

NAMMINERSORNERPULUTIK QARTUSSAT - GRØNLANDS HJEMMESTYRE



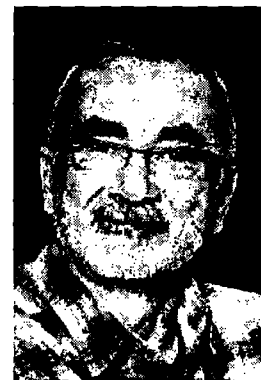
Udvalget vedrørende Grønlandslove (2.
samling)
UGF alm. del - Bilag 21
Offentlig

Politisk-Økonomisk Beretning 2005
Investering i vækst 2005-2020

Marts 2005

Forord

Vores samfund er mere økonomisk selv bærende end i 1979. Mange er blevet bedre i stand til at klare sig selv. Men udviklingen mod selv bærende økonomi går ikke hurtigt nok. I dag følger økonomien ikke med vores ønske om større selvstændighed. Det skal vi ændre!



Vi skal beslutte os for hvilket velfærdsniveau, vi ønsker i en selv bærende økonomi. Ønsker vi os velfærd som i Danmark, Canada, Tyrkiet eller som i Grønland i dag? Er vi villige til at arbejde mere for at få mere velfærd?

Og vi skal beslutte at sætte vores egen produktion voldsomt op, hvis vi vil have mere velfærd. Jo mere velfærd vi ønsker, jo mere skal vi hver især bidrage med.

De beslutninger, vi hver især træffer i de kommende år, vil afgøre, om vi kan skabe en selv bærende økonomi sammen. Skal det lykkes, må hver enkelt stille tre krav til sig selv:

- Uddanne sig mere, for at kunne arbejde mere og bedre. Uddannelse giver valgmuligheder i og uden for Grønland, herunder muligheder for valg af større velfærd.
- Spare mere op i uddannelse, egen bolig, pension eller egen virksomhed. Større opsparing giver hver enkelt økonomisk uafhængighed og mulighed for at investere i fremtiden.
- Producere mere og bidrage mere til fællesskabet. Vores solidaritet skal ikke handle om at modtage, men om at bidrage til andre.

Den økonomiske politik skal fremover bæres af, at hver enkelt bidrager ved at opfylde disse krav. Borgere og virksomheder skal udfylde de rammer for økonomisk vækst, som Hjemmestyret og kommunerne kan bidrage med. Strukturudvalget har foreslået en kommunalreform i 2009. Det vil overføre opgaver og bevillinger fra Hjemmestyret til kommunerne. Kommunerne vil også overtage en større del af ansvaret for at skabe rammer for, at økonomien kan vokse. Derfor skal en langsigtet økonomisk politik fremover bygge på større samarbejde mellem kommuner og Hjemmestyret.

Politisk-Økonomisk Beretning 2005 beskriver nogle af de opgaver, vi skal løse for at skabe en hurtigere vækst og dermed en mere selv bærende økonomi. Landsstyret ser frem til, at Landstingets partier vil tilkendegive deres holdninger til de spørgsmål og prioriteringer i årene fremover, som beretningen tager op. Det vil skabe et solidt fundament for efterårets finanslovsforhandlinger.

Josef Motzfeldt

Landsstyremedlem for Finanser og Udenrigsanliggender

Forord	3
1. Sammenfatning og konklusioner	5
2. Uddannelse og opkvalificering af arbejdsstyrken.....	9
2.1. Arbejdsstyrkens struktur	9
2.2. Uddannelsesbehovet i arbejdsstyrken	12
2.3 Barriererne for højere uddannelses- og kvalifikationsniveau	12
2.3.1 Manglende geografisk mobilitet blandt de 15-62-årige.....	13
2.3.2 Flaskehalse på boligmarkedet	13
2.3.3. Social arv, motivation og sociale problemer, der begrænser evnen og tilknytningen til uddannelse og arbejde	14
2.3.4. Indkomsttab under uddannelse og samspilsproblemer mellem uddannelses- social- og arbejdsmarkedssystemet.....	14
2.3.5. Afviste ansøgere på grund af manglende kvalifikationer, manglende kapacitet på uddannelsesstederne samt mangel på læresteder	15
2.3.6. Højt omkostningsniveau og manglende finansiering i uddannelsessektoren.....	16
2.3.7 Stort frafald på uddannelser	17
2.4. Scenarium for øget uddannelsesproduktion og vækst i arbejdsstyrkens kompetenceniveau..	17
3. Offentlige finanser i 2005-2020	21
3.1 Fremskrivning af de offentlige finanser.....	21
Generelle forudsætninger i fremskrivningen af offentlige indtægter.....	22
Overordnet fremskrivning af udgiftsrammen	23
Generelle usikkerheder ved fremskrivningen	24
3.2 Krav til strukturelle ændringer i udgiftspolitikken	25
Strukturreform og kravene til fælles udgiftspolitik i Hjemmestyre og kommuner.....	26
Nye investeringskrav i forhold til en selv bærende økonomi	27
Landsstyrets tillægskoalitionsaftale	28
Finansiering i FFL 2006.....	29
4. Mulige mål for finanspolitikken frem til 2020.....	30
Bilag A. Vækst og konjunkturer i Grønland.....	31
Bilag B Strukturelle betingelser for vækst	34
Bilag C Produktivitet, løn og offentlige overenskomstforhandlinger fra 2005	44

1. Sammenfatning og konklusioner

Målet om en mere selv bærende økonomi er samtidig et mål om stor økonomisk vækst. Vi kan skabe økonomisk vækst ved at skabe større udbytte af de muligheder og ressourcer, vi råder over. Ressourcerne og mulighederne ligger i hvert enkelt hjem, i virksomhederne og i nye erhverv.

Den offentlige sektor skal bruge sine ressourcer anderledes end i dag og ændre de strukturer, der forhindrer den offentlige og private sektor i at udnytte ressourcer og muligheder bedre.

Den største mulighed for vækst er at udnytte vores arbejdskraft bedre. Den største forhindring for at udnytte arbejdskraften bedre er mangel på uddannelse og kvalifikationer. Kun omkring 1/3 af de omkring 39.000 personer i den potentielle arbejdsstyrke (15-62-årige) har en formel uddannelse ud over 7-10 års grundskole.

Omkring 26.000 personer står i dag uden en kompetencegivende uddannelse. Denne gruppe har stor risiko for ledighed i dag og på længere sigt. Ufaglærte har langt større risiko for at blive arbejdsløse end personer med en uddannelse. Arbejdsløshed er et problem for den arbejdsløse. Men det er også et samfundsøkonomisk problem ikke at udnytte den arbejdsløses ressourcer til at skabe fremgang i økonomien og bidrage til fællesskabet.

