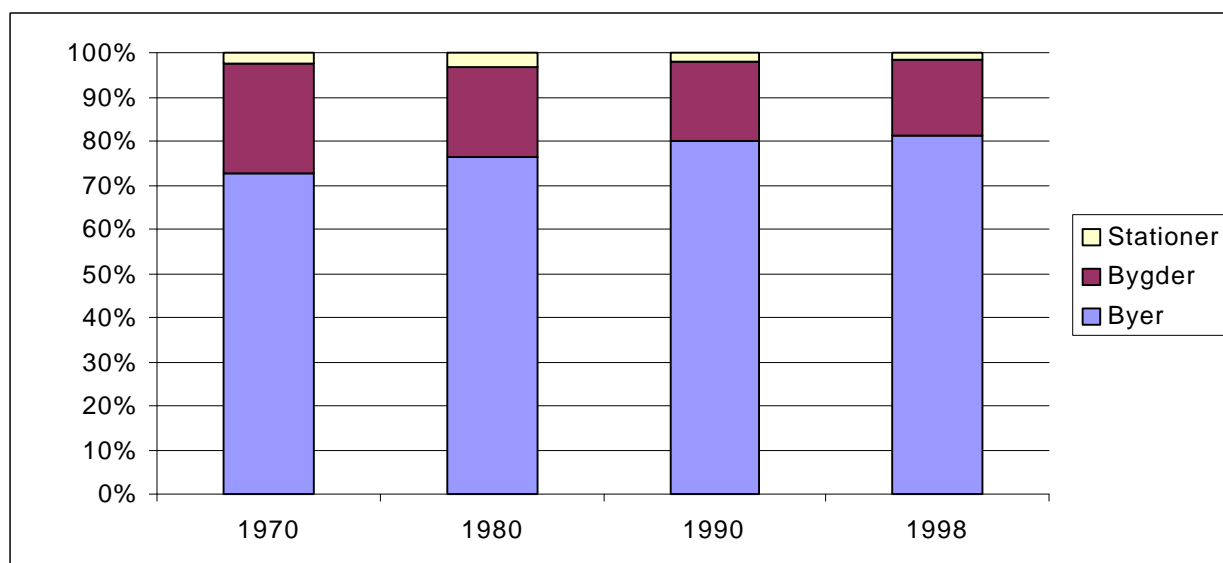
Regionalpolitik

I 1960'erne forsøgte den danske regering at fremskynde en urbaniseringsproces og nedlagde nogle bygder. Beboerne i fjerntliggende bygder blev kraftigt tilskyndet til at flytte til de større bygder og byerne. Siden da har der hersket betydelig politisk bevågenhed omkring vigtigheden af at bevare bygderne som en nøgelfaktor i videreførelsen af den traditionelle grønlandske måde at leve på og for at beholde landets unikke kultur. Hovedprincippet i initiativerne vedrørende bygderne er, at folk bør have mulighed for at bo i bygderne og samtidig opretholde en rimelig levestandard.

Udover ensprissystemet har bydgetiltagene medført en række omkostninger, som for eksempel subsidier fra landsstyrets side, krydssubsidier inden for de hjemmestyreejede virksomheder samt offentlige investeringsaktiviteter i bygderne.

Hurtig økonomisk udvikling har andre steder være ledsaget af en vandring fra land til by. En sådan udvikling er også på vej i Grønland (Figur 12) kombineret med en voksende befolkning i nogle bygder med lovende beskæftigelsesmuligheder (Poppel, 1997).

Figur 12. Personer der bor i bygder og byer



Kilde: Statistisk Årbog (1998).

De samlede omkostninger ved bygdepolitikken har været debatteret i Grønland i årtier uden, at der er blevet lavet nogen nøjagtige estimater. En undersøgelse (Grønlands Statistik, 1996) indikerer, at overførslerne pr. capita næsten er de samme i byerne og bygderne. Det drejer sig primært om sociale overførsler i byerne, mens de for størstedelen tager form af erhvervs-mæssig støtte i bygderne. På grund af de lavere indkomstniveauer i bygderne er betydningen af overførslerne relativt set større der. Som påpeget i undersøgelsen er der en række omkostninger, der stammer fra bygdepolitikken, som ikke er inkluderet i disse tal, for eksempel offentlige investeringsaktiviteter i bygderne og krydssubsidier. Derudover er der meget store omkostninger, som stammer fra mangel på agglomeration, meget små produktionsenheder (og dermed ofte for overkapacitet i kapitalapparatet), lokale

monopoler og manglende konkurrence. Desuden har folk i fjernliggende egne ofte opretholdt deres levestandard ved hjælp af jagt og/eller fiskeri og dermed ikke bidraget meget til den totale produktion. Når det er sagt, er det langt fra givet, at det ville være billigere for samfundet, på kort sigt i det mindste, hvis mange mennesker i bygderne flytter til større byer. Sådant en ændring ville øge presset på boligmarkedet, og det vil formentlig gøre de sociale problemer i disse byer større, da beskæftigelsesmulighederne er meget beskedne, i hvert fald indtil der er skabt et mere markedsorienteret og iværksættervenligt miljø¹⁴.

For at mindske skævhederne i indkomsterne regionerne imellem har man en ordning til omfordeling af skatteindtægterne mellem kommunerne, som består af tre primære mekanismer:

- S Omfordeling af personlig indkomstskat fra de kommuner, der har en et provenu pr. capita på over 120 procent af landsgennemsnittet til de kommuner, der har et provenu pr. capita på under 90 procent af landsgennemsnittet.
- S En fælleskommunal indkomstskat, for tiden på 4 procent, er fastsat af landsstyret og fordeles til kommunerne.
- S Selskabsskatteprovenuet viderefordes fuldt ud på grundlag af befolkningens størrelse i hver enkelt kommune.

Som nævnt i Kapitel 3 er den lokale administrationsstruktur meget opdelt, fordi der ikke er ret mange indbyggere i mange af kommunerne. Det er blevet foreslået at slå nogle af kommunerne sammen, hvad der vil give nogle effektivitetsmæssige fordele, da der så vil være brug for færre borgmestre, embedsmænd på højt niveau etc. Dette forslag er et kontroversielt politisk emne, da det vil øge afstanden mellem politikerne og deres vælgere, ikke kun mentalt i et stort land som Grønland, men også fysisk, og det vil have en tendens til at koncentrere de sociale og økonomiske aktiviteter i færre byer.

Fysisk infrastruktur

Grønland er relativt selvforsynet med landingsbaner og heliports. Der er dog til stadighed behov for at afhjælpe flaskehalse i nogle byer og for at reducere de høje fragt- og passageromkostninger. Investeringsprogrammerne for lufttransport holder for tiden ikke tidsplanen, og der er derfor brug for bedre prioriteringsmekanismer med hensyn til de offentlige investeringer.

Udviklingen af informationsteknologi er et andet område af særlig relevans for økonomien, på grund af dens kapacitet til at reducere afstanden og styrke jobkabelsmulighederne i fjernliggende bygder. Grønland har et fuldt digitaliseret telekommunikationssystem, men hidtil har de muligheder, der er forbundet med IT-udviklingen, i høj grad været underudnyttet. For at accelerere spredningen af disse teknikker har Landsstyret en vigtig rolle at spille, især for at lette folks adgang til netværk og til Internettet og for at øge kommunalbestyrelsernes bevidsthed omkring informationsteknologiens muligheder. Landsstyret kunne:

- S Tilskynde Tele Greenland til at fortsætte sine bestræbelser på at sænke telekommunikationstaksterne og yde en integreret service (antallet af telefonabonnenter pr. 100 indbyggere var 42 ved udgangen af 1997, hvorimod det i Danmark var ca. 62).
- S Starte pilotprojekter i kommuner ved at levere udstyr på steder, hvor borgerne kan bruge dem (telecottage) og sørge for oplæring. Hidtil er andelen af husstande, der er udstyret med computere, tre gange større i byerne end i bygderne.

14. Når man tænker på boligsituationen i de større byer, så er omstændighederne noget paradoksale: Det er politisk prioriteret, at det bør muligt for folk at bo i og flytte til bygder, hvis de ønsker det. Samtidig er det på grund af mangelen på boliger temmelig vanskeligt for folk at flytte til byerne, især Nuuk, selv om de har et job på hånden.

- S Arbejde på at sikre, at alle skoler, mellemskoler og gymnasier er udstyret med passende terminaler og PCere. Der kunne også udvikles undervisningsprogrammer for lærere, for eksempel ved at trække på erfaringer fra det nordlige Finland.

Internet-handel har et stort potentiale, især i de sydlige og midt-grønlandske bygder, hvor havet normalt er isfrit om vinteren, og hvortil det således er muligt løbende at levere varer. Telemedicin og fjernundervisning kan have en stor fremtid i Grønland. Der kan imidlertid kun høstes fordele og vindes noget ind på effektiviteten, hvis der sættes tilstrækkeligt fokus på brugervenlige systemer og på understøtning af brugersiden.

Endelig, selv om de offentlige investeringer i transport og telekommunikation er kritiske for Grønlands konkurrencemæssige strategi, så bør andre infrastrukturelle spørgsmål ikke undervurderes. Det bør sikres, at vandforsyningen og kloaksystemet får tilstrækkelig opmærksomhed og økonomiske midler nok til at reducere forskellen mellem udbud og efterspørgsel og at der hjælpes til med at understøtte diversificeringsstrategier, for eksempel rettet mod turismen.

Hvad bør der gøres?

Da implementeringen af strukturelle reformer er den eneste mulighed, der er til rådighed til at forøge den langsigtede vækst, bør der fastlægges en vidtfavnende reformstrategi. Der eksisterer synergier mellem forskellige strukturelle reformer, og de fulde fordele af en sådan strategi kan kun opnås ved gennemførelse af omfattende reformer¹⁵. Da en "big bang"-liberalisering af Grønland formentlig ville medføre alt for store tilpasningsomkostninger på kort sigt, bør strategien gennemføres gradvist, men resolut. Udover en reformering af den offentlige sektor (Kapitel 3) og arbejdsmarkedet (Kapitel 5) bør reformstrategien omfatte elementer som ensprissystemet, privatisering af de hjemmestyreejede virksomheder og boligmarkedet.

En reform af ensprissystemet er utvivlsomt presserende, når henses til systemets forvridende effekt. Priser, der er mere i tråd med omkostningerne, vil forbedre ressourcfordelingen og skabe bedre rammebetingelser for både virksomheder og husstande. Reformforslaget fra arbejdsgruppen fra 1997 synes at være velafbalanceret, og man kan med dette opretholde en rimelig levestandard i fjerntliggende områder og styrke konkurrencedygtigheden i de større byer, hvor det meste af produktionen finder sted i dag, og hvor der skal finde mere produktion sted i fremtiden. Reformen vil medføre lavere priser og dermed højere realindkomster, som til trods for den højere beskatning burde give husstandene flere penge mellem hænderne som følge af ekspansionen af den økonomiske aktivitet. En reform bør være fuldt finansieret. Hvis man tager den allerede store offentlige sektor og de meget høje sammensatte marginalsatser for visse grupper i betragtning, så er det ikke et skridt i den rigtige retning at forlade sig på højere skatter. En reform af ensprissystemet bør finansieres via lavere offentlige udgifter eller endnu bedre den skulle gå hånd i hånd med en reform af boligmarkedet, som allerede er kraftigt reguleret og fungerer som en bremse på ekspansionen af den økonomiske aktivitet. En reform af ensprissystemet forventes at øge efterspørgslen efter arbejdskraft i frizonen og følgelig også efterspørgslen efter boliger i disse områder. På grund af nødvendigheden af at øge det private engagement på boligmarkedet og behovet for at få et lejeniveau, der er mere i tråd med de faktiske omkostninger, synes der at være en enestående mulighed for at opnå en dobbeltgevinst af den grønlandske økonomis struktur. Derudover vil det ikke være nødvendigt at oprette en Solidaritetsfond, som foreslået af arbejdsgruppen.

Privatiseringen er et andet område, hvor der er behov for initiativer. Man kunne overveje at gå gradvist frem, hvorved ikke alle aktier (eller flertallet af dem) nødvendigvis sættes til salg med det samme. I en sådan strategi er det vigtigt, at Landsstyret viser beslutsomhed ved fastlæggelse af en mellemfristet privatiseringsstrategi og følger strategien meget tæt for at bevare troværdigheden. Ellers risikerer man, at privatiseringsprocessen mister sin styrke, og potentielle investorer vil føle en voksende tvivl om Landsstyrets intentioner. Potentielle investorer bør omfatte udenlandske investorer, som udover privat kapital også kunne bidrage med ledelseskompetence, markedsadgang, distributionssystemer etc. Mulighederne for strategiske investorer samt risikoen for fjendtlige overtagelser er ligeledes aspekter, der bør undersøges nøje.

15. Den uheldige erfaring i begyndelsen af 1990'erne, hvor Royal Arctic Line forsøgte sig med et strategisk partnerskab med J. Lauritzen, fandt sted på et tidspunkt, hvor økonomien stadig var kraftigt reguleret.

En vellykket privatisering vil bidrage til øget effektivitet og give et større, langsigtet vækstpotentiale, fordi:

- S Bestyrelserne vil gradvist bestå af flere forretningsfolk. I dag sidder der politikere og embedsmænd på en stor del af bestyrelsesposterne i de store selskaber.
- S Virksomhedslederne vil være disciplineret af markedet, da de står over for en fyringsrisiko og ikke kan stole på finansiering fra Landsstyret. Dette vil afspejles i deres lånestrategi og dermed mindske tendensen til overkapacitet.
- S Selskaberne vil blive drevet på grundlag af effektivitetskriterier, hvor overbemanding, som skyldes indblanding i lokale og politiske interesser, undgås.
- S Den ulige konkurrence vil blive reduceret, fordi selskaberne skal konkurrere på lige betingelser efter privatiseringen.
- S Forbedrede offentlige finanser på grund af indtægter fra privatiseringen. Og hvad der er vigtigere, statsfinanserne vil være mindre sårbare, da landsstyret ikke vil være ansvarlig for gælden i virksomhederne.

Som en integreret del af privatiseringsstrategien bør de skridt, der er taget i retning af en opsplitning af de kommercielle og de ikke-kommercielle aktiviteter, følges op ved, at man lader de samfundspålagte opgaver udbydes i offentlig licitation. I almindelighed bør offentlige licitationer bruges som et middel til at skabe konkurrence (via den proces hvor der bydes på opgaverne) på de små markeder, hvor et eller flere selskaber ellers ville være dominerende. Et andet skridt man kunne tage i retning mod at øge markedsorienteringen i den offentlige sektor ville være at udlicitere de offentlige ydelser (for eksempel rengøring, børnepasning, ældreomsorg) til private virksomheder eller enkeltpersoner.

I bestræbelsen på at skabe en mere markedsorienteret økonomi er de mange monopoler i Grønland et vigtigt spørgsmål. Generelt er den bedste løsning at deregulere monopolerne ved at afskaffe koncessionerne, muligvis efterfulgt af konkurrence-stimulerende foranstaltninger. Som iøjnefaldende emner til deregulering kan nævnes områderne transport pr. skib, lufttrafik, telekommunikation og bryggerivirksomhed. Med de meget små markeder man har i Grønland, vil der dog uundgåeligt fortsat være naturlige monopoler.

Boligmarkedet er et andet vigtigt område, som bør reformeres. Det vil være meget vanskeligt at bygge huse nok til at dække efterspørgslen ud fra de eksisterende regler og gældende praksis for boliger inden for en tiårs horisont, og man vil efter al sandsynlighed være nødt til at acceptere en vis grad af overskudsefterspørgsel samt ventelister¹⁶. Derudover er der brug for en betydelig renovering af den eksisterende boligmasse, hvad der yderligere vil skubbe efterspørgslen efter byggeaktiviteter op. Der står imidlertid andre muligheder end en drastisk stigning i udbudet af huse for døren, som bør overvejes for at bringe boligmarkedet mere i balance. En reduktion af subsidierne for eksempel i tråd med den nyligt trufne beslutning om give mindre subsidier til privatejede enfamiliehuse er en ting, der bør overvejes for at bringe huslejerne tættere på det faktiske omkostningsniveau. Dette suppleret med en ordning om at overføre nogle af de offentligt ejede huse til private hænder til styrkelse af det personlige ansvar for boligerne og for at tilskynde til vedligeholdelse af husene. En sådan strategi ville mindske det offentliges udgifter og øge den private opsparing.

Et andet aspekt, der bør overvejes, er, om den generelle standard af de nye huse, som bliver bygget i dag, er passende, eller om der kunne findes nogle billigere løsninger. Naturligvis bør der udelukkende kigges efter huse, som er bygget til brug i arktisk klima, men mulighederne for et større omfang af elementbyggeri, inklusive boligblokke, bør undersøges grundigt. Disse løsninger vil blive mere interessante, hvis lejeniveauet bringes tættere på det faktiske omkostningsniveau¹⁷.

16. Det bør bemærkes, at ventelisterne kan overvurderer den faktiske efterspørgsel.

17. Ovenstående estimater er baseret på den formodning, at det gennemsnitlige antal person pr. bolig er bragt ned til 2,14, hvad der er i tråd med situationen i Danmark, selv om boligstandarden i høj i Danmark (OECD, 1999).

Da reformforslagene peger i retning af en højere markedsorientering, vil det være nødvendigt samtidig at have et velfungerende konkurrenceråd til minimering af eventuelle ugunstige virkninger af den større afhængighed af markedsøkonomien.

Med 18 kommuner i et land med 55.000 indbyggere er den administrative struktur meget opdelt, og en sammenlægning af nogle af kommunerne bør overvejes. Hvis et sådant forslag er for kontroversielt, bør det i det mindste være muligt at styrke samarbejdet mellem de lokale forvaltninger. Placering af skatteforvaltningen i én by, socialforvaltningen i en anden og erhvervsanliggerne i en tredje kunne være en måde at gøre det på. En sådan konstruktion ville spare ressourcer, da det kun vil være nødvendigt med en socialforvaltning i stedet for tre, en skatteforvaltning etc. Desuden ville en sådan organisation styrke den professionelle ekspertise i hver enkelt administrative enhed. Under den nuværende ordning med for eksempel meget få skatteforvaltere i hver kommune er det meget vanskeligt for de ansatte at få og bevare den nødvendige ekspertise inden for alle de relevante områder. I en større skatteforvaltning vil mulighederne for samarbejde og udveksling af ekspertise og erfaringer være meget større. Koncentrationen af andre offentlige aktiviteter er en måde, hvorpå man kan reducere de omkostninger, der stammer fra smådriftsulemperne, og bidrage til et mere effektivt system, for eksempel inden for sundhedsområdet og hvad uddannelsesanstalterne angår.

Tendensen til at folk flytter fra bygderne til byerne vil efter al sandsynlighed fortsætte, og denne udvikling er formentlig både uundgåelig og en naturlig del af udviklingen. Der vil således være et behov for at skabe nye beskæftigelsesmuligheder i byerne. Den bedste vej til udvikling ville være, hvis vandringen fra bygderne kunne finde sted med samme hastighed, som beskæftigelsesmulighederne i byerne fremkommer. Eller med andre ord: Hvis der skabes et utilstrækkeligt antal jobs i byerne, vil den skjulte arbejdsløshed i de fjerntliggende egne blive synlig i de større byer. De ovenfor nævnte reformforslag bør derfor suppleres med forbedringer af arbejdsmarkedet.

5. FORBEDRINGER AF ARBEJDSMARKEDET, DEN MENNESKELIGE KAPITAL OG IVÆRKSÆTTERKULTUREN

Introduktion

I 1994 blev de første resultater af det igangværende arbejde i OECD med hensyn til, hvordan beskæftigelsen styrkes og arbejdsløsheden reduceres, præsenteret i form af *OECD Jobs Study* (OECD, 1994). *OECD Jobs Study* er en gennemgang af erfaringer på arbejdsmarkedet i OECDs medlemslande i det forløbne kvarte århundrede. De anbefalinger, der er udsprunget af denne proces, om hvilken politik, der bør vælges, kan deles op i ti grupper (Boks 4) omfattende makroøkonomisk politik, tiltag til forbedring af økonomiens evne til at tilpasse sig, styrkelse af vækst, levestandard samt beskæftigelsesmulighederne ved at øge og opgradere den menneskelige kapital gennem fremme af iværksætterkulturen og gennem en styrkelse af den innovative kapacitet. Anbefalingerne er delvist indbyrdes relaterede og er ikke anført i nogen speciel rækkefølge. Det bemærkes, at en af konklusionerne i *OECD Jobs Study* er, at en vidtfavnende reform i de fleste tilfælde vil være mere effektiv end en reform, der er fokuseret på specifikke områder. Dette falder i tråd med de resultater, der er fremkommet vedrørende strukturelle reformer (Kapitel 4), hvor en bred politisk angrebsvinkel blev anbefalet.

Boks 4. OECDs jobstrategi

- Fastlægge en makroøkonomisk politik, som både kan fremme væksten og som, sammen med en god strukturpolitik, er bæredygtig.
- Styrke skabelsen og spredningen af teknologisk know-how ved en forbedring af rammerne for denne udvikling.
- Øge den fleksibilitet i arbejdstiden (både på kort sigt og set over hele livet), som arbejdere og funktionærer frivilligt ønsker.
- Fremme iværksætermiljøet ved at fjerne hindringer og restriktioner for skabelsen og udviklingen af virksomheder.
- Gøre lønningerne og arbejdsomkostningerne mere fleksible ved fjernelse af restriktioner, som hindrer lønningerne i at afspejle lokale forhold og individuelle færdigheder, især for unge.
- Reformere bestemmelserne vedrørende arbejdsløsheds-sikring, som hæmmer en stigning i beskæftigelsen i den private sektor.
- Styrke den vægt, der lægges på den aktive arbejdsmarkedspolitik, og forstærke dens effektivitet.
- Forbedre arbejdsstyrkens færdigheder og kompetencer gennem vidtrækkende ændringer i uddannelses-systemerne.
- Reformere arbejdsløshedsordningerne og de dertil relaterede understøttelsesordninger – og deres samspil med skattesystemet - således at de i langt mindre omfang hæmmer udviklingen af et velfungerende arbejdsmarked.
- Øge konkurrencen på varemarkedet for således at reducere de monopolistiske tendenser og svække "insider/outsider"-mekanismerne og samtidig bidrage til en mere nyskabende og dynamisk økonomi.

Kilde: OECD (1997a).

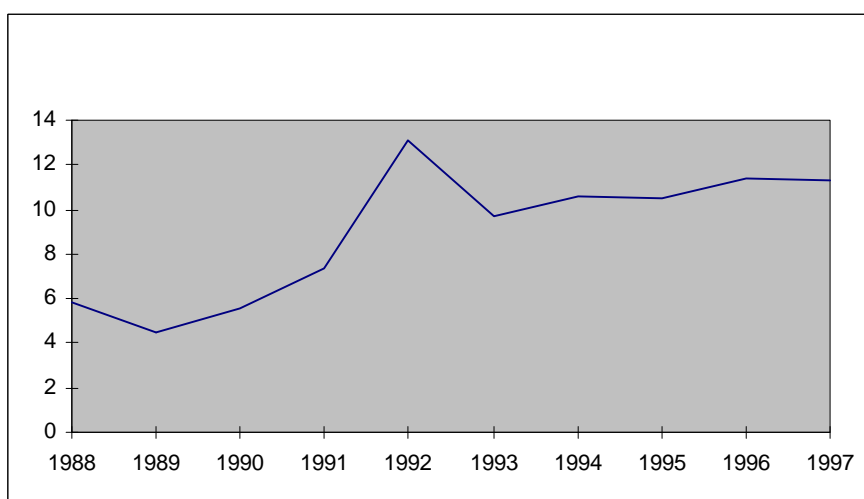
Dette kapitel bygger på og drager nytte af de generelle strukturpolitiske anbefalinger, der gives i *OECD Jobs Study*, og er så tilpasset en grønlandsk kontekst. En sådan fremgangsmåde har også været brugt, når nye OECD-medlemslande er blevet undersøgt. Den vægt, som lande vælger at lægge på forskellige prioritetsområder eller på specifikke reformer inden for hvert af disse områder, varierer alt efter de karakteristika og problemer, som deres specifikke arbejdsmarked og varemarked har.

Arbejdsmarkedet og beskæftigelsen

Arbejdsløshed

Som i de fleste OECD-lande har arbejdsløsheden været stigende i det sidste tiår (Figur 13), hvilket afspejler den relativt ringe vækst i den grønlandske økonomi. Da arbejdsløsheden måles på en anden måde i Grønland end i andre lande, er arbejdsløshedsniveauet ikke direkte sammenligneligt med standarddata fra OECD¹⁸.

Figur 13. Arbejdsløshedsprocent, 1988-1997



Kilde: Grønlands Statistik.

I de fleste OECD-lande er arbejdsløsheden primært koncentreret på tre grupper: Ufaglærte, unge og kvinder. Dette er faktisk ikke tilfældet i Grønland, da arbejdsløsheden er ensartet fordelt på tværs af aldersgrupperne og kønnene imellem (faktisk er arbejdsløsheden en smule højere for mænd). For Grønland er det iøjnefaldende, at der er en signifikant højere arbejdsløshedsprocent blandt ufaglærte end andre grupper. Næsten 80 procent af arbejdsløsheden er koncentreret på denne gruppe (Grønlands Statistik, 1998a).

Beskæftigelsen

Den totale beskæftigelse talte 25.170 personer i 1996 eller 73 procent af befolkningen i den erhvervsaktive alder og 71 procent for dem, der er født i Grønland (Tabel 16).

18. Registreringen af arbejdsløse i Grønland foregår med nogen usikkerhed, da landet ikke har nogen arbejdsløshedsforsikring, og registreringen ikke inkluderer arbejdsløse i bygderne. Selv om tallene derfor undervurderer arbejdsløshedsniveauet, er der grund til at tro, at den tendens, der kan udledes af tallene, er pålidelig nok.

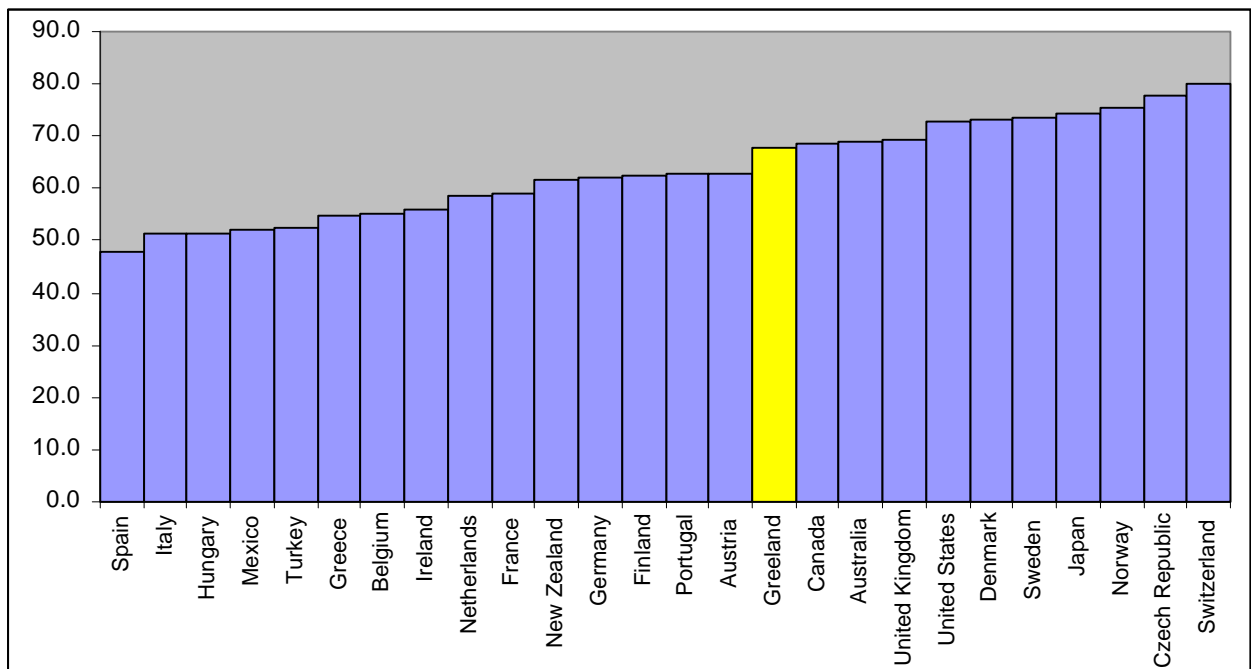
Tabel 16. Arbejdsstyrken og beskæftigelsen, 1996

	Født i Grønland	Født uden for Grønland	Total
Personer i den erhvervsaktive alder	28 540	5 730	34 270
Beregnet arbejdsstyrke	23 970	5 160	29 130
Beskæftigede	20 250	4 920	25 170
Beskæftigelse, % af den erhvervsaktive alder	71	86	73

Kilde: Andersen *et al.* (1998).

Den relativt høje beskæftigelsesprocent skal ses på baggrund af, at arbejdsstyrken i Grønland består af personer i aldersgruppen 18 til 59 år, hvorimod OECD-statistikker normalt omfatter personer i aldersgruppen 16 til 64 år. Hvis det forudsættes, at ingen i aldersgrupperne 16 til 18 år og 60 til 64 år arbejder (formentlig arbejder nogle af dem, der indgår i disse aldersgrupper faktisk, således at niveauet undervurderes), så får man en beskæftigelse i forhold til befolkningen på 68 procent. Det er højere end niveauet i de fleste OECD-lande (Figur 14).

Figur 14. Beskæftigelsen i procent af det samlede antal personer i den erhvervsaktive alder, 1996



Kilde: OECD Sekretariatet og Grønlands Statistik.

Imidlertid kunne nogle af dem, der er beskæftiget i den traditionelle sektor, personer i virksomheder, som får store tilskud fra det offentlige, og som ellers ville være urentable, og personer i den offentlige sektor karakteriseres som skjult arbejdsløse, dvs. de er registreret som værende i arbejde, men deres produktivitet er meget lav (jf. den totalt set lave arbejdsproduktivitet i Grønland). Størrelsesordenen af den skjulte arbejdsløshed kan imidlertid ikke bestemmes med sikkerhed.

Som det fremgår af Tabel 17, er den samlede beskæftigelse steget med næsten 3.000 personer eller 12 procent siden 1974. Af denne stigning tegner den private sektor og det offentlige sig hver for halvdelen. Beskæftigelsen af personer, der er født i Grønland, er steget fra 16.120 til 20.220 eller næsten 25 procent fra 1974 til 1996.

Tabel 17. Beskæftigelsen 1974 og 1996

	1974	1996	Stigning
Fiskeri	6 970	6 380	-590
Råstoffer	270	40	-230
Turisme	40	210	170
Andre landebaserede erhverv	6 300	8 220	1 920
Offentlig infrastruktur og militærbaser	3 530	2 370	-1 160
Offentlig administration, etc.	5 320	7 950	2 630
Total beskæftigelse	2 2430	25 170	2 740

Kilde: Andersen *et al.* (1998).

Når man ser nærmere på, hvordan beskæftigelsesstrukturen har udviklet sig over de sidste 25 år, tegner der sig nogle interessante tendenser: beskæftigelsen inden for fiskeriet er faldet, hvorimod beskæftigelsen i andre landbaserede erhverv og i den offentlige sektor er steget markant udtrykt både i absolutte tal og relativt. Beskæftigelsen inden for turismen er steget men fra et meget lavt niveau, og beskæftigelsen inden for minedrift er faldet, men det er også fra et lavt niveau. Disse tendenser og fremtidsudsigter er analyseret nærmere i Kapitel 6.

Ovenstående analyse viser, at Grønland står over for to udfordringer, hvad angår arbejdsmarkedet:

- S** Arbejdsledeshedsprocenten er især høj for ufaglærte, og det er specielt vigtigt, at der gøres noget for at skabe nye muligheder for denne gruppe.
- S** Selv om beskæftigelsen er relativt høj, så skal der skabes mange jobs i de kommende år, hvis man skal undgå en yderligere stigning i arbejdsløsheden.

Hvordan passer de ti OECD Jobs Study anbefalinger i Grønland?

For at skabe nye jobs og for at forbedre mulighederne for at finde beskæftigelse til de lavtuddannede bør de bestræbelser, der gøres, koncentreres på fem, delvist indbyrdes relaterede anbefalinger med de mest vidtrækkende muligheder for forbedringer: Oplæring og uddannelse, iværksætterkultur, konkurrence på varemarkedet, indsnævring af forskellen mellem produktivitet og lønninger, og forbedring af strukturen i overførselssystemet.