Landsstyret ønsker at udnytte arbejdskraftens ressourcer bedre og foreslår gradvis at omprioritere op mod 400 millioner kroner om året til uddannelse og opkvalificering frem til 2013. Heri er indeholdt 150 mio. kr. fra 2007, som er afsat i reserver i FL 2005.

De omkring 26.000 personer, der i dag står uden kompetencegivende uddannelse, skal dog ikke alle igennem formelle, kompetencegivende uddannelser. Mange skal gennem kurser eller individuelle forløb for at kunne arbejde, skabe indkomst og skabe udbytte for sig selv og arbejdspladsen. Derfor skal indsatsen ikke kun koncentrere sig om formelle uddannelser, vi kender.

Den store nye investering i uddannelse og opkvalificering skal ske i nye kurser, individuelle forløb og de eksisterende uddannelser. For at få mange flere igennem uddannelse, kurser og forløb skal familier, skoler, vejledere, kommuner og arbejdsgivere sammen overvinde de barrierer, der i dag forhindrer mange i at søge og gennemføre uddannelser og kurser.

Nogle af disse barrierer er at tabe indkomst ved at gå fra arbejde til uddannelse eller kurser. For andre ligger uddannelser og kurser i fjerne byer. Sociale eller familiemæssige problemer kan ødelægge mulighederne for uddannelse. Andre igen mangler viden om mulighederne for uddannelse og kurser eller mangler kvalifikationer til at blive optaget. Endelig mangler der pladser nogle steder i uddannelsessektoren, herunder lærepladser.

I forbindelse med finanslovsforslaget for 2006 vil landsstyret fremlægge en plan for at løse disse opgaver. Planen følger op på "Fremskridt gennem uddannelse og kompetenceudvikling", som landsstyret fremlagde under EM 2004. Også i de kommende års overenskomstforhandlinger, vil landsstyret inddrage uddannelse, så faglige uddannelser, efteruddannelse og kurser bliver belønnet mere end i dag. Til gengæld skal de generelle lønstigninger holdes på et minimum.

Også andre områder end uddannelse kræver investeringer. Disse investeringer vil præge den økonomiske politik. Det gælder boliger, forsyningsstruktur og de offentlige bygninger i øvrigt. Det er væsentligt hvert år at øge de offentlige investeringer på områder, der kan bidrage til vækst og økonomisk fremskridt, eksempelvis investeringer i vandkraft og byggemodning. Landsstyret har allerede i 2004 omlagt midler til investering i nye erhvervs muligheder og bedre erhvervsfremme og offentlige investeringer i vækstområder skal præge de kommende års økonomiske politik.

Den økonomiske politik vil også blive præget af en ændret kommunal struktur fra 2009 og af balanceproblemer i økonomien og i de offentlige finanser, der eksisterer i dag. En kommunalreform fra 2009 vil blandt andet indebære at flytte opgaver og bevillinger fra hjemmestyret til de nye kommuner/regioner. Mange af de prioriteringer, hjemmestyret foretager i disse år, vil kommunerne skulle overtage efter 2009. Endelig vil kommunerne med flere opgaver og bevillinger også overtage en større del af ansvaret for at frigøre penge til at investere i vækst. Disse udfordringer i forbindelse med kommunalreformen kræver, at den økonomiske politik i de kommende år bliver ført i et tættere samarbejde mellem hjemmestyret og kommunerne.

Det gælder også omprioriteringerne i de kommende års budgetter. Den offentlige sektor står overfor store besparelser for at undgå et stigende underskud, selv ved uændrede opgaver i de kommende år.

På en række områder er der en indbygget vækst i de offentlige udgifter. Der bliver flere og flere ældre medborgere, og derfor stiger udgifterne til alderspension og til sundhedsvæsenet. Desuden skal der ske en højnelse af befolkningens uddannelsesniveau, der vil kræve øgede udgifter. En række kommuner har ønsket om at gennemføre byggemodningsopgaver og anden udbygning af infra-

strukturen. Der er ønsker om vandkraftinvesteringer og anden vedvarende energi. Derudover har landsstyreparterne indgået en tillæg til landsstyrekoalitionsaftale, som indeholder forslag til nye initiativer. Nogle af punkterne i aftalen ønsker landsstyret gennemført allerede i 2006, mens andre vil komme til at indgå i prioriteringerne i de kommende år.

I forbindelse med finansloven for 2006 skal landsstyret og Landstingets partier drøfte hvilke nye initiativer og besparelser, der skal til for i højere grad at omlægge offentlige udgifter til investering i vækst. Det kræver omprioritering af flere hundrede millioner kroner hvert år frem mod 2010. Samtidig står den offentlige sektor overfor besparelser alene for at bringe balance i budgetterne.

For at foretage nye investeringer i vækst og skabe balance i de offentlige finanser må vi lukke, ændre eller minimere andre dele af den offentlige sektor. Der er nødvendigt, fordi vi ikke kan bygge en selv bærende økonomi på gæld og overforbrug.

I forbindelse med finanslovsforslaget for 2006 vil landsstyret fremlægge forslag til rammer for en langsigtet økonomisk politik. Forslaget vil dels indeholde rammer for de samlede offentlige udgifter i kommuner og hjemmestyret, der blandt andet begrænser mulighederne for underskud, vækst i udgifterne og skattetrykket på arbejdsindkomst. Dels vil forslaget indeholde strukturelle mål for den økonomiske politik, herunder mål for offentlige omprioriteringer til investering i vækst, loft over det offentlige forbrug og den offentlige påvirkning af forbrugerpriserne og mål og midler til øget opsparring.

Disse elementer i den økonomiske politik skal dels bidrage til vækst men også til en balanceret fordeling af de velfærdsgevinster, som økonomisk vækst kan føre med sig.

Under Landstingets behandling af Politisk Økonomisk Beretning 2005 ønsker landsstyret, at hvert parti i Landsstinget tilkendegiver sine holdninger til de centrale prioriteringer, der er nævnt ovenfor:

- hvordan Landstingets partier forholder sig til forslagene om øget investering i uddannelse.
- hvordan Landstingets partier forholder sig til at gennemføre besparelser i de kommende år på flere hundrede millioner kroner, som er nødvendige for at betale investeringer, der skal bidrage til vækst.

Landsstyret søger partiernes tilkendegivelser allerede på forårssamlingen 2005. Landsstyret opfordrer samtidig til, at hvert parti formulerer sine forslag til omprioriteringer, nye investeringer og besparelser i en finanslov uden underskud. Det vil kunne skabe grundlag for politiske forhandlinger

om de langsigtede prioriteringer i finansloven for 2006. Landsstyret har til hensigt at føre forhandlinger med de politiske partier hen over sommeren.

Hovedspørgsmålene om uddannelse og offentlige finanser er behandlet i beretningens kapitel 2 og 3. I kapitel 4 opstiller landsstyret et udgangspunkt for at formulere rammer for en økonomisk politik. Derudover giver bilagene en baggrundsbeskrivelse af udviklingen i økonomien og balanceproblemer i økonomien, som den økonomiske politik skal bidrage til at løse. Desuden er nogle af de udfordringer, som hjemmestyret og kommunerne står overfor i de kommende års overenskomstforhandlinger, taget op. På overenskomstområdet foreslår landsstyret, at de generelle lønstigninger bliver holdt på et minimum, men at landsstyret vil kæde løndannelsen sammen med uddannelse, kurser mv., ligesom der i løndannelsen skal blive indbygget incitamentter til at øge produktiviteten.

2. Uddannelse og opkvalificering af arbejdsstyrken

For at skabe fremgang i økonomien, skal arbejdsstyrken (de 15-62-årige) kunne skabe større vækst. Det kræver at arbejdsstyrken kan mere og mere år efter år, og at hver enkelt i arbejdsstyrken har mulighed for at lære mere og skabe sig større indkomst. I dag har kun omkring af 1/3 af arbejdsstyrken en formel uddannelse, mens en stor del af arbejdsstyrken er ufaglært.

Grønland har gennem de sidste 30 år udviklet sit formelle uddannelsessystem til at omfatte gymnasiale uddannelser, erhvervsuddannelser og flere videregående uddannelser. Muligheden for at tage en kompetencegivende uddannelse er forholdsvis ny i Grønland og endnu ikke er rodfæstet i alle hjem.

Det formelle uddannelsessystem henvender sig imidlertid ikke til en stor gruppe af ufaglærte i arbejdsstyrken, som på kort og længere sigt har en høj risiko for ledighed på grund af manglende kvalifikationer. Store dele af denne gruppe vil stå til rådighed for arbejdsmarkedet i mange år endnu og risikerer derved at forblive en uudnyttet ressource i mange år endnu. Både af hensyn til disse mange tusinde personers individuelle muligheder og for at arbejdsstyrken kan understøtte økonomisk vækst er der behov for en radikal indsats for at kvalificere denne gruppe i forhold til arbejdsmarkedets efterspørgsel og muligheder.

Mange rapporter om udvikling af samfundsøkonomien har i de seneste år peget på, at flere må udanne sig. Selvstyrekommissionen lagde afgørende vægt på at udvikle de menneskelige ressourcer. Bloktilskudsaftalen med staten for 2005-2007 prioriterede midler til nye uddannelsesinitiativer, og under landstingets efterårssamling 2004 fremlagde landsstyret rapporten "Fremgang gennem uddannelse og kompetenceudvikling" sammen med prioritering af op mod 500 mio. kr. mere til uddannelse og opkvalificering i 2005-2008. I efteråret 2005 vil landsstyret fremlægge forslag til at prioritere uddannelse og opkvalificering væsentlig mere. Dette kapitel peger på nogle af de væsentlige områder og prioriteringer, landsstyret vil forberede frem til landstingets efterårssamling.

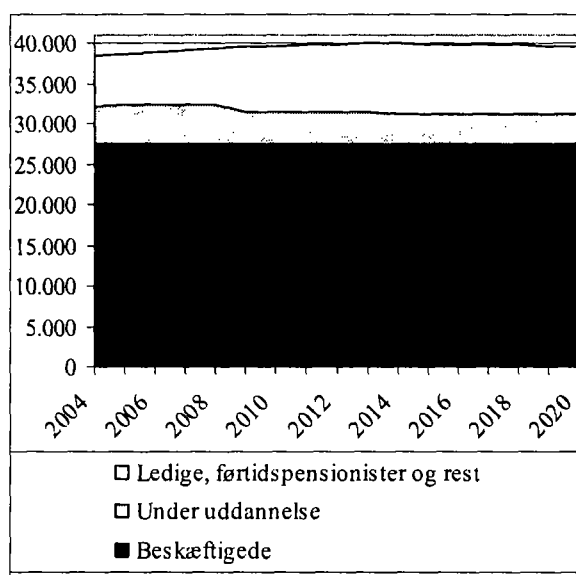
2.1. Arbejdsstyrkens struktur

Den potentielle arbejdsstyrke (de 15-62-årige), som skal skabe væksten i egenproduktionen i de kommende år, fordeler sig antageligt som vist i figur 2.1. nedenfor, figurerne nedenfor bygger på en sammenstilling af den tilgængelige statistik.

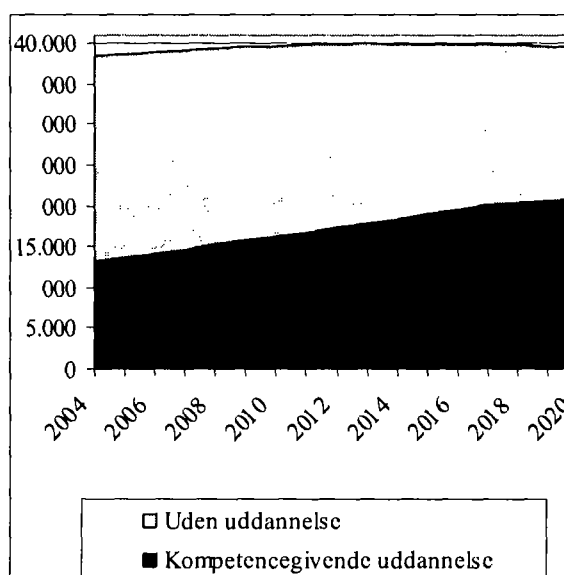
Fremskrivningerne af arbejdsstyrkens aktivitet bygger på befolkningsfremskrivningerne frem til 2014, en uændret beskæftigelse, en uændret aktivitet i de studieforberevende og kompetencegivende uddannelser, uændret antal førtidspensionister og de kendte tendenser i folkeskoleårgangene.

Figur 2.1 viser, at der i de kommende år kan opstå en større og større gruppe af ledige, førtidspensionister og personer i øvrigt, som står uden for arbejdsmarkedet. Denne gruppe kan navnlig stige, fordi befolkningen bliver større, og fordi antallet af elever i folkeskole bliver nedbragt markant i 2008, hvor to årgange forlader folkeskolen.

Figur 2.1. Arbejdsstyrkens aktivitet



Figur 2.2. Arbejdsstyrkens uddannelsesniveaue.