1. Opgradering af færdigheder og kompetencer

Arbejdsstyrkens færdigheder og kompetencer bør forbedres ved, at man tilbyder vidtrækkende uddannelsesordninger. Der er flere og flere tegn på, at produktivitsniveauet og herigennem levestandarden er nøje forbundet med det uddannelsesmæssige niveau. På det enkelte individs niveau betyder bedre uddannelse, at der er mindre risiko for arbejdsløshed. På det nationale niveau kan højere uddannelse få den samlede beskæftigelsesprocent til at stige, forudsat at det lykkes at tilpasse arbejdsstyrkens færdigheder til arbejdsmarkedets krav. Teknologisk fremgang og øget international integration kræver også en fortsat opgradering af de uddannelsesmæssige kvalifikationer hos arbejdsstyrken, på grund af den lave produktivitet og den høje arbejdsløshed hos ufaglærte arbejdere. Desuden er bedre uddannelse den eneste måde, hvorpå danskere i nøglestillinger i Grønland kan erstattes, og således er investering i uddannelse næsten uden risici. Stadig højere uddannelsesniveau hos befolkningen bør således fortsætte med at have topprioritet.

Uddannelsessystemets struktur

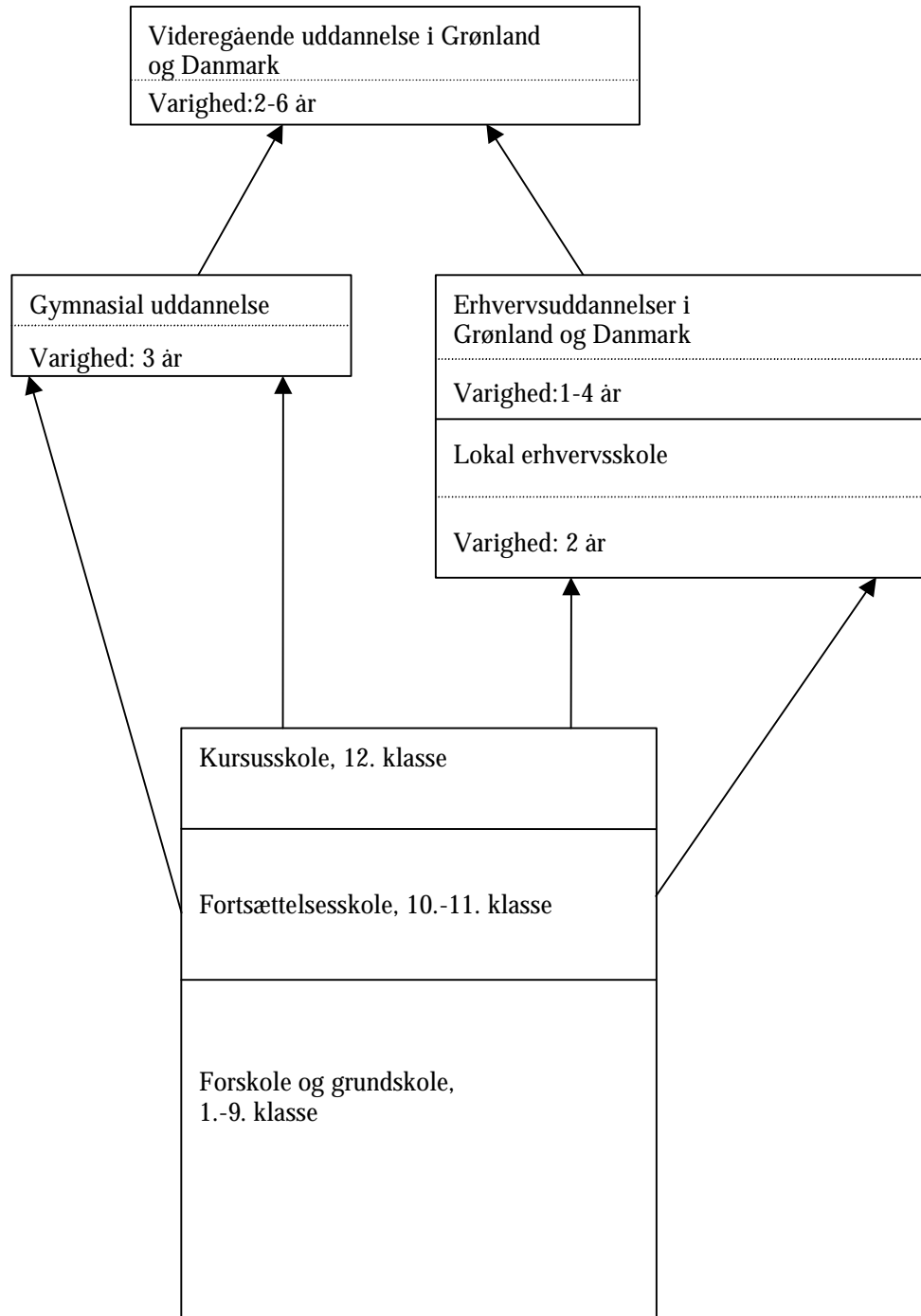
Siden uddannelsessystemet overgik til Grønlands Hjemmestyre i 1981 har et mål været at få så mange studerende som muligt til at tage deres uddannelse i Grønland. Som et resultat heraf er det grønlandske uddannelsessystem veludbygget med 90 folkeskoler, 24 erhvervsskoler (brancheskoler), 3 gymnasier, 2 seminarer, 1 journalisthøjskole, 1 sundhedsuddannelsescenter og 1 universitet (*Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands økonomi, 1996*)

Uddannelsessystemet har tre stadier (Figur 15). Der er ni års undervisningspligt på folkeskoleniveau, hvilket efterfølges af to eller tre års valgfri uddannelse, hvor mange elever tilbringer et af årene på efterskole i Danmark. Efter det niende til tolvte år kan eleven fortsætte sin uddannelse i tre år på det almindelige gymnasieniveau og forberede og kvalificere sig til studier på det videregående niveau, eller tilmelde sig en faglig uddannelse af to til fire års varighed. De videregående uddannelser, som tages på universiteter, handelshøjskoler og lærerseminarier eller andre højere læreanstalter, kan opdeles i korte, mellemlange og lange uddannelsesforløb. Det grønlandske uddannelsessystem svarer til det danske, og grønlandske studerende har fri adgang til uddannelsessystemet i Danmark (forudsat at de har de rette kvalifikationer). Lige under 20 procent af de studerende tager en gymnasial og videregående uddannelse i udlandet, primært i Danmark. Alle uddannelser i Grønland er gratis og finansieres for størstedelen af Grønlands Hjemmestyre¹⁹. Hvis grønlændere tager en uddannelse i Danmark, betales udgifterne af den danske stat, og Grønlands Hjemmestyre skal kun give de studerende studiestøtte.

Den valgfri uddannelse efter mellemskolen og det at mange mennesker arbejder nogle år mellem de forskellige uddannelsesniveauer, har en tendens til at forårsage, at de studerende afslutter deres studier i en høj alder. Siden 1987 er gennemsnitsalderen for alle studerende (handelsgymnasium og videregående uddannelse) steget fra 22,6 til 26 år, hvad der i nogen udstrækning afspejler, at flere ældre studerende er kommet ind i uddannelsessystemet. Såvel det individuelle som det samfundsmæssige udbytte af uddannelse ville være meget højere, hvis flere studerende kunne afslutte deres uddannelse i en lavere alder.

19. Det private erhvervsliv betaler et socialt bidrag på 0,8 procent af lønudgifterne primært til finansiering af elever og lærlinge. Derudover har nogle af de statsejede virksomheder særlige uddannelsesprogrammer.

Figur 15. Uddannelsessystemets struktur



Det almindelige uddannelsesniveau

Da Grønlands udvikling til et moderne samfund begyndte for mindre end 50 år siden, er det ikke overraskende, at det generelle uddannelsesniveau er lavt. Dem, der er født i Grønland, og som kun har gennemgået den obligatoriske skolegang eller mindre, udgør næsten 84 procent, hvorimod det generelle uddannelsesniveau er meget højere for personer, der er født i Danmark (Tabel 18). Denne forskel afspejler ikke den underliggende skævhed i uddannelsesniveauet mellem Grønland og Danmark, da danskere bosiddende i Grønland er bedre uddannede end den gennemsnitlige danske befolkning. Men det understreger behovet for uddannelse, hvis grønlændere skal erstatte danskere på arbejdsmarkedet.

Tabel 18. Arbejdsstyrkens uddannelsesniveau

Det generelle uddannelsesniveau	Personer født i	
	Grønland	Danmark
Under 7 års skolegang	25.1	3.1
Afsluttet almen skolegang	58.7	26.2
Udvidet afgangsprøve/realeksamen	8.2	29.2
Gymnasium/HF	2.6	33.1
Stadig i skole	3	3.8
Uspecificeret	2.4	4.6
Total	100	100

Kilde: Grønlands Statistik (1994b).

Da andelen af personer med mindre end syv års skolegang er højest blandt de ældre, og da uddannelsesniveauet er højere hos de yngre generationer, er der grund til at tro, at det gennemsnitlige uddannelsesniveau vil stige de kommende år (Tabel 19). En målestok for denne udvikling er næsten en fordobling siden begyndelsen af 1980'erne af antallet af studerende, som tager en almindelig gymnasial uddannelse.

Tabel 19. Grønlandskfødtes skoleuddannelse fordelt efter alder

Det generelle uddannelsesniveau	Alder				
	18-29	30-39	40-49	50-59	60+
Under 7 års skolegang	7.1	20	26.9	49.5	55.2
Afsluttet almen skolegang	68.6	62.8	57.9	48.4	36.2
Udvidet afgangsprøve/realekseamen	8	11.4	9.7	1.1	3.8
Gymnasium/HF	5.8	2.1	2.1	0	1
Stadig i skole	9.3	1	0	0	0
Uspecificeret	1.3	2.8	3.4	1.1	3.8
Total	100	100	100	100	100

Kilde: Grønlands Statistik (1994b).

Selv om det gennemsnitlige uddannelsesniveau sandsynligvis vil stige, er det vigtigt at fortsætte bestræbelserne på at opnå bedre resultater inden for uddannelsessystemet, da uddannelsesniveauet halter bagud på alle stadier (Tabel 20).

Tabel 20. Højest opnåede uddannelse pr. 55 000 indbyggere i Grønland og Danmark

	Grønland	Danmark
Videregående	100	1 500
Mellemlang	2 200	4 400
Erhvervsfaglig	5 400	12 000

Kilde: Grønlands Baseselskab et al. (1997).

Trods den stigende trend er der også knapt så opmuntrende tegn. Det høje og voksende antal elever, der falder fra i løbet af deres uddannelse i 1990'erne, giver anledning til alvorlig bekymring. Desuden er antallet af personer, som er i gang med og som fuldender deres uddannelse, faldet (Grønlands Statistik, 1998b). Antallet af elever, som falder fra i løbet af deres uddannelse, er af samme størrelsesorden, som det antal studerende, der gennemfører deres uddannelse. Dette falder i tråd med en undersøgelse, som viser, at af aldersgruppen 17 årige i 1985 nåede mere end halvdelen ikke at få en kompetencegivende uddannelse efter folkeskolen (Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands Økonomi, 1996).

De høje frafaldsprocenter kunne tyde på, at de studerendes kvalifikationer er utilstrækkelige, når de påbegynder deres gymnasie- eller erhvervsuddannelse. Af en undersøgelse (Grønlands Hjemmestyre, 1995) konkluderedes det, at folkeskole- og gymnasieuddannelserne ikke giver tilstrækkelige kvalifikationer til fortsættelse ved en videregående uddannelse hverken i Grønland eller i Danmark. Manglen på lærere har i årevis været et alvorligt problem, især i de fjerntliggende egne, og det er utvivlsomt en af forklaringerne på problemet. I 1994 blev der gennemført en landsdækkende læsetest, som omfattede næsten alle elever i 4.-8. klasse (Inerisaavik, 1994). Konklusionen var, at der er store forskelle i elevernes evne til at læse, og at de resultater, 1/3 af eleverne opnåede med hensyn til læsning, er utilstrækkeligt til, at de kan opnå de nødvendige kundskaber inden for andre områder. Desuden fremgik det af studiet, at der er store regionale skævheder mellem og inden for kommunerne.

Hovedsproget, der anvendes i skolerne, er grønlandsk med dansk som det første fremmedsprog. Hele det grønlandske samfund er påvirket af det danske sprog, og på mange måder er samfundet tosproget (skønt næsten ingen danskere taler grønlandsk, inklusive mange danske skolelærere), og det er nødvendigt at tale dansk for at kvalificere sig til mange jobs. Også studerende bliver nødt til at mestre det danske sprog for at være i stand til at gennemgå de fleste uddannelser. Som det fremgår af Tabel 21, er der en tæt forbindelse mellem det uddannelsesmæssigt opnåede resultat og evnen til at tale dansk, hvad der understreger vigtigheden af at være tosproget. Da Grønland utvivlsomt vil deltage i den igangværende globalisering (IT, turisme, tilstedeværelsen af udenlandske selskaber osv.), er det uundgåeligt for fremtidige generationer at være i stand til også at tale andre sprog.

Tabel 21. Relationen mellem sprog og skoleuddannelse, 1994

Hovedsprog	Uddannelse			Hele befolkningen
	< 7 år	Afsluttet almen skolegang	Gymnasium/HF	
Grønlandsk, taler lidt dansk	70	38	0	42
Grønlandsk, taler godt dansk	27	45	35	41
Tosproget	3	15	44	14
Dansk, taler godt grønlandsk	0	1	17	2
Dansk, taler lidt grønlandsk	0	1	4	1
Total	100	100	100	100

Kilde: Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands økonomi (1996).

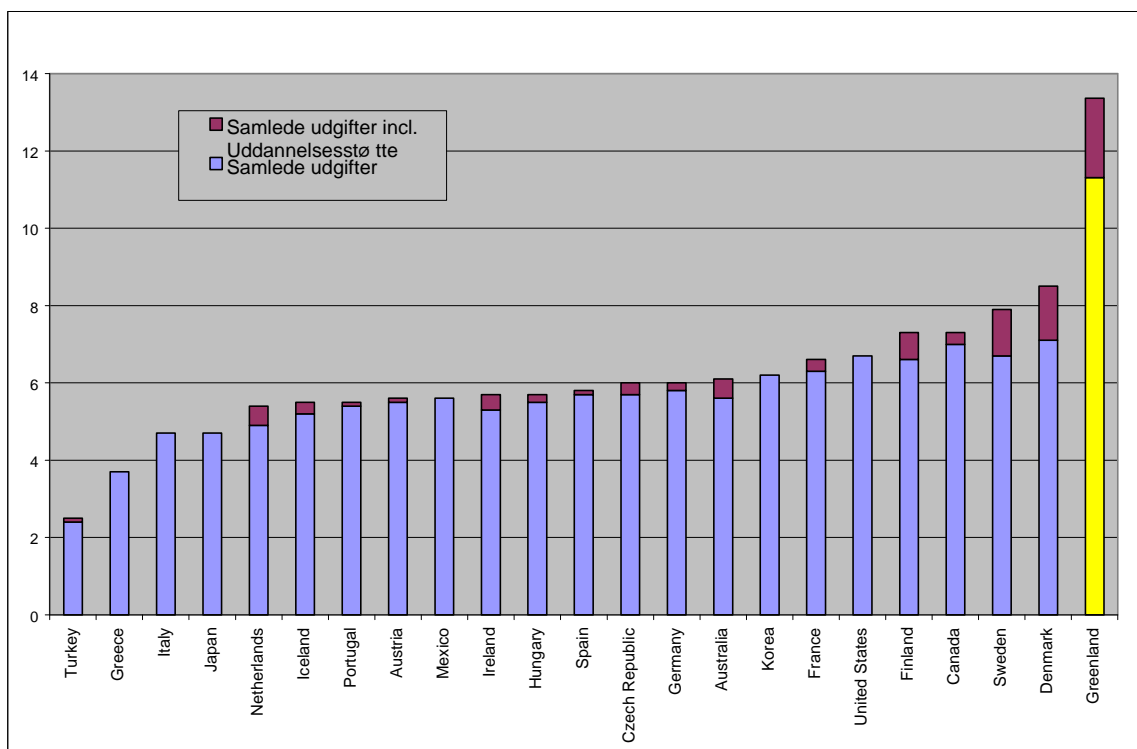
Uddannelsessystemets omkostningsniveau

Med 11 procent af bruttonationalproduktet er de totale ressourcer, der bruges til uddannelse i Grønland højere end i OECD-landene (Figur 16). Hvis støtten til de studerende inkluderes, er andelen 13 procent. De relativt

mange børn i aldersgruppen 6-16 år og smådriftsulemperne samt det store antal skoler og institutioner²⁰ er blandt forklaringerne på det høje omkostningsniveau.