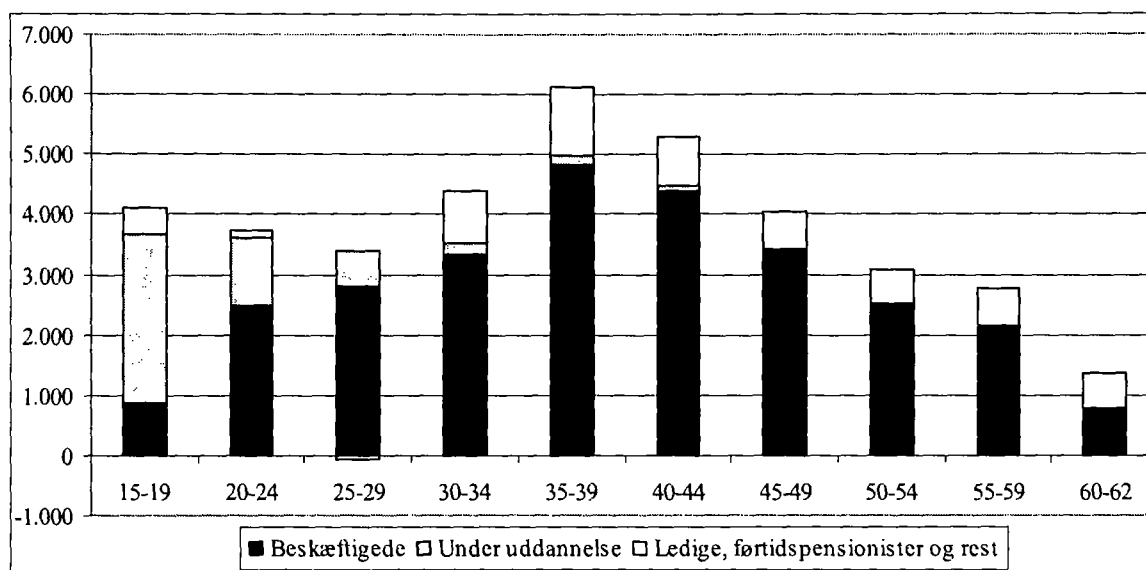
Anm.: Tal for uddannelsesniveaueet i Grønland er et skøn på baggrund af antal fuldførte uddannelsesforløb 1980-2002. Kilde: Grønlands Statistik, Uddannelsesstøtteforvaltningen, Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke samt egne beregninger.

Figur 2.2. viser samtidig, at den del af arbejdsstyrken, der besidder en kompetencegivende uddannelse i 2020 fortsat vil udgøre under halvdelen af den potentielle arbejdsstyrke, hvis uddannelsesproduktionen fortsætter som i dag. Det dækker over, at en stærkt stigende del af den potentielle arbejdsstyrke, der er født i Grønland, vil opnå en kompetencegivende uddannelse i de kommende år, hvis antallet af afsluttede uddannelsesforløb forbliver på samme niveau som i 2003.

Men arbejdsstyrkens uddannelsesniveaue vokser langsomt samtidig med, at de 30-49-årige, der formentlig er mest erhvervsaktive, vil udgøre en stadig mindre del af arbejdsstyrken i de kommende mange år. Aldersforskydningerne og mindre andel af tilkaldt arbejdskraft kan formodes at reducere både den potentielle og den faktiske arbejdsstyrke på længere sigt. Pensionsalderen blev hævet fra

60 til 63 år i 2000 og øgede arbejdsstyrken med omkring 1.300 personer, men en væsentlig del af de 60-62-årige er i dag på førtidspension.

Figur 2.3. Arbejdsstyrkens aktivitet fordelt på aldersgrupper



Kilde: Grønlands Statistik, Uddannelsesstøtteforvaltningen, Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke samt egne beregninger.

Oversigterne over arbejdsstyrken i figur 2.3 viser samtidig en forholdsvis stor gruppe 30-62-årige på omkring 5.000 personer, der i dag er på førtidspension, er ledige eller i øvrigt står udenfor arbejdsmarkedet. Dette er samtidig en lavindkomstgruppe, der antagelig er stærkt domineret af ufaglærte personer. Denne gruppe har gennemgående en meget løs eller slet ingen tilknytning til arbejdsmarkedet. Det forhold, at gruppen strækker sig helt ned i aldersintervallet 30-34 år betyder omvendt, at disse personer udgør en potentielt stor ressource, men også en potentielt stor samfundsøkonomisk byrde, hvis den ikke får mulighed for at få en hel eller delvis tilknytning til arbejdsmarkedet. Den høje andel af en ungdomsårgang, der ikke afslutter en kompetencegivende uddannelse, betyder at der fortsat er stor tilgang til denne gruppe personer.

Faldet i antallet af de mest erhvervsaktive og den langsomme stigning i arbejdsstyrkens uddannelsesniveau hæmmer den økonomiske fremgang. Mange er geografisk eller på grund af manglende kvalifikationer ikke praktisk til rådighed for arbejdsmarkedet. Denne gruppe udgør en uudnyttet basis for fremgang for samfundsøkonomien. Det at tage en uddannelse eller kurser betyder ikke, at der samtidig kan garanteres job. Men uddannelse og opkvalificering skaber muligheder for at søge flere eller andre indkomstmuligheder for den enkelte.

2.2. Uddannelsesbehovet i arbejdsstyrken

Landsstyrets overordnede mål er at skabe en arbejdsstyrke, der kan øge Grønlands egenproduktion og dermed skabe et selv bærende velfærdssamfund ved at hæve andelen af de 15-62-årige, der har en kompetencegivende uddannelse fra 1/3 i dag til 2/3 i 2020 og ved at sænke andelen af førtidspensionister, ledige og personer uden for arbejdsstyrken i øvrigt af de 15-62-årige.

Målgruppen for indsatsen er ikke blot de omkring 1.000 unge, der hvert år forlader folkeskolen. Målgruppen er de omkring 26.000 personer i alderen 15-62 år, som er ufaglærte.

Derfor er det væsentligt, at indsatsen ikke udelukkende koncentrerer sig om de formelle kompetencegivende uddannelser, der primært henvender sig til unge. Landsstyret ser nogle betydelige potentialer i at uddanne folk efter de behov, der er på de enkelte bosteder, f.eks. indenfor mineral- og turismeområdet. Disse muligheder kan eksempelvis gives som tilbud til fiskere og fangere og ledige. Hertil vil bl.a. Piareersarfiit og de lokale vejlednings- og introduktionscentre spille en rolle.

Nogle kommuner er meget langt fremme på disse områder og har etableret opkvalificeringskurser indenfor turismeområdet for fiskere og fangere. Opkvalificeringskurserne sker i samarbejde med kommunen og det lokale turismeerhverv. Sådanne lokale initiativer er både nødvendige og positive og mange andre kommuner bør følge eksemplerne, hvor udviklingsmulighederne for turismeerhvervet, eller andre kerneprodukter ønskes prioriteret.

Der er nogle kommuner som har mistet arbejdspladser ved fiskefabrikker eller i forbindelse med mindre kvoter, hvorved en del fiskere og fangere har mistet egen indkomst og erhverv. Der er dog i flere af disse kommuner et betydeligt udviklingspotentiale indenfor bl.a. mineralområdet, hvor man allerede på nuværende tidspunkt kan etablere tilbud til opkvalificeringskurser indenfor det område.

Landsstyret ser også betydelige muligheder for at uddanne/opkvalificere folk fra bygderne, hvorved afhængigheden af ikke-lokal arbejdskraft kan minimeres eller undgås helt, samtidig med at der kan skabes lokal beskæftigelse. Sådanne basale allround kurser kan f.eks. være indenfor: mekanik, bygge- og anlæg (vedligeholdelse og reparationer), el, maskinteknik, motorlære, VVS (varme, vand, sanitet), informationsteknologi, kunsthåndværk, andre turismeprodukter mv.

2.3 Barriererne for højere uddannelses- og kvalifikationsniveau

Formålet med at belyse barriererne for højere uddannelses- og kvalifikationsniveau er at pege på de forhold, der forhindrer tilgang til uddannelser og opkvalificering, og forhold der forhindrer flere i at gennemføre forløbene. Uddannelsesindsatsen skal investere i at fjerne disse forhindringer.

2.3.1 Manglende geografisk mobilitet blandt de 15-62-årige

Det spredte bosætningsmønster i Grønland er et forhold, som forhindrer unge i at påbegynde en uddannelse. For unge i bygder og yderdistrikter giver kun en meget lille del af uddannelsesstilbudene i dag mulighed for senere job i hjembygden eller hjembyen.

Til eksempel har Uummannaq Kommune undersøgt uddannelsesniveaueet for unge født mellem 1980 og 1990, som bor i Uummannaq og i kommunens syv bygder. Undersøgelsen viste at ud af 127 unge under 25 år i bygderne var 123 uden uddannelse og 2 var i gang med en uddannelse. 46 var uden fast arbejde. I Uummannaq by var 53 ud af 132 unge under 25 uden uddannelse, mens de øvrige i gruppen enten er i gang med eller har taget en uddannelse. Eksemplet fra Uummannaq viser en markant forskel i tendensen til at tage uddannelse mellem by og bygder. De unge i bygderne i Uummannaq benytter stort set ikke uddannelsessystemet.

Samtidig peger en anden netop afsluttet analyse af socioøkonomiske forhold omkring fangererhvervet på, at fastholdelsen af de unge i bygderne i fanger og fiskererhverv ikke nødvendigvis kan tilskrives social arv. En spørgeskemaundersøgelse som led i analysen har vist, at fangererhvervet i en del tilfælde er en meget lavt prioriteret fremtid, både når det gælder de unges egne ønsker og forældrenes anbefalinger.

En årsag kan være, at uddannelsessystemet ikke i fornødent omfang dækker bygdernes behov for allround uddannelser. Det bør i den sammenhæng overvejes at reetablere de tidligere udbudte særlige uddannelser for bygderne (eksempelvis iværksættere, administrative opgaver, bygdemekanikere og elværkspassere) og i det hele taget foretage en afdækning af bygdernes særlige arbejdskraftbehov.

En anden årsag til bygdernes efterslæb kan være problemerne med at indsluse bygdeeleverne i de byer, hvor uddannelserne er placeret. Det bør i den anledning overvejes at etablere et mere finmasket "sikkerhedsnet" for disse bygdeelever. Evt. i form af en værtsfamilieordning, hvor bygdeelevens kan bo hos en familie i byen, som får støtte til kost og logi for eleven.

2.3.2 Flaskehalse på boligmarkedet

Det kan ikke i dag konstateres, at ansøgere til uddannelsessystemet bliver afvist på grund af mangel på boliger. Omvendt vil et stærk stigende optag på uddannelserne uden tvivl skabe behov for kollegier, behov for andels- og medejerboliger, logi hos familier i uddannelsesbyer og udnyttelse af lokale boligmuligheder i øvrigt. Planlægningen af boligforholdene vil indgå i landsstyrets samlede planlægning af en øget kapacitet i uddannelsessystemet.

Landsstyret vil foreslå kommunerne at gennemføre en fælles undersøgelse af de eksisterende uudnyttede boligmuligheder og faciliteter, der kan bruges til uddannelse i de enkelte byer, i forbindelse med planlægning og prioritering af nybyggeri.

2.3.3. Social arv, motivation og sociale problemer, der begrænser evnen og tilknytningen til uddannelse og arbejde

Det er ikke i dag undersøgt, hvordan sociale forhold og motivation for uddannelse påvirker søgnin-gen til uddannelser og evnen til at gennemføre uddannelserne. Det er imidlertid Landsstyrets klare opfattelse, at de mere bagvedliggende årsager til, at mange ansøgere får afslag pga. manglende adgangskvalifikationer, afbryder deres uddannelse eller slet ikke indsender ansøgning, skal søges i sociale problemer og især i en mangelfuld motivation til at tage en uddannelse.

De lettere sociale eller familiære problemer håndteres allerede i dag i et vist omfang ved samtaler eller forebyggende rådgivning karakter af uddannelsernes studievejledere og lærere. Lærere og vejledere giver dog udtryk for ikke at føle sig kvalificeret til at varetage opgaven. Eksempelvis kan holdninger om, at man udmærket kan klare sig på arbejdsmarkedet uden uddannelse, eller at man mangler viljestyrke mht. fremmøde, lektielæsning og overholdelse af aftaler mv. kan være vanskelige at håndtere for lærere og vejledere.

Landsstyret vurderer, at en langsigtet holdningsbearbejdende indsats, kombineret med en tæt moni-tering af hver elev fra uddannelsesstart til dimission, vil have betydelig effekt på at få flere i uddan-nelse og mindre frafald. Det forebygger, at flere og flere ender i gruppen af ufaglærte, der har van-skeligt ved at opnå og fastholde en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Denne kombinationen af holdningsbearbejdning og målrettet individuel "mandsopdækning" af den enkelte elev er allerede prøvet i Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirkes "Vok-senlærningeprojekt", samt i Nuuk Kommunes projekt "Virksomheden Nuuk". Ingen af projekterne er dog endeligt evaluerede, men synes at indikere en positiv langtidseffekt mht. reducere-ring af fra-faldet.

2.3.4. Indkomsttab under uddannelse og samspilsproblemer mellem uddannelses- social- og arbejdsmarkedssystemet

Indkomsttab ved at overgå til uddannelse kan forekomme både for personer, der overgår fra beskæf-tigelse, og for personer, der overgår fra anden overførselsindkomst end uddannelsesstøtte. I begge tilfælde vil indkomsttabet være en mulig forhindring for at søge uddannelsesforløb.