Figur 16. Uddannelsesudgifter

(i % af bruttonationalproduktet)



Kilde: OECD (1998c) og Grønlands Statistik.

Det høje omkostningsniveau afspejles i meget højere produktionsomkostninger pr. person uddannet i Grønland end i Danmark. Afhængigt af den specifikke uddannelse kan omkostningerne pr. enhed være mere end fire gange større i Grønland (Tabel 22). Selv om tallene måske burde opdateres, så viser de, at det er meget dyrt at uddanne folk i Grønland.

20. På de faglige uddannelsesanstalter er der mindre end 8 elever i en tredjedel af klasserne (1993 data).

Tabel 22. Omkostninger pr. person uddannet i Grønland og Danmark.

	Grønland (1992)	Danmark (1994)
Almindelig gymnasieskole	450	203
Kontorassistent	230	56
Metalarbejder	410	151
Teknisk assistent	580	145
Skolelærer	580	397
Administrator/økonom	970	378
Ingeniør	a)	579
Tandlæge	a)	961

a) Uddannelsen finder sted i Danmark. Grønlands Hjemmestyre betaler kun studiestøtte

Kilde: Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands økonomi (1996).

Et specielt forhold i Grønland er studiestøtten. Studerende, som ikke bor hjemme, får DKK 4.000, og studerende, som bor hjemme, får DKK 2.000 pr. måned til dækning af deres leveomkostninger. For studerende, som læser i udlandet, er støtten endnu mere favorabel. Studiestøtteordningen i Grønland er således mere generøs end den danske ordning, der allerede fremtræder som den mest generøse i OECD-området.

2. Iværksætterkultur

Den jobskabelse, der finder sted i små og nye firmaer, viser, at et stærkt iværksættermiljø vil forbedre udviklingen på arbejdsmarkedet, da iværksætterkulturen er nødvendig for at opnå den fulde fordel af nye produkter og processer. Overgangen til markedsbaseret økonomi i de central- og østeuropæiske lande er en slående illustration af vigtigheden af forbindelsen mellem de strukturelle forhold og kultur. Skabelsen af en grundlæggende markedslovgivning frigjorde et indestængt iværksætterdrive, selv i lande, hvor der ikke havde eksisteret en iværksætterkultur i årtier. Skønt udgangspunktet er meget anderledes i Grønland, så viser dette eksempel, at det er muligt at udvikle en række nye aktiviteter, hvis de rette betingelser er tilstede. Iværksætterkultur er resultatet af tre dimensioner, der arbejder sammen: gunstige strukturelle forhold, veltilrettelagte offentlige ordninger og kulturelle holdninger. Opnåelse af de rette rammebetingelser, inklusive velfungerende markeder, bør være grundlaget for politikken. Veltilrettelagte og målrettede ordninger samt understøttende kulturelle holdninger supplerer de strukturelle betingelser. Næste afsnit er baseret på OECD (1998a), hvori iværksætterkulturen er analyseret nærmere.

Selv om der ikke er nogen statistikker til rådighed over virksomhedsstruktur og -dannelse, så synes det at være indlysende, at fokus i den fremtidige jobskabelse i Grønland hovedsagelig bør være på udviklingen af små og mellemstore virksomheder. For det første er den grønlandske økonomi meget lille og har små markeder, som giver meget lidt plads til mange større projekter. For det andet er store (hjemmestyreejede) selskaber allerede fremherskende i økonomien. For det tredje er Grønland midt i en omstillingsproces, hvor folk flytter fra bygderne til byerne og flytter mellem bygderne, hvad der øger behovet for skabelse af jobmuligheder mange nye steder.

Makroøkonomiske rammer

En sund makroøkonomisk udvikling er ikke i sig selv tilstrækkelig til at udvikle iværksætterkulturen, men den kan bestemt hjælpe. Iværksætteraktiviteter går nemmere i et lavinflationsmiljø med sunde offentlige finanser, hvilket mindsker behovet for at hæve skatterne. Da den økonomiske vækst imidlertid har været beskeden siden midten af 1980'erne, har den generelle makroøkonomiske udvikling ikke være særligt befordrende for udviklingen af nye virksomheder de seneste år.

Fleksibelt arbejdsmarked

Et fleksibelt arbejdsmarked er vigtigt for iværksætterkulturen, da det sætter virksomhederne i stand til at reagere hurtigt og nemt på det ændrede konkurrencemiljø og de ændrede markedsforhold. Arbejdsmarkedsanalysen

i dette kapitel viser, at arbejdsmarkedet i Grønland er fleksibelt på mange måder, dog ikke løndannelsen. Kombinationen af lav produktivitet og høje lønninger hæmmer beskæftigelsen, især for de små og mellemstore virksomheder, som allerede tager risici og måske finder det vanskeligt at give den nødvendige oplæring. Desuden giver det relativt høje lønniveau folk et stærkt incitament til at lade sig ansætte fremfor at etablere egen virksomhed. Når potentielle virksomhedsejere skal beslutte, om de vil etablere egen virksomhed, står de normalt over for valget om enten at beholde et vellønnet job (ofte i den offentlige sektor) eller acceptere en lav og usikker indkomst i opstartsfasen.

Risikovillig kapital

Alle virksomheder har brug for kapital, men nye virksomheder vil dog almindeligvis stå over for ekstra mange vanskeligheder med at finde kapital, da de pr. definition ikke tidligere har vist deres værd. Det siges, at Grønlands eneste bank – Grønlandsbanken - er tilbageholdende med at stille risikovillig kapital til rådighed, selv om det ikke er klart, om en sådan mulig tilbageholdenhed er mere eller mindre udtalt i Grønland, end det er tilfældet i andre lande. Som i andre lande er kvaliteten af de foreslåede nye projekter måske ikke tilstrækkelig høj. Det er dog problematisk, at der ikke er lokal konkurrence på kapitalmarkedet, og et par private banker mere i Grønland ville være at ønske. Til støtte for etableringen af nye virksomheder er der lavet adskillige offentligt finansierede ordninger, inklusive ordninger til fremskaffelse af kapital til visse sektorer (fiskeri og turisme). Derudover blev det hjemmestyrejede selskab SULISA etableret i 1993. Et af selskabets mål er at skaffe risikovillig kapital til nye virksomheder, men hidtil har kun få virksomheder nydt godt deraf, til dels på grund af de foreslåede projekters utilstrækkelige kvalitet. I andre lande er det ofte nødvendigt med lidt kapital til opstarten, ofte bruges egen opsparing eller lån fra familie og venner. På grund af den lave opsparingsrate er dette imidlertid ikke almindeligvis tilfældet i Grønland, og da meget få bor i ejerbolig, eksisterer der sjældent anden sikkerhedsstillelse. Udviklingsprogrammer for mikrovirksomheder - og oplæring til dem, der traditionelt forbigås (som for eksempel kvinder, fattige og dem, der befinder sig i områder med økonomisk nedgang) - har vist sig vellykkede i for eksempel USA, Nordnorge og Bangladesh. Det vil måske være muligt at indføre lignende ordninger i Grønland²¹.

Konkurrence

En sund strukturpolitik er afgørende for, om der kan skabes et velfungerende marked for varer, tjenesteydelser og arbejdskraft. Konkurrencen gør det muligt for forbrugerne klart at vise, hvad de ønsker. Den sikrer virksomhedslederen en klar tilbagemelding om, hvordan han eller hun klarer sig, og den tilskynder virksomhedsledere til at yde en endnu større indsats. Kapitel 4 handler mere detaljeret om behovet for og instrumenterne til styrkelse af konkurrencen, inklusive offentlig licitation, privatisering og udlicitering. Indtil de offentligt ejede selskaber er blevet privatiseret, kan myndighederne overveje at formulere retningslinier for sådanne selskabers aktiviteter for at undgå unfair konkurrence over for små private virksomheder.

Offentlig regulering

De byrder, det offentlige pålægger, bør også reduceres på det administrative niveau ved, at der skæres ned på bureaukratiet og den offentlige regulering. Det er komplekst at starte en virksomhed og i sig selv tidskrævende, og det papirarbejde, det medfører, bør reduceres til et minimum. Også de løbende omkostninger, der er forbundet med at overholde administrative regler samt indrapporteringskrav, kan modarbejde iværksætterkulturen. Landsstyret bør overveje en gennemgang af de eksisterende regler og krav for at se, om de kan strømlines eller måske afskaffes. Generelt ser det ud til, at der kræves forholdsvis lidt papirarbejde i forbindelse med etablering af en ny virksomhed i Grønland. Dog skal der indhentes et særligt næringsbrev, før det er muligt at etablere en virksomhed. Det er en forudsætning for at opnå et sådant næringsbrev, at ansøgeren har boet i Grønland de foregående to år. Selv om der kan ske undtagelser fra denne regel, er den meget vanskelig at begrunde. Beskatningen og selve skattesystemet er også en byrde, som iværksættere ofte klager over. I Grønland hvor skatterne er lave, og der er mulighed for afskrivning med det samme, er skattesystemet imidlertid "generøst" og gennemsigtigt og dermed en støtte for iværksættere.

21. Se (OECD, 1996b) for en uddybning af ideerne.

Boligsituationen

Manglen på boliger er en hindring for jobskabelsen, især for nye virksomheder, da det ofte er nødvendigt for arbejdsgiveren at skaffe boliger for at kunne tiltrække nye medarbejdere. Problemet er mest udtalt i Nuuk, hvor ventelisterne er meget lange.

Virksomhedslukning og konkurs

Virksomhedslukninger er en nødvendig del af iværksætterprocessen, og de gør det muligt for ressourcer at flytte sig til mere produktive formål. En politik, som begrænser virksomhedernes muligheder for at omstrukturere eller lukke, mindsker virksomhedens muligheder for at tilpasse sig hurtigt og kan afholde iværksættere fra at etablere sig²². Endvidere er konkurslovgivningen vigtig for den enkelte iværksætter, og det er nødvendigt at finde en passende balance mellem virksomhedens ejere og kreditorer. Urimeligt store omkostninger ved personlig konkurs vil afskrække potentielle iværksættere, men omkostninger, som er for lave, tilskynder ikke iværksættere til at være økonomisk disciplineret, hvorved man underminerer beskyttelsen af kreditorerne.

Sociale normer

Risikovillighed påvirkes ofte negativt på grund af sociale normer. I nogle lande ser man på en virksomhed, der slog fejl, som et rimeligt resultat af et "godt forsøg", hvorimod man i andre lande mere betragter det som en personlig fiasko med en social skamplet knyttet dertil. Selv om fiskere og fangere i Grønland kan betragtes som iværksættere, så har iværksætteraktivitet ikke nogen udtalt tradition i Grønland. Og da landet er opdelt i mange små samfund, hvor det er umuligt at være anonym, forekommer det rimeligt at formode, at Grønland hører til sidstnævnte gruppe af lande. Også holdningen til samarbejde blandt iværksættere og udviklingen af grupper af småfirmaer kunne styrkes gennem en stigende anerkendelse af iværksætteraktivitet.

Ordninger der fremmer iværksætterkultur

En politik, som er rettet mod at fremme iværksætterkultur, kan ikke erstatte velfungerende markeder og de rette rammebetingelser. Offentlige ordninger kan imidlertid supplere og understøtte rammebetingelserne.

Sådanne ordninger behøver ikke være dyre, da det blot kan dreje sig om information og forsøg på at ændre holdningen og tiltrække opmærksomheden. Ordninger af denne type har desuden det fortrin, at de ikke forvrider markedsmekanismerne. Nogle eksempler kunne være:

- S** Information om procedurer i forbindelse med etableringen af en virksomhed samt støtte i form af rådgivning og uddannelse, hvorved de ulemper, som småfirmaer erfarer på grund af manglende ledelses-, markedsførings- og organisationskompetence, mindskes. SULISA gør allerede en indsats på disse områder.
- S** Det offentlige belønner iværksætterbestrebelse ved uddeling af priser, som for eksempel "årets mest vellykkede virksomhed", der gør rollemodeller mere synlige.
- S** Støtte til ordninger, som for eksempel virksomhedsspil i skoler og uddannelsesinstitutioner, der kan hjælpe de studerende med at få erfaring og tilskyndelse.

Undersøgelser af iværksætterkulturen i Holland og USA viser, at den typiske nyetablerede iværksætter har arbejdet i to til tre veletablerede virksomheder før beslutningen om at etablere egen virksomhed træffes, idet han eller hun ofte trækker direkte på kompetencer og erfaringer, som er høstet i tidligere ansættelsesforhold. Denne

22. I et typisk OECD-land vil omkring halvdelen af de nye virksomheder sandsynligvis lukke igen inden for de første fem år. Kun en lille del af de virksomheder, der lukker, er gået konkurs, og de fleste virksomhedslukninger medfører ikke tab for kreditorerne.

ide er allerede taget op i Grønland, idet KNI og Royal Arctic Line har introduceret initiativer, hvor ansatte undervises i, hvordan man driver en virksomhed. Denne strategi kunne udvides til også at omfatte uddannelseskraft i servicekontrakter, som forhandles med hjemmestyreejede virksomheder.

3. Løndannelsen

Et godt løndannelsessystem vil give både aggregeret lønfleksibilitet, hvorved det sikres, at reallønnen er tilstrækkeligt følsom over for ændringer i arbejdsløshedsprocenten, og relativ lønfleksibilitet, hvorved det sikres, at lønningerne afspejler den underliggende produktivitet. Samlet lønfleksibilitet er af afgørende vigtighed for en økonomis evne til at tilpasse sig chok.

I den offentlige sektor finder der centrale lønforhandlinger sted mellem de offentlige arbejdsgivere og fagforeningerne hvert andet eller tredje år. Den vigtigste fagforening i Grønland, SIK, repræsenterer ufaglærte arbejdere og i et vist omfang faglærte, hvorimod andre fagforeninger optager deres medlemmer alt efter fag. Danskere og personer, der er uddannet i Danmark, er typisk repræsenteret af danske fagforeninger. I den private sektor er lønforhandlingen en kombination af kollektive aftaler (primært i byggebranchen mellem SIK og arbejdsgiverorganisationerne) og individuelle aftaler, der forhandles på virksomhedsniveau, hvad der i teorien skulle sikre relativ lønfleksibilitet.

I princippet burde løndannelsessystemet i den private sektor ikke nødvendigvis føre til u hensigtsmæssige resultater. I praksis er resultatet imidlertid blevet et højt lønniveau, og den stærke forbindelse mellem lønningerne i Grønland og Danmark mindsker den samlede lønfleksibilitet i Grønland. Mere konkret synes denne mekanisme at stamme fra den offentlige sektor, hvor forhandlingerne finder sted med fagforeningerne i Grønland såvel som danske fagforeninger. Derefter er der en afsmitningseffekt eller en slags administrativ udvidelse fra den dominerende offentlige sektor til den private sektor. Dette er i overensstemmelse med forlydender om, at lønniveauet er ensartet i alle byer med undtagelse af Nuuk, hvor det er højere. Dette indikerer, at lønaftalerne reelt aftales centralt til trods for de individuelle forhandlinger, som sker ude i virksomhederne. Som en konsekvens heraf er hverken aggregeret eller relativ lønfleksibilitet i Grønland tilstrækkeligt til at forhindre en lav privatbeskæftigelse og høj arbejdsløshed blandt ufaglærte. Først når grønlænderne har erstattet de fleste danskere på arbejdsmarkedet, kan båndene mellem arbejdsmarkedene i de to lande måske slækkes.