For personer i beskæftigelse må en stor del af problemstillingen overvejes i samarbejde med arbejdsgiverne i lyset af arbejdspladsens behov for og udbytte af videreuddannelse af medarbejdere. Udnyttelse af sæsonudsvingene på grund af natur- og erhvervsforholdene ved at udnytte tiden til kursusvirksomhed (sæsonledighed). Samtidig skal også mindre virksomheder få adgang til relevante uddannelses, efteruddannelses- og opkvalificeringskurser.

I forhold til andre offentlige overførselsindkomster, må en aktiv arbejdsmarkedspolitik sigte på at forebygge, at personer i den arbejdsdygtige alder falder ud af arbejdsmarkedet og bliver ledt over i eller forbliver i passiv forsørgelse.

Derfor må det være et krav fremover, at overførselsindkomster til personer, der står til rådighed for arbejdsmarkedet, knyttes sammen med krav om arbejde eller uddannelse. Personlige planer for uddannelsesforløb og pligt til at indgå i uddannelsesforløb er et middel til at overkomme denne forhindring. Dette indgår i landsstyrets arbejde med en ny arbejdsmarkedsordning.

Erfaringerne viser, at det er vanskeligere at få førtidspensionister tilbage på arbejdsmarkedet end at forebygge. Derfor bør der bestræbes efter, at overgang til førtidspension kun sker, når de pågældende muligheder for deltidsbeskæftigelse, beskæftigelse i støttede jobs og lignende er udtømte. Derudover må det på kort og mellemlang sigt overvejes at underkaste tilkendelsen af førtidspension en genvurderingskrav i forhold til førtidspensionistens arbejdsevne og muligheder.

Det kunne være en mulighed, at unge under 21 år ikke kan være på anden overførselsindkomst end SU.

2.3.5. Afviste ansøgere på grund af manglende kvalifikationer, manglende kapacitet på uddannelsesstederne samt mangel på læresteder

Der afvises hvert år ansøgere til ungdomsuddannelserne i Grønland grundet manglende sproglige og boglige kvalifikationer. De fem gymnasiale uddannelser (G.U., HHX og HTX) fik i 2004 i alt 661 ansøgninger af hvilke 292 modtog afslag, idet skolerne ikke vurderede dem egnede til optagelse. Disse tal har været konstante gennem de sidste tre år.

Også erhvervsuddannelserne afviser hvert år ansøgere grundet manglende kvalifikationer. I 2004 søgte 363 optag på TNI-uddannelsen og 183 fik afslag. For erhvervsuddannelserne er der reelt tale om en todelt optagelse, fordi de uddannelsessøgende både skal optages på uddannelsesinstitutionen og ansættes på et lærested som lærlingene. En stor del af ansøgerne til erhvervsuddannelserne har

grønlandsk som modersmål og omvendt har en stor del af håndværksmestrene dansk som deres modersmål. Dette forhold kan besværliggøre de unges indgang til erhvervslivet.

En øget kvote til efterskoleophold i Danmark eller en efterskole i Grønland vil givetvis kunne nedbringe antallet af ikke-kvalificerede ansøgere til ungdomsuddannelserne. Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke evaluerer i øjeblikket den eksisterende efterskoleordning for i 2005 at anbefale Landsstyret om en fremtidig ordning, herunder antal af pladser.

En lokal studiekvalificerende indsats i form af øget vejledning, klargøring via personlig, sproglig og faglig udvikling af elever og lærlinge før studiestart samt en "mandsopdækning" af lærlingene efter optagelse vil kunne øge antallet af kvalificerede ansøgninger og nedbringe frafaldet på ungdomsuddannelserne.

Flere af Brancheskolerne har tidligere i betydeligt omfang udbudt halvårslige forkursus-ophold. Indtil de første elever kommer ud fra Atuarfitsialak, bør der i overgangsperioden overvejes at udbyde tilsvarende forkurser.

Med det nuværende indtag og frafald på ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser er der ingen væsentlige kapacitetsproblemer i uddannelsessystemet, ej heller på kollegieområdet. Et øget optag eller en reduktion af frafaldet vil dog give betydelige problemer pga. de manglende muligheder for at sammenlægge klasser og hold på de enkelte uddannelsesinstitutioner. Disse problemer vil først ramme ungdomsuddannelserne, som i dag har de største klassekvotienter.

2.3.6. Højt omkostningsniveau og manglende finansiering i uddannelsessektoren

Mange uddannelser i Grønland sammenlignet med uddannelser i Danmark ligger nogenlunde på samme prisniveau pr. årselev. Grunden til, at man i sidste ende får høje omkostninger pr. færdiguddannet på uddannelserne i Grønland er i høj grad, at frafaldet er så højt, samt at der typisk er færre elever/studerende end på de tilsvarende danske institutioner. Jo færre der påbegynder og jo flere der falder fra uddannelserne, jo højere bliver omkostningerne pr. færdiguddannet. En maler, smed, maskinarbejder eller en terminal arbejder koster en halv million for landskassen pr. færdiguddannet, hvor omkostningerne pr. færdiguddannet kan reduceres ved at mindske frafaldet.

De samfundsvidenskabelige uddannelser i Grønland er billigere i forhold til en journalist pr. årselev. Men begge uddannelser koster 1,2-1,5 mio. kr. pr. færdiguddannet for landskassen. En årselev på journalistikolen i Grønland er dyrere end færdiguddannet i Danmark. En anden interessant uddannelse er teologi. I Danmark koster en færdiguddannet teolog (m. kandidatgrad) 0,4 mio. kr. for

den danske stat. I Grønland koster en færdiguddannet (m. bachelorgrad) 2 mio. kr. for landskassen. En færdig uddannet socialrådgiver koster landskassen 1,6 mio. kr., mens det koster 0,3 mio. kr. i Danmark.

Landsstyrets politik er derfor at søge at sammenlægge uddannelserne i større enheder. For de videregående uddannelser kan der i den forbindelse peges på Ilimmarfik-projektet, hvor størsteparten af de videregående uddannelser i Grønland samles under et tag. Der foregår tilsvarende overvejelser på erhvervsuddannelsesområdet, hvor de byggetekniske uddannelser og de "sorte" fag indenfor Jern- og Metal branchen kunne tænkes samlet i f.eks. Sisimiut.

Stordriftsfordelene vil på sigt give mindre udgifter for landskassen, samt gøre uddannelsesmiljøet bedre for eleverne og for lærerne. En positiv afledt effekt af dette vil være at flere vil gennemføre deres uddannelser.

2.3.7 Stort frafald på uddannelser

Når de uddannelsessøgende først er optaget på uddannelserne er der alligevel et meget højt frafald. En undersøgelse udført af HS analyse i juni 2001 peger på manglende dansk kundskaber, manglende tryk i hjemmet og forkert uddannelsesvalg som de vigtigste grunde til frafaldet. Andre væsentlige årsager er manglende lærested (praktikplads) samt utilstrækkelig modenhed og selvstændighed.