4. Konkurrence på varemarkedet

Da jobskabelse er tæt forbundet med væksten i små og nye virksomheder, kan imperfektioner på varemarkedet være en hindring for væksten i beskæftigelsen, da de skærmer eksisterende firmaer fra konkurrence og modvirker nye virksomhedsaktiviteter. Manglende konkurrence vil generelt medføre højere priser og lavere beskæftigelse på kort sigt, mens den mindsker den økonomiske vækst på langt sigt ved at allokere ressourcerne på en ineffektiv måde. Desuden er sektorer, der tjener mere end normal profit på grund af svag konkurrence, mere tilbøjelige til at tilbyde lønninger over gennemsnittet. I mangel af tilstrækkeligt relativ lønfleksibilitet skubber denne tendens det generelle lønniveau i økonomien op og bremser således den samlede efterspørgsel efter arbejdskraft. Disse økonomiske mekanismer fungerer ikke kun i OECD-landene men også i Grønland.

Kapitel 4 behandlede mere detaljeret, hvordan man kunne forbedre den måde, hvorpå økonomien fungerer. Disse initiativer bør suppleres med en mindre protektionistisk holding i Grønland. Konkurrence forstærkes af udenrigshandelen, da den giver forbrugerne mulighed for at købe varer til de bedste priser og sikrer, at ressourcerne bruges på den mest effektive måde. I Grønland vanskeliggøres konkurrencen af tilstedeværelsen af monopoler på hjemmemarkedet, ensfragtavgiften, særbeskatning af nogle varer og af monopoler inden for transportsektoren. Det er vigtigt ikke at begrænse disse mekanismer yderligere ved, at det offentlige støtter "køb grønlandsk"-kampagner på hjemmemarkedet. Konkurrencen i servicesektoren kan også styrkes gennem en mere åben holdning til udenlandske selskaber. Det mest iøjnefaldende eksempel er byggesektoren, hvor byggeentreprenører begrænser sig til firmaer beliggende i Grønland. I en økonomi med mange små markeder og kun lidt konkurrence har dette en tendens til at styrke dannelsen af lokale monopoler og/eller karteller blandt både

arbejdsgivere og ansatte, hvorved omkostnings- og lønniveauet skubbes op²³. Som anført i Kapitel 3 kan det blive nødvendigt at igangsætte omfattende bygge- og vedligeholdelsesaktiviteter i de kommende år. For at undgå overophedning af anlægssektoren og dermed lønstigninger også i andre brancher, bør udenlandske selskaber med ekspertise og erfaring i anlægsarbejder i arktiske områder inviteres til at byde på arbejder (der kunne eventuelt være et betingelse i kontrakten om ansættelse og oplæring af lokale arbejdskraft). Selskaber beliggende i Grønland vil have en konkurrencemæssige fordel, fordi de allerede er i Grønland og er vant til de særlige forhold, hvorimod udenlandske selskaber måske kan bidrage med nye ideer og organisatoriske/arbejds-mæssige rutiner til denne sektor.

Også på arbejdsmarkedet kan konkurrencen skærpes. Lovgivningen giver personer, der er født i Grønland og personer med særlige relationer til Grønland særbehandling. Når en stilling skal besættes (med ufaglærte eller faglærte arbejdere), kan arbejdsgiveren kun ansætte udlændinge efter at have indhentet en særlig tilladelse, og en sådan gives kun, hvis der ikke er nogen grønlandere til rådighed med de nødvendige kvalifikationer. Det er tvivlsomt, om denne regel har nogen positiv effekt på beskæftigelsen af grønlandere, da firmaerne allerede har et kraftigt økonomisk incitament til at hyre lokale arbejdere, fordi det er meget dyrt (flytteudgifter m.v.) at ansætte folk fra Danmark.

5. Skatter og overførsler

Skat på arbejdsindkomst overvæltet ofte på lønningerne. Lønmodtagere kan forsøge at modsætte sig en reduktion af deres disponible indkomst med at fremsætte kompenserende krav ved forhandlingsbordet, hvilket resulterer i højere arbejdsomkostninger. Arbejdsledshedsunderstøttelse er blevet introduceret i OECD-landene for at forhindre en midlertidig arbejdsledsheds-situation i at få for mange ugunstige sociale konsekvenser. Understøttelsen har haft succes med at nå sine mål, men der har været stigende erkendelse af, at overdrevent generøs understøttelse kan reducere intensiteten i jobsøgningen, øge varigheden af arbejdsledsheden og mindske presset på de arbejdsløse med hensyn til at acceptere egnede jobtilbud. Høj understøttelse kan også resultere i lønkrav, der reducerer den samlede beskæftigelse.

Arbejdsledshedsforsikringer i traditionel forstand eksisterer ikke i Grønland – den generelle regel er, at enhver må underholde sig selv og sin familie. Medlemmer af SIK modtager dog økonomisk støtte (takstmæssig hjælp) under arbejdsledshed og sygdom. Bistanden beløber sig til 66 procent af SIKs minimumsløn (for ufaglærte) for gifte eneforsørgere og 55 procent af minimumslønnen for andre. Den økonomiske støtte kan længst ydes i 13 uger inden for en 12-måneders periode. Transgvurderet hjælp kan gives til alle grupper, når den normale indkomst mere end rent forbigående er ophørt eller stærkt formindsket. Der kan endvidere ydes udvidet behovsvurderet hjælp til dækning af rimelige, faste omkostninger og leveomkostninger. I princippet er den takstmæssige hjælp højere end transgvurderet hjælp, skønt denne ikke er veldefineret, da den er baseret på subjektive kriterier og varierer fra kommune til kommune.

Førtidspension kan gives til personer med fysiske, psykiske og sociale problemer. Kommunerne er ansvarlige for bevillingen og tildelingen af pensionerne, mens Hjemmestyret tegner sig for 90 procent af finansieringen, hvad der giver kommunerne et økonomisk incitament til at bevillige førtidspension, især i områder hvor det er vanskeligt at finde beskæftigelsesmuligheder.

Generelt er det af yderste vigtighed at undgå høje marginale skatteprocenter, som skaber fattigdomsfælder (dvs. den situation, hvor fattige familier kan konstatere, at familiens disponible indkomst reduceres, hvis et familiemedlem arbejder mere) og arbejdsledshedsfælder (dvs. den demotivation til at arbejde, som opstår af høje sociale ydelser sammenlignet med indkomst fra arbejde). Med et lavt understøttelsesniveau og en kort understøttelsesperiode skaber skatte- og overførselssystemet generelt ikke arbejdsledshedsfælder. Tilstedeværelsen af fattigdomsfælder synes imidlertid at være et alvorligt problem især på grund af aftrapning af børnetilskud og boligstøtte. Det er blevet beregnet, at den disponible indkomst (minus skat, husleje og børnetilskud) for en familie med to børn vil falde med DKK 4.260, hvis familiens bruttoindkomst stiger fra DKK 110.000 til DKK 140.000 (Tabel 23). En lignende udregning foretaget for en enkelt lønmodtager viser, at dennes disponible indkomst kun vil stige med DKK 480, hvis lønmodtagerens årlige indkomst stiger fra DKK 100.000 til

23. Anlægsomkostningerne er 1.7–2.5 gange højere i Grønland end i Danmark (Arbejdsgruppen vedrørende støtte til de landbaserede erhverv, 1998).

DKK 128.000. Da den årlige indkomst for en SIK-arbejder, som tjener minimumsløn er ca. DKK 110.000, er det økonomiske incitament for lavtlønnede arbejdere til at finde et bedre betalt job, gennemgå kurser og tage ekstraarbejde ikke til stede, og det er meget vanskeligt for de lavestlønnede at bevæge sig op ad lønstigen. Der kan ikke ses bort fra problemet, da 7 procent af de ugifte lønmodtagere har en årlig indkomst på mellem DKK 100.000 og DKK 125.000, og næsten 1/5 af parrene har en årlig indkomst på mellem DKK 100.000 og DKK 150.000 (selv om de ikke alle har to børn).

Tabel 23. Disponibel indkomst for en familie med to børn

(DKK)

Indkomst	Indkomst efter skat	Børnetilskud	Husleje minus boligstøtte	Disponibel indkomst
110 000	102 800	9 720	9 180	103 340
128 000	113 600	9 720	23 180	100 140
140 000	120 800	6 480	28 200	99 080

Kilde: Socialreformkommissionen (1997).

6. Bestemmelser om sikkerhed i ansættelsen

Længerevarende relationer mellem firmaer og ansatte, sikkerhed i ansættelsen, som garanteres gennem lovgivningen eller overenskomstforhandlingerne, tilskynder firmaerne til at investere i deres arbejdes oplæring, hvad der kan føre til et højere produktivitsniveau og indtjening til "insiders". Da sådanne regler imidlertid får virksomhederne til at beholde arbejdere, som de ikke længere har brug for, bliver de mere forsigtige med at ansætte, hvad der er til skade for især "outsiders" og risikabelt for dynamikken i økonomien mere generelt - skabelse såvel som afvikling af virksomheder er en vigtig mekanisme i en markedsøkonomi, og bestræbelserne på at opretholde uprofitable jobs bør generelt ikke tilskyndes.

I Grønland er arbejdsmarkedslovgivningen meget liberal med meget lave ansættelses- og afskedigelsesomkostninger, selv om det af politiske grunde er vanskeligt for hjemmestyreejede virksomheder at afskedige folk i de små byer. Med den høje arbejdsløshedsprocent blandt ufaglærte er det vigtigt at bevare dette fleksible system for at undgå en forværring af "insider/outsider"-problemerne og for at sikre en dynamisk økonomi.

7. Fleksibelt arbejdsliv

Traditionelle arbejdstidsordninger, hvad end de er indarbejdet i lovgivningen eller i kollektive aftaler, kan mindske fleksibiliteten på arbejdsmarkedet og jobskabelsen. Virksomhedernes behov varierer over tid og på tværs af brancherne på grund af både sæsonmæssige og konjunkturmæssige svingninger i efterspørgslen og på grund af forskellene i produktionsprocesserne. Fleksible arbejdstidsordninger tillader et bedre match mellem firmaets arbejdskraftsbehov og arbejdernes ønsker, inklusive den fleksibilitet som ønskes af familie- eller uddannelsesmæssige årsager. I en meget lille økonomi, hvor produktionsprocesserne pr. definition er i mindre skala, og hvor sæsonmæssige forskelle er udtalte, er vigtigheden af fleksibiliteten i arbejdstiden særligt afgørende.

I Grønland er arbejdstiden meget fleksibel. Udgangspunktet er en 40-timers arbejdsuge for alle grupper med adgang til længere/kortere arbejdstid, hvis der er behov for det. Desuden er der ingen begrænsninger i brugen af deltidsansættelse, og med den nyligt truffe beslutning om at hæve pensionsalderen er fleksibilitet over livstid også blevet introduceret. Begrænsninger i arbejdstiden kan således ikke ses som en hindring for jobskabelse i Grønland.

8. Aktiv arbejdsmarkedspolitik

At hjælpe de arbejdsløse med at blive konkurrencedygtige på arbejdsmarkedet er at foretrække for blot at udbetale indkomststøtte. Dette generelle princip er den grundliggende begrundelse for en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Hjælp til jobsøgning og rådgivning, uddannelsesordninger, ansættelsesstøtte og midlertidige beskæftigelsesordninger i den offentlige sektor er eksempler på denne slags tiltag. Erfaringerne med dele af arbejdsmarkedspolitikken i OECD-landene har været skuffende, og landene er blevet tilskyndet til at kontrollere sådanne initiativers effektivitet mere indgående. Hvis en aktiv arbejdsmarkedspolitik imidlertid er struktureret omhyggeligt, styret nøje og målrettet til individuelle behov eller specifikke grupper, kan den hjælpe de arbejdsløse med at overvinde vanskelighederne med at finde et job og forbedre den måde, hvorpå arbejdsmarkedet fungerer mere generelt.

Uden arbejdsløshedsforsikring er aktive foranstaltninger den fremherskende form for arbejdsmarkedspolitik i Grønland og inkluderer initiativer som forskellige slags løntilskud, jobskabelse for unge mennesker, foranstaltninger til reduktion af sæsonarbejdsløshed, uddannelsestiltag og foranstaltninger til at opretholde beskæftigelsen. De totale offentlige udgifter i OECD-landene til offentlige arbejdsmarkedsordninger (inklusive arbejdsløshedsunderstøttelse) varierer inden for ¼ til 6 procent af bruttonationalproduktet (OECD, 1998b). I Grønland ligger de totale udgifter til disse ordninger på omkring 9 procent af bruttonationalproduktet (Direktoratet for Sociale Anliggender, Arbejdsmarked og Offentlige Arbejder, 1998). Selv om OECDs og de grønlandske tal ikke direkte er sammenlignelige, så viser de, at der gøres en stor indsats i Grønland inden for dette område. Resultaterne af disse bestræbelser er dog ikke blevet vurderet nøje, og resultatet af indsatsen kendes ikke.

9. Skabelse og spredning af teknologisk know-how

Vedvarende forbedringer i reallønnen og levestandarden afhænger i sidste ende af teknologiske fremskridt. Produktivitetstevninger, som har forbindelse med introduktionen og spredningen af nye produktionsprocesser bidrager til vedvarende stigning i reallønnen og kan gøre det lettere at opretholde lave arbejdsløshedsprocenter, når lønningerne ikke er helt fleksible. Den teknologiske fremgang sker gennem grundforskning, nyskabelse og spredning af nye produkter og processer samt mere effektiv anvendelse af de eksisterende ressourcer.

På grund af økonomiens størrelse og det generelt lave uddannelsesniveau ville det ikke være en klog disposition for Grønland at koncentrere landets bestræbelser på grundforskning som en generel strategi, selv om det ikke kan udelukkes, at forskning inden for særlige områder som for eksempel arktisk videnskab og fiskeri kan være nyttig. I almindelighed forekommer det at være mere relevant at koncentrere sig om spredning af forskningsresultater og nyskabelser.

10. Den makroøkonomiske situation

Den økonomiske vækst har været moderat siden 1986 og derfor ikke befremdende for jobskabelsen, skønt man har opnået lav inflation og overskud på de offentlige finanser (jf. Kapitel 2).

Hvad skal der til?

Grønland står over for to større udfordringer på arbejdsmarkedet: arbejdsløsheden er koncentreret på de lavtuddannede, som udgør en stor del af arbejdsstyrken, og jobskabelsen bliver nødt til at accelerere i de kommende år, hvis høj arbejdsløshed skal undgås. Derudover er der spørgsmålet om befolkningens parathed, når henses til dens uddannelsesniveau og den relevante kompetence. For eksempel kan de igangværende aktiviteter inden for efterforskning efter olie og mineraler resultere i en pludselig, meget stor stigning i efterspørgslen efter arbejdskraft. I så fald er det af yderste vigtighed at have en tilstrækkelig fleksibel økonomi til at høste alle fordelene af landets naturlige ressourcer.

Grønland lever allerede op til en række af de anbefalinger, der er givet i *OECD Jobs Study*, og derfor bør bestræbelserne på at øge beskæftigelsen primært koncentreres på fem, delvist indbyrdes relaterede områder:

- S Oplæring og uddannelse;
- S Fremme af iværksætterkultur,
- S Større konkurrence på varemarkedet;
- S Lukning af forskellen mellem produktivitet og lønninger;
- S Reformering af overførselssystemet.

Det er ikke nogen nem opgave at lukke gabet mellem produktivitet og lønninger, fordi arbejdsmarkedet i Danmark har stor indflydelse på lønfastsættelsen i Grønland. Selvfølgelig vil den bedste løsning på langt sigt være at øge produktiviteten gennem en forbedring af arbejdsstyrkens uddannelsesniveau. En sådan strategi vil også lette processen med hensyn til at erstatte danskere på arbejdsmarkedet og dermed svække båndene til det danske arbejdsmarked. Forbedringerne af uddannelsesniveauet bør løbende suppleres med mindre lønstigninger i Grønland end i Danmark, hvorved konkurrenceevnen bliver bedre og gabet mellem lønningerne og produktiviteten mindskes.

Den relativt korte periode med økonomisk udvikling, faktisk kun de sidste 50 år, bør tages i betragtning i vurderingen af uddannelsesniveauet i Grønland. For et par generationer siden var der hverken skik for eller let adgang til at tage en uddannelse, og da uddannelse i høj grad er et traditionsspørgsmål, er det ikke overraskende, at uddannelsesniveauet endnu ikke er på højde med niveauet i Danmark. Samtidig er det opmuntrende, at det gennemsnitlige niveau stiger.

Den nylige tendens, til at færre studerende fuldfører deres uddannelse, er imidlertid bekymrende og noget overraskende, især når de private incitamenter til at tage en uddannelse tages i betragtning – studerende modtager ikke bare generøs studiestøtte i studieforløbet, men efter vellykket gennemførelse er de nærmest garanteret høje lønninger og lav risiko for arbejdsløshed. Den høje frafaldsprocent er et anliggende, som er meget bekymrende, og som bør mindskes.