En undersøgelse fra HS analyse fra 2002 viser også, at studerende, der har været på efterskole i Danmark har klart lavere frafaldshyppighed end dem, der ikke har været på efterskoleophold. Lærlinge med skolemæssigt høje kvalifikationer viste sig imidlertid ikke at have lavere frafald.

For at løse frafaldsproblematikken, vil nogle af midlerne forventes blandt andet af uddannelsesstederne af være bedre vejledning af de uddannelsessøgende og bedre miljø omkring uddannelsesstederne. Også forbedrede optagelsesprocedurer og vejledning om uddannelsesvalg i folkeskolen må antages af kunne fjerne dele af frafaldet.

2.4. Scenarium for øget uddannelsesproduktion og vækst i arbejdsstyrkens kompetenceniveau

Hvis de forhold, der forhindrer tilgangen til uddannelse kan fjernes helt eller delvis, kan flere uddanne og opkvalificere sig. Det vil på længere sigt ændre arbejdsstyrkens andel af personer med kompetencegivende uddannelse. Samtidig vil det på kort sigt ændre den andel af arbejdsstyrken, der er under uddannelse eller opkvalificering. Samlet vil arbejdsstyrken kunne bidrage bedre til økonomisk vækst.

Et scenarium for arbejdsstyrkens sammensætning og udvikling kan tage udgangspunkt i en vækst i tilgangen til uddannelse og opkvalificering på 800 personer årligt. Virkningerne af dette scenarium er beregnet nedenfor.

Scenariet tager udgangspunkt i, at optaget på kompetencegivende uddannelser og studieforbere-
nde ungdomsuddannelser øges med 200 i 2006, 500 i 2007 og 800 i 2008, hvorefter optaget perma-
nent er øget med 800 personer årligt. Det er endvidere forudsat i scenariet, at uddannelsesstederne
kan bringe frafaldet ned til maksimalt 30 procent i hvert uddannelsesled. Det er forudsat, at forde-
lingen af færdiguddannede fordeler sig på kompetencegivende uddannelser som i 2003. Endelig er
det forudsat, at den nominelle beskæftigelse er uændret i forhold til 2002.

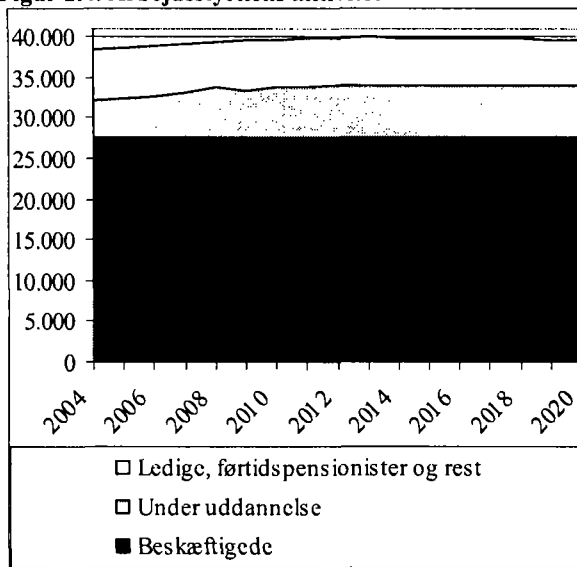
Beregningen viser, at antallet af personer, der afslutter en kompetencegivende uddannelse vil stige
til op mod 500 personer årligt fra 2017. Den lange produktionstid hænger sammen med, at de læng-
ste uddannelser varer 9 år fra folkeskolens afgangseksamen over gymnasiet til en kandidatgrad.

Hvis elever og studerende søger til uddannelserne efter samme mønster som i dag, vil et meroptag
på 800 personer årligt under de nævnte forudsætninger føre til eksempelvis over 300 flere personer
med en faglig grunduddannelse, 35 flere lærere om året af 147 flere med en kortere videregående
uddannelse, og 2 flere læger om året af i alt 19 flere med en videregående uddannelse.

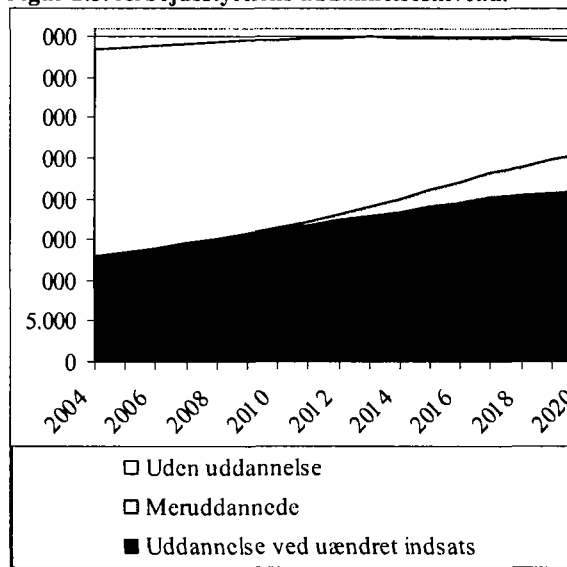
I beregningen vil meroptaget betyde, at antallet af personer under kompetencegivende uddannelse
og studieforbereende uddannelse vil stige med i alt omkring 2.800 personer frem til 2016. Det
større optag på uddannelserne og den større uddannelsesindsats vil dermed opsuge en væsentlig del
af personerne i gruppen af 15-62-årige, som i dag ikke er i arbejde. Det medfører, at omkring 25
procent flere af gruppen af personer, der ikke er i arbejde, kommer under uddannelse. Det betyder
samtidig en mindre gruppe af ledige, der står til rådighed for arbejdsmarkedet, og en mindre gruppe
af personer, der står uden for arbejdsmarkedet.

Hvis Hjemmestyret øger uddannelsesindsatsen som beskrevet i beregningen ovenfor, vil andelen
med en kompetencegivende uddannelse stige til op mod 2/3 i 2020 mod omkring halvdelen i 2020,
hvis uddannelsesindsatsen fortsætter som i dag. Merindsatsen for uddannelse vil altså over 15 år
øge andelen af arbejdsstyrken med en kompetencegivende uddannelse med 13 procentpoint.

Figur 2.4. Arbejdsstyrkens aktivitet



Figur 2.5. Arbejdsstyrkens uddannelsesniveau.