For at forbedre uddannelsessystemets resultater og effektivitet, bør en række initiativer overvejes:

- S På grund af den høje arbejdsløshedsprocent hos ufaglærte og den høje frafaldsprocent er det vigtigste spørgsmål i uddannelsessystemet en styrkelse af kvaliteten af grunduddannelsen (folkeskolen). Bortset fra at forbedre det generelle uddannelsesniveau vil dette lette overgangen til gymnasiet og anden videreuddannelse samt sænke den alder, de studerende har, når de fuldfører deres uddannelse. For at kortlægge hvor (geografisk) og i hvilken alder, eleverne begynder at sakke bagud, bør der regelmæssigt gennemføres landsdækkende færdighedstests på alle niveauer. Resultatet af sådanne tests burde så vise, hvor der især er behov for en særlig indsats. Desuden kunne disse test bruges til at øge motivationen som grundlag for en præstationsafhængig bonus til skolerne og/eller lærerne.
- S En geografisk koncentration af uddannelsesinstitutionerne ville mindske virkningen af smådriftsulemperne og dermed sænke de høje omkostninger pr. studerende, og det ville forbedre det professionelle miljø til fordel for både lærere og studerende. Når det tages i betragtning, at antallet af personer født i Grønland i aldersgruppen 17-24 år forventes at stige med mere end 30 procent frem til 2008, er det bydende nødvendigt at øge effektiviteten i uddannelsessystemet, hvis væsentlige omkostningsstigninger skal undgås.
- S Det bør omhyggeligt overvejes, om det er fornuftigt at opretholde flere videregående uddannelser i Grønland, eller om det forekommer mere fornuftigt at tilskynde de studerende til at tage en uddannelse enten i Danmark eller i et andet land. Set fra et økonomisk synspunkt er det meget billigere at lade flere studerende tage deres uddannelse i udlandet, især i Danmark. Og hvad der måske er vigtigere, de studerende vil blive bedre uddannet, da det er vanskeligt at opnå og bevare et

tilstrækkeligt højt professionelt niveau på de små uddannelsesinstitutioner med meget få lærere. Det forlyder, at de fleste studerende vender tilbage til Grønland efter, at de har fået en afsluttende eksamen (eller - endnu bedre - efter at de har fået noget erhvervs erfaring), så risikoen for en overdrevent stor hjerneflugt synes derfor at være moderat. Incitamentet til at tage til Grønland kunne styrkes, hvis de studerende, der ikke vender tilbage inden for nogle år efter deres afsluttende eksamen, havde pligt til at tilbagebetale deres studiestøtte.

Hvad undervisningsplanen angår, så bør det prioriteres højt, at eleverne - udover grønlandsk - lærer mindst dansk og helst også andre fremmedsprog. Det er meget krævende, men nogle OECD-lande (fx. Canada, Schweiz og Belgien) er bevis på, at det er muligt at have samfund, som klarer sig fint med mere end et officielt sprog.

For at styrke konkurrencen i økonomien er det nødvendigt at indtage en mindre protektionistisk holding. Nogle umiddelbare initiativer ville være:

- S Afskaffelse af forskelsbehandling af personer, der er født i eller har særlige relationer til Grønland, når nye stillinger skal besættes. Personer, der allerede bor i Grønland og/eller personer, som er bekendt med det grønlandske sprog og landets sædvaner, har allerede et konkurrencemæssigt fortrin.
- S Inkludering af udenlandske firmaer i licitationer. Udenlandske selskabers (potentielle) tilstedeværelse på markederne vil styrke konkurrencen, svække lønpresset, forbedre effektiviteten og gøre projekterne billigere til fordel for de offentlige finanser og forbrugerne.
- S Den åbne holding inden for minedrift og olieudvinding til udenlandske kapital bør udvides til også at omfatte andre dele af det private erhvervsliv;
- S Kravet om næringsbrev i Grønland bør afskaffes. Hvis folk ønsker at etablere en ny virksomhed i Grønland, så bør de ikke hindres deri af bureaukrati og regler.
- S Fjernelse af ensfragtgiften, der fungerer som en importskat (jf. Kapitel 4).
- S Statsstøtte til "køb grønlandsk"-kampagner på hjemmemarkedet bør overvejes omhyggeligt.

Behovet for at skabe nye virksomheder, især små og mellemstore, er indlysende, og endvidere er der et behov for, at der skabes et iværksættermiljø. En sådan udvikling vil tilskyndes af forbedret konkurrence i økonomien, mindre indblanding fra det offentliges side og gennem en indsnævring af gabet mellem lønninger og produktivitet. Desuden bør myndighederne overveje følgende:

- S Offentligt at belønne iværksætterbestrebelse ved uddeling af priser som for eksempel "årets mest succesrige virksomhed", hvad der gør rollemønstre mere synlige, og hvad der kunne hjælpe til at reducere opfattelsen af personlig fiasko, hvis en virksomhedsstart ikke lykkes.
- S Introduktion af programmer som for eksempel virksomhedsspil i skoler, uddannelsesinstitutioner og hjemmestyreejede virksomheder, som kan hjælpe de studerende med at få erfaring og tilskyndelse.
- S Introduktion af mikrovirksomheds-ordninger.

De høje sammensatte marginale skatteprocenter for personer, der har en lav årlig indkomst, er specielt bekymrende. Det vil være nødvendigt med en reform af det sociale sikkerhedssystem, herunder boligstøtten og børnetilskuddene, hvilket bør inkludere en reduktion af de meget høje sammensatte marginale skatteprocenter, især for de lavestlønnede. Desuden bør en reform af det sociale sikkerhedssystem også omfatte en ændring af finansieringen af førtidspensioneringen, hvorved en større del af finansieringen af systemet overlades til kommunerne, således at kommunernes økonomiske incitament til at tilbyde førtidspension mindskes. For yderligere at lette administrationen og øge gennemsigtigheden bør en social sikkerhedsreform, inklusive et enstrengt

ydelssystem baseret på objektive kriterier, der ikke favoriserer medlemmer af udvalgte fagforeninger, overvejes. Det har i nogen tid været diskuteret, om der bør indføres et offentligt finansieret arbejdsløshedssystem i Grønland, men der er endnu ikke taget nogen beslutninger herom. Det forekommer at være klogt af (mindst) to årsager: For det første vil det være meget dyrt at introducere en sådan ordning. Udover dem, der allerede er registreret som arbejdsløse, vil det skabe et incitament for personer med lav produktivitet til at søge om arbejdsløshedsunderstøttelse, hvorved det potentielle antal modtagere bliver stort. For det andet er der en betydelig risiko for, at det vil være en hindring for den traditionelle levevis i bygderne, uden at der skabes alternative beskæftigelsesmuligheder.

Beskæftigelsestilskud og -fradrag har tiltrukket stigende opmærksomhed i de senere år, og adskillige OECD-lande (for eksempel Irland, Italien, Canada, New Zealand, Storbritannien, USA) har indført forskellige former for favorisering af udvalgte grupper, for eksempel lavindkomstfamilier og familier med børn (OECD, 1997b). På grund af den store indsats, der gøres, og de ressourcer, der bruges i Grønland på forskellige projekter til opretholdelse og skabelse af beskæftigelse (jf. Kapitel 2 om subsidier og afsnittet ovenfor om aktiv arbejdsmarkedspolitik), og på grund af den høje arbejdsløshed blandt ufaglærte, kunne myndighederne overveje, om der kan udtænkes et system med beskæftigelsestilskud eller lønsubsidier, som er rettet mod beskæftigelse af de lavestlønnede som en måde at mindske gabet mellem produktiviteten og lønningerne.

Da støtten skal trækkes fra indkomsten, vil de sammensatte marginale skatteprocenter blive påvirket heraf. Derfor bør en sådan ordning designes omhyggeligt og ses i sammenhæng med de sociale ydelser for, at det kan undgås, at der skabes nye fattigdomsfælder. En udskiftning af de mange subsidier med et generelt løntilskud vil øge gennemsigtigheden og mindske forvriddningerne i økonomien, da en sådan støtte vil blive givet til alle virksomheder, der har lavtlønnede arbejdere ansat, og ikke være begrænset til en udvalgt gruppe virksomheder. Et generelt løntilskud vil således være noget, alle virksomheder kan få, ikke kun specifikke brancher og eksisterende virksomheder, og det vil også være en tilskyndelse til at skabe nye virksomheder. Desuden vil det være en mere direkte og en billigere måde at støtte beskæftigelsen af lavtlønnede på end den nuværende ordning, hvorigennem der gives subsidier til virksomheder uden direkte relation til beskæftigelsen (jf. den høje statsstøtte pr. ansat i visse brancher). Generelt bør subsidier være midlertidige og fases ud, når den støttede aktivitet kan foregå kommercielt. Dette princip bør også gælde for lønsubsidier. Da flere og flere mennesker vil bevæge sig op ad indkomststigen med et generelt stigende uddannelsesniveau og fortsat jobtræning, vil behovet for lønsubsidier gradvist mindskes.

6. ERHVERVSSTRUKTUR OG FREMTIDIG UDVIKLING

Det private erhvervsliv i Grønland beskrives ofte ved fire søjler (Grønlands Baseselskab *et. al.*, 1997): fiskeri, råstoffer (minedrift og olieproduktion), turisme og andre landbaserede erhverv (anlægsbranchen, detailhandel, industriel produktion etc.), hvad der understreger vigtigheden af landets naturlige ressourcer. Set fra et økonomisk og beskæftigelsesmæssigt synspunkt er fiskeri og andre landbaserede erhverv langt de væsentligste brancher (Tabel 24), men der er også et stort potentiale i andre sektorer.

Tabel 24. Beskæftigelsen og omsætningen i de fire søjler, 1996

	Beskæftigelse	Omsætning, DKK 1 000
Fiskeri, etc.	6 400	2 477
Råstoffer	40	225
Turisme	210	152
Andre landbaserede erhverv	8 200	6 858
Total	14 850	9 712

Kilde: Andersen *et al.* (1998).

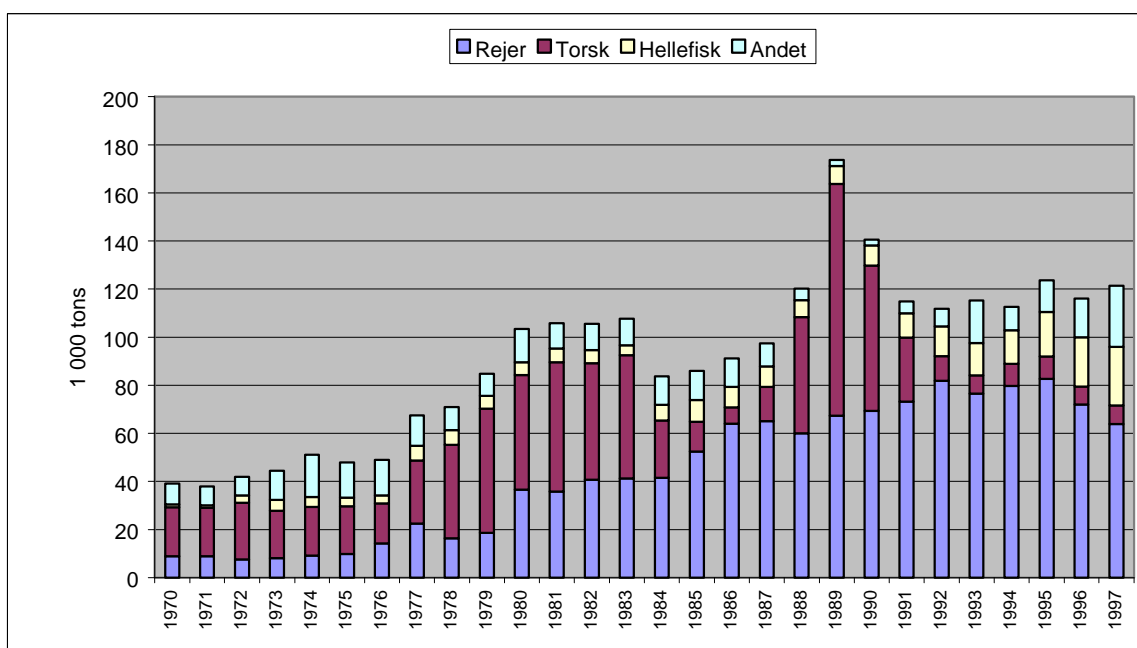
Fiskeri

Fiskeriet er erhvervslivets vigtigste sektor, og det tegner sig for næsten en fjerdedel af den samlede beskæftigelse og 92 procent af eksporten (hvoraf rejer udgør 70 procent). Fiskeriets fremherskende stilling gør imidlertid økonomien meget afhængig af udviklingen i fiskebestanden og af fiskepriserne. Begge dele kan være temmelig ustabile. Gennem de store subsidier nyder Grønlands fiskeindustri nogen beskyttelse over for disse luner. I 1996 beløb de totale subsidier til fiskeriet sig til DKK 235 millioner, hvad der svarer til DKK 37.000 pr. ansat (Andersen *et al.*, 1998). Disse tal tager ikke højde for, at fiskeriet er undtaget fra at betale AEB (0,8 procent af lønsummen), og at fiskeindustrien har adgang til billigere elektricitet og vand end andre sektorer.

Grønlandske fartøjers samlede fangster er steget meget fra midten af 1970'erne til sidst i 1980'erne (Figur 17), men efter en nedgang i første halvdel af 1990'erne har mængderne stort set været konstante. Sammensætningen af fangsterne har imidlertid ændret sig drastisk. For femogtyve år siden var rejefangsterne meget små, men i dag er rejer den fremherskende art. Torskefangster derimod, som traditionelt har været den vigtigste art, findes næsten ikke i de grønlandske farvande i dag²⁴. I midten af 1970'erne spillede hellefisken en ubetydelig rolle. Nu er hellefisken den næstvigtigste art. Massive investeringer i og tilpasninger af fiskeflåden er gået hånd i hånd med den kraftige stigning i og ændrede sammensætning af de samlede fangster, hvad der viser, at en vigtig del af den private sektor i Grønland har været i stand til at tilpasse sig de nye forhold, selv om dette ikke har været uden vanskeligheder. I løbet af 1980'erne hvor torskefangsterne steg voldsomt, voksede fiskeflåden betydeligt. Det førte til for stor kapacitet, hvad der især blev synligt i kølvandet på faldet i torskebestanden.

24. Grønland har nogle torskekvoter i Barentshavet, hvorved der opretholdes nogen ekspertise i torskefiskeriet.

Figur 17. Grønlandske fangster, 1970-1996



I dag består rejefiskeflåden af to typer fartøjer:

- S Mellemstore fartøjer, 5-80 bruttoregister tons. I 1994 kom en tredjedel af dette segment ud med nulresultat eller et positivt resultat, en tredjedel lønnede sig kun ud fra et cost-benefit-synspunkt, når de sparede sociale ydelse tages i betragtning, og en tredjedel var urentabel.
- S Store havgående fabrikksskibe på mere end 80 bruttoregister tons. 75 procent af fangsterne forarbejdes ombord og eksporteres direkte. De resterende 25 procent skal i henhold til loven forarbejdes i land. De store fartøjer er den mest profitable del af fiskeflåden.

De fangster, der ikke forarbejdes ombord på de store fartøjer, transporteres til fiskefabrikkerne i byerne og bygderne langs kysten. Nogle af fabrikkerne giver ikke overskud men bevares, fordi de har en meget central og vigtig rolle i byerne og bygdernes økonomiske liv, og en væsentlige andel af subsidierne til fiskeindustrien går til disse fabrikker. Den hjemmestyreejede virksomhed Royal Greenland ejer de fleste fabrikker, selv om et privat selskab, Polar Seafood, for nylig har bygget sine egne fabrikker i Nuuk og i nogle strategisk placerede byer. Det har skabt nogen konkurrence på hjemmemarkedet.

Det er af yderste vigtighed, at Grønland opretholder en bæredygtig fiskebestand, og et omsætteligt kvotesystem er nu en integreret del af fiskeripolitikken. Hvert år fastsætter Grønlands Hjemmestyre, hvad den tilladte fangstmængde, TAC (Total Allowable Catch), skal være. Dette gøres på grundlag af anbefalinger fra biologer og internationale fiskeorganisationer og ud fra biologiske og samfundsmæssige målsætninger om at sikre et bæredygtigt fiskeri.

For de store fartøjer, som fisker udenskærs, blev ordningen med omsættelige kvoter introduceret i 1991. I 1996 blev der indført en ordning med omsættelige kvoter også for indenskærsfiskeriet. Kvoterne tildeles skibsrederne hvert år som en procentdel af TAC'en, hvorefter kvoterne kan handles mellem skibsrederne inden for hver af de to kategorier, indenskærs og udenskærs. Denne ordning gav mulighed for en reduktion af den for store kapacitet, da ejerne af de mindst profitable fartøjer kunne sælge deres kvoter til andre, mere effektive redere og eventuelt lade deres fartøjer overgå til andre typer fiskeri. Ved brug af kondemneringslån foruden de omsættelige kvoter er kapaciteten i udenskærsfiskeriet blevet reduceret fra mere end 50 fartøjer i 1990 til 17 i 1998, hvorimod kapaciteten i indenskærsflåden faldt fra 140 i 1993 til 75 i 1999.

Selv om det har fungeret godt, så kan kvotesystemet forbedres yderligere ved, at kvoterne sælges på åbne auktioner²⁵. Under det nuværende system modtager rederne hvert år en kvote, som de kan sælge og derigennem skaffe sig en profit, hvis de ønsker det. Den praksis er protektionistisk og begrænser nye konkurrenters adgang til markedet. Indtil et nyt auktionssystem er på plads, bør de kvoter, der sælges med ren profit for øje, i det mindste beskattes. Desuden fisker indenskærs- og udenskærsflåden den samme rejebestand, og det er vanskeligt ud fra økonomiske betragtninger at begrunde en opdeling af TAC'en i to kvoter. Myndighederne bør overveje at tillade, at indenskærsfangster bliver forarbejdet på havet eller at slå indenskærs- og udenskærskvoterne sammen og derved øge profitabiliteten i fiskeriet samt mindske behovet for subsidier til støtte for særlige dele af erhvervslivet. Et sådant initiativ ville være en fortsættelse af processen mod et økonomisk og miljømæssigt bæredygtigt fiskeri.

Alle fangster, som ikke forarbejdes på land, pålægges en særlig afgift på 3 procent af omsætningen for forarbejdningen ombord. Nogle hævder, at det er en skat på landets mest profitable eksportvare. Så længe rejekvoterne imidlertid ikke sælges på auktion men gives væk gratis, bør rejeafgiften betragtes som en retfærdig betaling for adgangen til en naturlig ressource.

At det er én enkelt art, der dominerer, gør som nævnt ovenfor fiskeriet meget sårbart over for ændringer i priserne og i bestanden af den pågældende art. Da rejebestanden efter al sandsynlighed ikke vil stige i samme takt som produktiviteten, vil den samlede beskæftigelse i rejefiskeriet sandsynligvis falde. I et forsøg på at skabe diversificering inden for fiskeriet tages der initiativer til at udvikle nye arter (fx. krabber, rødfisk og lodde). Med henblik på at bevare ekspertisen i at fange forskellige arter, udvikle nye arter og øge udnyttelsen af fiskeflåden har Grønland underskrevet internationale fiskeriprotokoller med Rusland, Norge, Færøerne og Island. Som hovedregel tillader disse protokoller grønlandske fartøjer at fange visse mængder af forskellige arter i de andre landes have og vice versa. Disse initiativer til at diversificere fiskeriet betragtes som en måde, hvorpå man kan mindske sårbarheden og opretholde et højt beskæftigelsesniveau i fiskeriet og en måde, hvorpå man kan forberede sig til det tidspunkt hvor - eller hvis - torsken vender tilbage til grønlandsk farvand. Derudover har Grønland en fiskeriaftale med EU. Den nuværende aftale dækker perioden 1995-2000 og giver EU-fartøjer adgang til visse kvoter i de grønlandske have, og til gengæld herfor modtager Grønland et årligt beløb på 37.7 millioner ECU. Der forhandles for tiden om en ny aftale, og det ville være en hjælp til diversificeringen af økonomien - af de samme årsager som gør sig gældende for aftaler med andre tredjeparter - hvis Grønland kunne opnå adgang til fiskekvoter i EU-farvande i stedet for blot at modtage betaling fra EU.

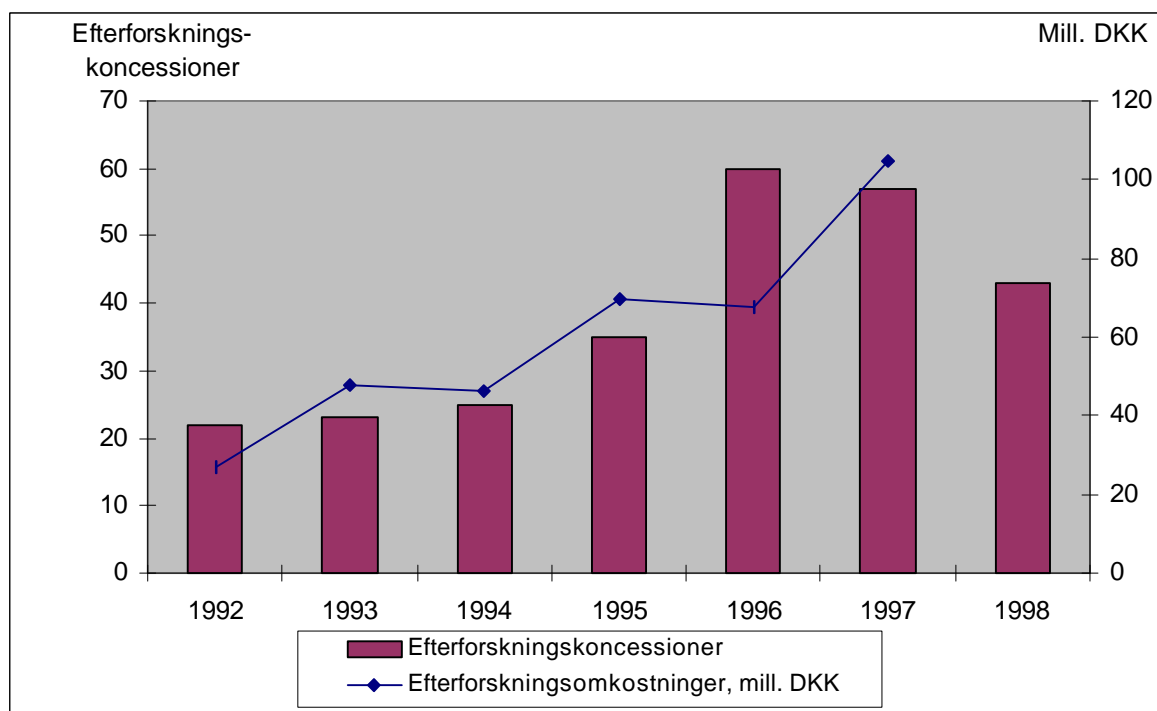
Da beskæftigelsen inden for rejefiskeriet sandsynligvis vil falde over tid, er det vigtigt at udvikle nye arter og finde nye farvande og produkter til styrkelse af industrien og dermed Grønlands økonomi. Selv om de nye arter ikke måtte blive lige så vigtige, som rejer eller hellefisk er i dag, så fortjener de dog at få opmærksomhed, især som et supplement til det traditionelle fiskeri i byggerne. Der ligger også nogle muligheder i forsøgene på at udvikle udnyttelsen af Grønlands andre levende ressourcer, som for eksempel sælprodukter, pelse, moskusokser og lam, som en måde, hvorpå man kan opnå diversificering af de lokale økonomier gennem en relativt lille nicheproduktion.

Minedrift og olieproduktion

Der er en lang tradition i Grønland for udvinding af mineraler, herunder kryolit, kul, zink, bly og kobber. Den sidste aktive mine blev lukket i 1991, men i de senere år har der været en markant stigning i efterforskningsaktiviteterne (Figur 18), inklusive for eksempel guld, diamanter, zink, nikkel og kobber. Desuden er der stigende interesse for olieudvinding. Der er i dag givet to tilladelser til off-shore olie- og gasudvinding ved Grønlands vestkyst. Den første off-shore olie kilde siden 1977 vil blive boret i år 2000. Den generelle strategi går ud på aktivt at tilskynde til udvinding af både mineraler, olie og gas, fordi det er nødvendigt at have et højt efterforskningsniveau for, at man kan finde rentable forekomster.

25. Kvoterne kunne sælges for eksempel hvert femte eller syvende år for at give mulighed for en hensigtsmæssig planlægningshorisont.

Figur 18. Mineralefterforskning



Kilde: Råstoffdirektoratet.

Interessante fund af sammenlignelige geologiske områder i det nordøstlige Canada har ansporet til øget efterforsningsaktivitet, og en åben politisk holding til internationale olie- og mineselskaber har gjort betingelserne for efterforskning og udvinding gunstige sammenlignet med situationen i andre lande.

En undersøgelse foretaget for nylig (Udvalget om socioøkonomiske virkninger af olie- og gasudvinding samt mineralproduktion, 1997) analyserer de økonomiske konsekvenser af udvindingen af råstoffer. Effekten af olieproduktionen vil naturligvis være langt mere vidtrækkende end en fornyet stigning i mineaktiviteterne (Tabel 25). I investeringsfasen vil beskæftigelseseffekten variere med størrelsen af projekterne og vil ligge inden for størrelsesordenen 100 til 500 personer. Beskæftigelseseffekten inden for minedrift og olieproduktion i produktionsfasen er tilsvarende 100-400 personer. Også den indirekte beskæftigelseseffekt (hotel, transport etc.) kunne være af nogenlunde denne størrelsesorden. Olieudvinding vil dog have væsentligt større konsekvenser for Landskassen end mineraludvinding.

Tabel 25. Økonomiske konsekvenser af minedrift og olieproduktion

	Minedrift Milliarder DKK	Olieproduktion Milliarder DKK
Nødvendige investeringer	0.1-1	10
Årlig produktion	0.05-1	4
Skatteindtægter, første år	0.03	0.1
Skatteindtægter efter afskrivning af de samlede investeringer	0.1	1

Kilde: Bach (1998).

Selv om det vil være nødvendigt at øge udnyttelsen af den grønlandske undergrund betydeligt, før der kan opnås økonomisk uafhængighed²⁶, så vil forekomsten af mindre vigtighed ikke desto mindre bidrage til udviklingen og diversificeringen af økonomien. Det er meget opmuntrende, at efterforskningsaktiviteterne vokser, og en fornyet stigning i råstofpriserne vil stimulere disse yderligere.

Fundet af et oliefelt eller en stor mineralforekomst vil have en betydelig effekt på økonomien, idet Hjemmestyrets indtægter bliver større, og fordi der skabes beskæftigelse. Der er dog også risici forbundet hermed. Hvis indtægterne straks anvendes, kan dette overophede økonomien og forværre symptomerne på den hollandske syge, uden at bidrage til en udvikling af den private sektor - og med en skadelig virkning på fiskeindustrien til følge. Derfor er det meget vigtigt, at de ekstra indtægter ikke bruges konjunkturmedløbende, dvs. når økonomien allerede er præget af højkonjunktur på grund af aktiviteter inden for efterforskning og/eller udvinding. En "Råstoffond" i tråd med den norske "Petroleum Fund" (OECD 1995) kan bidrage til at mindske risikoen for overophedning, og en sådan fond ville gøre det klart for politikerne, at udvinding af råstoffer måske kun er et midlertidigt fænomen af 15-25 års varighed og give fremtidige generationer mulighed for at nyde godt af undergrundens rigdom.

Det er også vigtigt, at en stor del af de ansatte i disse nye aktiviteter kommer fra lokalsamfundene, og at den lokale servicebranche er tilstrækkeligt udviklet til at påtage sig så mange af de tilknyttede opgaver som muligt. Specielt inden for olieprojekterne, og i nogen grad også mineralprojekterne, kræver jobbene en grad af specialisering, som ikke for tiden er til rådighed i den lokale arbejdsstyrke. Desuden er det sandsynligt, at olie- og mineralindustrien vil tiltrække personer, som allerede har job i Grønland. Som følge deraf er det vigtigt, at arbejdsstyrken er tilstrækkeligt uddannet, således at den har opnået en standard, hvor den kan være med til at fremme væksten i beskæftigelsen. Desuden vil det være nødvendigt at have en servicesektor, hvori der hersker iværksætterånd for, at man kan nyde godt af den øgede efterspørgsel efter tjenesteydelser og dermed den indirekte beskæftigelseseffekt af mineral- og olieudvinding (jf. Kapitel 5).

Small-scale mining

Foruden de store mineprojekter overvejes nogle mindre omfattende aktiviteter inden for minedrift. Det er hensigten, at der på disse projekter skal ansættes sæsonarbejdere til udvinding af mindre kvanta af specielle mineraler, typisk i løbet af sommeren. Aktiviteterne kan foregå i gamle mineområder, hvor nogle af mineralerne er let tilgængelige eller nye steder, hvor forekomsten af mineraler er for beskedne til storstilet industriel udvinding. Derudover arrangeres der for at trække på det værdifulde lokalkendskab til geologi hvert år en konkurrence, hvor folk tilskyndes til at vandre ud og søge efter mineraler. Der gives præmier til dem, der leverer de mest interessante, nye oplysninger om mineralforekomster eller generelt inden for geologien. Selv om de fleste væsentlige fund af mineraler er et resultat af en længere proces, der inkluderer indsamling geologiske data og systematisk udvinding, så sker det nu og da, at enkeltpersoner faktisk gør bemærkelsesværdige fund, som kan føre til større miner. Det er imidlertid ikke sandsynligt, at et projekt som dette vil føre til mange jobs, men det giver mulighed for økonomisk aktivitet i fjerntliggende egne, som kan medføre uddannelsesmæssig aktivitet og øge den generelle opmærksomhed på og kendskabet til minedrift.

Miljømæssige overvejelser

Grønland har altid været dybt afhængig af landets naturlige ressourcer, og der er udbredt forståelse for behovet for at lade udviklingen gå i retning af et bæredygtigt miljø, ikke kun hvad fiskeriet angår. I miljømæssig henseende får de fysiske og økologiske faktorer megen opmærksomhed på alle stadier af de aktiviteter, der foregår omkring mineraler lige fra de forberedende stadier til efter afslutningen af produktionen. Mere generelt gøres der en fælles indsats for at opbygge et kendskab til miljøforholdene og mineralerne i det arktiske område. Der foregår basis-undersøgelser i forbindelse med alle større potentielle udvindingsaktiviteter. Under alle produktionsaktiviteterne følges de miljømæssige virkninger systematisk, og dette arbejde fortsætter typisk adskillige år efter produktionen er ophørt.

26. Hvis der findes et oliefelt, så er det sandsynligt, at der også findes flere, og et "olie-eventyr" kan så ikke udelukkes.

Turisme

Økonomiens tredje søjle er turismen, endnu et område hvor fremtidig ekspansion primært er baseret på Grønlands enestående natur. Grønland har helt unikke seværdigheder og ganske exceptionelle aktiviteter for turisterne, som man ikke finder andre steder, eller kun finder nogle få andre steder, som for eksempel isbjerge, indlandsis, hundeslæder, nordlys, midnatssol, inuiternes traditioner og kultur osv. På nuværende tidspunkt er der imidlertid kun 240 mennesker beskæftiget inden for turismen (inklusive transportbranchen) på årsbasis. Som sådan synes der at være basis for at udvikle turismen yderligere - i høj grad ved hjælp af lokale ressourcer - og for at skabe nye jobs og supplere aktiviteterne i de fjerntliggende områder.

Hjemmestyret har allerede sat ambitiøse mål for turismen (Grønlands Hjemmestyre, 1998):

“Turismen bør gøre Grønland rigere på både penge, arbejde og kulturel forståelse samt skabe muligheder og oplevelser for såvel lokalbefolkningen som turisterne”.

Mere konkret er målet, at:

- S Sikre en omsætning i rejse- og turistbranchen på DKK 500 millioner årligt i 2008;
- S Skabe lokal beskæftigelse, helst fuldtidsbeskæftigelse;
- S Forbedre infrastrukturen til og i Grønland;
- S Øge det generelle kendskab til Grønland;
- S Skabe oplevelsesmuligheder for lokalbefolkningen;
- S Beskytte natur/kulturværdier

Det er Greenland Tourism, et 100 procent hjemmestyreejet selskab, som er mest fremherskende på markedet med hensyn til at levere service inden for turismen. Selskabet blev etableret i 1992 med det mål at udvikle turismen, inklusive produktdiversificering og markedsføring. I de senere år er der blevet etableret lokale filialer af Greenland Tourism, og i 1993 blev der indført en særlig “outfitter-ordning”, som skulle tilskynde den lokale befolkning til at engagere sig i turistbranchen. Der kræves et særligt certifikat for at blive outfitter, og det er nødvendigt at have indgående kendskab til det lokale område, førstehjælp etc.

Da turismen skulle opbygges fra et meget lavt niveau tidligt i 1990'erne, og nye investeringer var påkrævet, var det en fornuftig disposition at begynde med en koordineret indsats. Set i et mellemfristet perspektiv bør indblanding fra det offentliges side imidlertid reduceres, fordi turismen er et område, hvor initiativer kan blomstre i den private sektor, for så vidt angår iværksættere og små virksomheder. I 1997 svarede de direkte subsidier til turismen til DKK 2.000 pr. turist eller DKK 225.000 pr. fuldtidsansat i turistindustrien (Andersen *et al.*, 1998), hvad der også tyder på, at det er nødvendigt med mindre offentligt engagement.

Udviklingen af turismen i Grønland er hæmmet af en række faktorer: Det er dyrt at rejse til Grønland og også at rejse rundt i landet; det er dyrt at være turist i Grønland på grund af de høje priser og det høje omkostningsniveau; turistfaciliteterne er endnu ikke tilstrækkeligt udviklet i store dele af landet, og Grønland har endnu ikke opnået et omdømme, som en tilgængelig destination. De fleste af disse ugunstige faktorer er tæt forbundet med de strukturelle forhold i Grønland, og som nævnt i de foregående kapitler er det muligt at modvirke de fleste af disse svagheder. En reform af ensprissystemet forventes at mindske rejseomkostningerne, og vidtfavnende reformer i andre dele af økonomien er virkemidler, som også burde sænke det generelle omkostningsniveau. Desuden vil det, at der kommer flere turister til Grønland, i sig selv sænke omkostningerne i turistbranchen, da der vil være muligheder for at nyde godt af stordriftsfordelene. Større vægt på undervisning (især fremmedsprog) er et andet væsentligt element i udviklingen af turismen, især da anvendelsen af lokale kompetencer har høj prioritet.

Turistbranchen ville også have fordel af et bedre iværksætterklima²⁷. Selv om det er vanskeligt at forestille sig, at turismen kan løse beskæftigelsesproblemet, så er det en branche, hvor der er et potentiale for udvikling, og en branche, som kan bidrage til en diversificering af økonomien.

Andre landbaserede erhverv

Den fjerde søjle, andre landbaserede erhverv, inkluderer sektorer som detailhandel, anlægsbranchen, servicefagene, fremstillingsindustrien etc. og beskæftiger 8.200 personer svarende til 1/3 den samlede beskæftigelse. Disse brancher er næsten udelukkende rettet mod det grønlandske marked og bidrager med mindre end en procent af den samlede eksport. Skønt den offentlige sektor også spiller en vigtig rolle i denne del af økonomien²⁸, så er der noget privat dynamik. En tredjedel af virksomhederne er mindre end seks år gamle, og nogle af de små virksomheder blomstrer (Grønlands Baseselskab *et. al.*, 1996). At 76 procent af virksomhederne har mindre end ti ansatte, afspejler de mange små markeder i Grønland (tabel 26).

Denne fjerde søjle omfatter mange forskellige slags aktiviteter og er et vigtigt område med et stort udviklingspotentiale. Hvis der kan skabes et bedre iværksætterklima (jf. Kapitel 5), forekommer det oplagt, at nye virksomheder vil vise sig i denne del af økonomien, selv om det er vanskeligt at forudsige, hvilken slags aktiviteter private erhvervsfolk vil sætte i gang. På grund af de høje fragtrater og den lange transporttid vil nogle af disse virksomheder sandsynligvis være baseret på importsubstitution, andre på fremstilling af "normale" varer og tjenesteydelser, og nogle igen vil fremstille varer baseret på grønlandske værdier som for eksempel produkter, lavet på gamle teknikker, specielt arktisk udstyr etc. Skabelse af mange små virksomheder, der producerer mange slags varer og tjenesteydelser, vil skabe jobs, lægge grunden til udviklingen af mellemstore virksomheder og bidrage yderligere til en mere diversificeret økonomi.

27. Udviklingen af en iværksætterkultur ville samtidig tilskyndes af turistbranchen, da det er et forholdsvis nemt område at starte nogle aktiviteter op i (lille kapitalbehov, baseret på lokal ekspertise, kan foregå på ad hoc basis i sommermånederne).

28. I den vigtigste af sektorerne, detailhandelen, er 2/3 af den samlede beskæftigelse på 3.500 personer ansat i det hjemmestyrejede selskab KNI.

Tabel 26. Virksomhedernes størrelse i den fjerde søjle, 1995

Ansatte	Antal virksomheder i procent % af totalen
1-2	27
3-5	28
6-10	21
11-20	15
21-50	7
50+	2
Total	100

Kilde: Grønlands Baseselskab et. al., 1996

Erstatning af den udenlandske arbejdskraft

Siden Hjemmestyrets indførelse har den erklærede politik været, at så mange udlændinge som muligt skulle erstattes af grønlandskfødte personer. I de fleste andre lande besætter immigranter primært de lavtuddannedes jobs. Dette er ikke tilfældet i Grønland, hvor der sidder mange udlændinge i nøglestillinger, og udnyttelsen af denne "femte søjle" giver som følge deraf plads til at skabe lokal beskæftigelse ved substitution i det omfang, det er muligt, at grønlandskfødte personer overtager stillingerne. Den samlede økonomiske effekt af en sådan "jobskabelse" er naturligvis mindre end den økonomiske effekt, som skabelse af nye arbejdspladser har. Det ville være at foretrække at skabe nye job og dermed øge den samlede beskæftigelse og de samlede indkomster og samtidig drage fordel af at have et større lokalt marked for varer, tjenesteydelser og arbejdskraft.

Der er mindst to uhensigtsmæssige faktorer, som udspringer af, at der er mange danskere, som arbejder i Grønland. For det første sidder mange i betydningsfulde stillinger i det grønlandske samfund, hvad der gør deres indflydelse på den generelle udvikling relativt stor. For det andet, når store dele af arbejdsmarkedet er domineret af danskere, er deres indflydelse på lønudviklingen uforholdsmæssig stor (jf. Kapitel 5). Hvis man havde en bedre uddannet arbejdsstyrke og bedre kvalificerede grønlandere, ville flere segmenter af arbejdsmarkedet ophøre med udelukkende at ty til udenlandsk arbejdskraft, og flere grønlandere vil være i stand til at overtage nøglestillinger.

Langsigtede økonomiske udsigter

Uden en makroøkonomisk model for Grønland er det et risikabelt projekt at lave langsigtede analyser af den økonomiske udvikling. Det er imidlertid ud fra analysen i dette kapitel muligt at skitsere, hvorledes beskæftigelsen kunne udvikle sig frem til 2005, forudsat en uændret politik²⁹ (Tabel 27).

I fiskeriet vil produktivitetstigninger og en reduktion af noget af den resterende overkapacitet i indenskærsfiskeriet og nogle af produktionsanlæggene mindske den samlede beskæftigelse over tid, selv om fangster af arter, der ikke er fuldt udnyttet i dag, kan skabe udlignende ny beskæftigelse. Det vil imidlertid næppe være tilstrækkeligt at standse nedgangen, som kan blive på 500 personer (8 til 10 procent af beskæftigelsen i sektoren).

Den samlede beskæftigelse inden for minedrift og olieproduktion er for tiden meget lav, og det er ikke sandsynligt, at der kan opnås nogen større udvinding inden for en tiårs periode. Nogen aktivitet inden for minedrift er dog opnåelig, hvis efterforskningsaktiviteten fortsætter i det nuværende tempo, og det forekommer at være rimeligt at formode, at en til to miner af mellemstørrelse kan være aktive i 2005 og således skabe en samlet beskæftigelse i størrelsesordenen 300 personer.

Væksten i turistbranchen vil efter al sandsynlighed fortsætte, og en fordobling af den samlede beskæftigelse frem til 2005, svarende til en årlig stigning på 9 procent, er inden for rækkevidde. Mange af jobbene vil sandsynligvis være deltidsjobs, hvilket betyder at der kan blive brug for op til 2.000 personer i højsæsonen.

29. Ræsonnementerne i det følgende er i tråd med resultaterne af Danielsen *et al.*, 1998.

Den samlede beskæftigelse i andre landbaserede erhverv omfatter 8.200 personer, og de er således det vigtigste segment på arbejdsmarkedet. På grund af mangelen på boliger i Grønland er en højere beskæftigelse i anlægsbranchen næsten uundgåelig. På den anden side kan en vis rationalisering, især i detailhandelen, have indflydelse på beskæftigelsen i almindelighed i de landbaserede erhverv. Forudsat at økonomiens struktur og overordnede politik er uændret, er det ikke sandsynligt, at man vil erfare nogen væsentlig ekspansion som følge af øget iværksætteraktivitet, selv om dette bestemt ville være ønskværdigt. Et forsigtige skøn over den samlede beskæftigelse i andre landbaserede erhverv er, at niveauet vil være uændret frem til 2005.

Endelig er det usandsynligt, at den offentlige sektor vil blive reduceret meget i de kommende år, selv om det ikke kan udelukkes, at der vil forekomme en nedgang i beskæftigelsen i denne sektor, hvis en privatisering og rationalisering kommer i gang.

Tabel 27. Beskæftigelsen i 1996 og 2005

	Andre landbaserede				Den offentlige sektor, inklusive infrastruktur	Total
	Fiskeri	Råstoffer	Turisme	erhverv		
1996	6 380	40	210	8 220	10 320	25 170
2005	5 880	300	450	8 220	10 320	25 170

Kilde: Danielsen *et al.* (1998).

Stagnation i den samlede beskæftigelse frem til 2005 frembyder betydelige udfordringer for politikerne. Imidlertid er tilstedeværelsen af et uudnyttet potentiale for private initiativer i alle brancher meget opmuntrende, da det giver plads til diversificering af økonomien og skabelse af nye aktiviteter inden for mange forskellige områder, som for eksempel udvikling af nye arter inden for fiskeriet, udnyttelse af råstoffer (måske olie, sandsynligvis mineraler og small-scale mining), udvikling af forskellige turistrelaterede aktiviteter i forskellige geografiske områder og skabelse af små og mellemstore virksomheder i mange landbaserede erhverv. Den vidtfavnende strategi, der er skitseret i de foregående kapitler, lægger grunden til en udnyttelse af disse muligheder.

REFERENCER

- ANDERSEN, T., DANIELSEN, M., KNUDSEN, T. and NIELSEN, O. (1998), *Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling*, Sulisa A/S.
- ARBEJDSGRUPPEN VEDRØRENDE STØTTE TIL DE LANDBASEREDE ERHVERV (1998), *Beretning vedrørende støtte til de landbaserede erhverv*, Nuuk.
- BACH, P. (1998), *Råstofudvinning og de potentielle socio-økonomiske virkninger*, Samfundsøkonomen, 1998:8.
- DANIELSEN, M, ANDERSEN, T. and NIELSEN, O. (1998), *Erhvervspolitik i Grønland*, Samfundsøkonomen, 1998:8.
- DET RÅDGIVENDE UDVALG VEDRØRENDE GRØNLANDS ØKONOMI (1996), *Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland i 1995/96*, Statsministeriet.

- DET RÅDGIVENDE UDVALG VEDRØRENDE GRØNLANDS ØKONOMI (1997), *Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland i 1996/97*, Statsministeriet.
- DET RÅDGIVENDE UDVALG VEDRØRENDE GRØNLANDS ØKONOMI (1998), *Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland i 1997/98*, Statsministeriet.
- DIREKTORATET FOR SOCIALE ANLIGGENDER, ARBEJDSMARKED OG OFFENTLIGE ARBEJDER (1998), *Arbejdsmarkedspolitisk Redegørelse*, Nuuk.
- DIREKTORATET FOR TURISME, TRAFIK, HANDEL OG KOMMUNIKATION (1998), *Rapport fra arbejdsgruppen vedr. udvikling af turismen i Grønland*, Nuuk.
- GRØNLANDS BASESELSKAB A/S, GRØNLANDS ARBEJDSGIVERFORENING AND SULISA A/S (1996), *Det Private Erhvervsliv i Grønland*, Nuuk.
- GRØNLANDS BASESELSKAB A/S, GRØNLANDS ARBEJDSGIVERFORENING AND SULISA A/S (1997), *Den Fjerde Søjle – Erhverv med Fremtid*, Nuuk.
- GRØNLANDS HJEMMESTYRE (1995), *Uddannelsepolitisk Redegørelse*, Nuuk.
- GRØNLANDS HJEMMESTYRE (1998), *Turisme Redegørelse*, Nuuk.
- GRØNLANDS HJEMMESTYRE (1999), "Strukturproblemer i Grønlands sundhedsvæsen", Nuuk.
- GRØNLANDS STATISTIK (1994a), *Fisker og fangerfamiliernes levevilkår*, Nuuk.
- GRØNLANDS STATISTIK (1994b), *Rapport om skole og erhvervsuddannelser i Grønland*, Nuuk.
- GRØNLANDS STATISTIK (1996), *Tal om grønlands bygder*, Nuuk.
- GRØNLANDS STATISTIK (1998a), *Arbejdsmarked, 1998:4*, Nuuk.
- GRØNLANDS STATISTIK (1998b), *Uddannelse, 1998:1*, Nuuk.
- GRØNLANDS STATISTIK (1999), *Grønlands offentlige finanser 1994-1997, 1999:1*, Nuuk..
- GRØNLANDS STATISTIK, *Opgørelser fra Grønlands statistik*, forskellige udgaver.
- INERISAAVIK (1994), *Den grønlandske læseundersøgelse 1994: Hvor godt læser skoleeleverne?*, Nuuk.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Strategy, Facts, Analysis and Strategies*, OECD Publications, Paris.
- OECD (1995), *OECD Economic Survey – Norway*, OECD Publications, Paris.
- OECD (1996a), *Economic Outlook, no. 59*, OECD Publications, Paris.
- OECD (1996b), *Micro-financing and Local Development*, OECD Publications, Paris.
- OECD (1997a), *Implementing the OECD Jobs Strategy, Member Countries' Experience*, OECD Publications, Paris.
- OECD (1997b), *The OECD Jobs Strategy, Making Work Pay, Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*, OECD Publications, Paris.
- OECD (1998a), *Fostering Entrepreneurship*, OECD Publications, Paris.

- OECD (1998b), *Employment Outlook*, OECD Publications, Paris.
- OECD (1998c), *Education at a Glance*, OECD Publications, Paris.
- OECD (1998d), *Main Economic Indicators*, OECD Publications, Paris.
- OECD (1998e), *OECD Health Data*, Electronic Publication, Paris.
- OECD (1999), *OECD Economic survey – Denmark*, OECD Publications, Paris.
- PALDAM, M. (1994), *Grønlands Økonomiske Udvikling, Hvad skal der til for at lukke gabet?*, Aarhus University Press.
- POPPEL, B. (1997), Greenland's road to Recovery and the Pattern of Settlement, *North, The Nordic Journal of Regional Development and Territorial Policy*, Vol. 8.
- RAPPORT TIL LANDSSTYRET VEDRØRENDE REFORM AF ENSPRISSYSTEMET (1997), Nuuk.
- SOCIALREFORMKOMMISSIONEN (1997), *Socialreformkommissionens Betænkning 1997*, Nuuk.
- STATISTICAL YEARBOOK (1999), *Greenland 1998*, Nuuk.
- STATISTISK ÅRBOG (1998), *Grønland 1998*, Nuuk.
- THE BANK OF GREENLAND (1998), *Annual report 1998*.
- TJØRNELUND, H. (1999), *Indkomstfordeling i Grønland*, løbende, Nuuk.
- UDVALGET OM SOCIOØKONOMISKE VIRKNINGER AF OLIE- OG GASUDVINDING SAMT MINERALINDUSTRI (1997), *Socio-økonomiske virkninger af råstofudvinding*, Nuuk.
- WESTERLUND, N.H. (1988), *Grønlands økonomi ved korsvejen*, Nuuk.