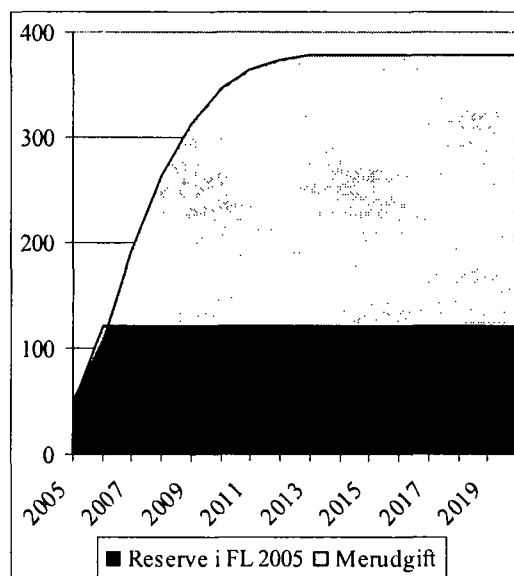
Anm.: Tal for uddannelsesniveauet i Grønland er et skøn på baggrund af antal fuldførte uddannelsesforløb 1980-2002. Kilde: Grønlands Statistik, Uddannelsesstøtteforvaltningen, Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke samt Økonomidirektoratets beregninger.

Andelen vil stige yderligere efter 2020. Det tager omkring 40 år inden den fulde virkning af det større optag på uddannelserne slår fuldt ud igennem i arbejdsstyrkens kompetenceniveau. Det skyldes, at det tager 35-40 år inden de personer, der kommer ind på arbejdsmarkedet i disse år, forlader arbejdsmarkedet for at gå på pension som 63-årige.

Et meroptag på 800 på de formelle kompetencegivende uddannelser virker imidlertid højt. Som beskrevet ovenfor er den største målgruppe for uddannelsesindsatsen de personer, som allerede er i arbejdsstyrken og måske har været det i en årrække. Denne gruppe ufaglærte har ofte behov for andre typer uddannelse og opkvalificering, end det formelle uddannelsessystem tilbyder. Derfor må scenariet for øget vækst i andelen af arbejdsstyrken med kompetencegivende uddannelse betragtes som et maksimalt scenarium, fordi store dele af målgruppen har behov for andre typer uddannelse.

Omkostningerne ved at øge optaget er beregnet med udgangspunkt i forudsætninger om uddannelsesstøtte, frafald, fordeling af uddannelsesaktivitet mellem Danmark og Grønland samt en gennemsnitlig omkostning per studenterårsværk. Uddannelsesstøtten er fastsat til 65.000 kroner per studieaktivt årsværk på studieforberevende og kompetencegivende uddannelse. Der er forudsat en gennemsnitlig omkostning per studieårsværk på 80.000 kroner for de dele af uddannelserne, der foregår ved uddannelsessteder i Grønland. Derimod er det forudsat, at eksempelvis Jern- og Metalskolen ikke har udgifter i de perioder, hvor dens elever bliver uddannet i Danmark.

Figur 2.6. Meromkostninger ved øget optag på 800 personer årligt (mio. kr., 2005-priser)



Kilde: Uddannelsesstøtteforvaltningen, Grønlands Statistik, Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke samt Økonomidirektoratets beregninger.

På baggrund af beregning af den øgede bestand af elever og studerende viser scenariet, at meromkostningerne ved det øgede optag vil blive 24 millioner kroner i 2006 og stige til omkring 350 millioner kroner i 2013. Halvdelen af udgifterne i scenariet skønnes at blive uddannelsesstøtte. Dermed bliver en gruppe på op mod 2.800 personer mere end i dag berettiget til at modtage uddannelsesstøtte. Det betyder samtidig, at væsentlige grupper mister adgang til og behov for andre typer overførselsindkomster fra det offentlige, herunder fra kommunerne. Dermed opstår en følgebesparelse i dele af den offentlige sektor, der ikke er indregnet i scenariet.

Selvom store dele af et meroptag på 800 personer bliver optaget på andre kurser eller tiltag end formelle uddannelser, er beregningen af omkostninger stadig retningsgivende for det finansieringsbehov, der følger en større uddannelsesindsats. Kurser og opkvalificering til ufaglærte i eksempelvis gruppen af 40-45 årige kan endvidere blive dyrere end 80.000 kroner per årsværk, fordi det kan være nødvendigt at skræddersy og individualisere nogle af forløbene mere, end det er tilfældet i de formelle uddannelser.

Udover de direkte produktionsomkostninger må påregnes udgifter til at fjerne forhindringer for tilgangen til uddannelsessystemet, som beskrevet ovenfor. En af de væsentlige forhindringer, er fysiske kapacitetsproblemer i uddannelsessektoren. Landsstyret vil undersøge i samarbejde med kommunerne, om eksisterende offentlige bygninger kan stilles til rådighed for den øgede uddannelsesindsats. Der må imidlertid påregnes visse strukturelle udgifter til at fjerne forhindringer for tilgang til uddannelsessystemet ud over de midler, der i Finanslov 2005 under sektorprogram for uddannelse. Disse udgifter kunne skønnes ansættes til 25 millioner kroner årligt.

Landsstyret vil i FL 2006 søge bred enighed i Landstinget om at finansiere rammerne for at øge optaget i den størrelsesorden, der er nævnt ovenfor. I forhold til de eksisterende reserver i Finanslov 2006 kræver det viste scenarium merbevillinger på 75 millioner kroner i 2008 og 150 millioner kroner i 2009. Fra 2012-2013 er merbevillingsbehovet i scenariet i forhold til Finanslov 2005 på omkring 250 millioner kroner.

3. Offentlige finanser i 2005-2020

Den offentlige sektor skal bidrage til at skabe rammer for økonomisk vækst. Det kræver, at den offentlige sektor øger sine investeringer betragteligt i disse rammebetingelser i de kommende år.

Landsstyret finder, at der er to rammer for denne omprioritering. De offentlige budgetter skal være i balance, og derfor må omprioriteringerne ske ved at fjerne andre udgifter helt eller delvist over de kommende fire år. Dette skal ske under hensyntagen til de offentlige kerneydelser inden for sundhed, social forsorg og uddannelse.

For det andet vil en strukturreform i 2009 kræve, at Hjemmestyret og kommunerne er enige om de omprioriteringer, der nu skal foretages i FL 2006 og de offentlige budgetter som helhed. Strukturreformen betyder, at mange opgaver og bevillinger vil overgå fra Hjemmestyret til kommunerne. I overgangsperioden indtil en strukturreform er gennemført i valgperioden 2009-2013 er det væsentligt, at kommunerne og Hjemmestyret foretager en samlet prioritering for ikke at skubbe økonomiske prioriteringsproblemer mellem kommunerne og Hjemmestyret.

Ved at reagere allerede i FL 2006 vil landsstyret sikre en fast økonomisk kurs og foretage besparelser og omprioriteringer flere år frem for at opnå en nænsom omstilling af den offentlige sektor og undgå pludselige chok i økonomien. Kapitel 3 beskriver udgangspunktet for omprioriteringen af offentlige udgifter på grundlag af en fremskrivning af de offentlige budgetter til 2020. Kapitlet beskriver også spørgsmål, der knytter sig til samarbejdet med kommunerne.

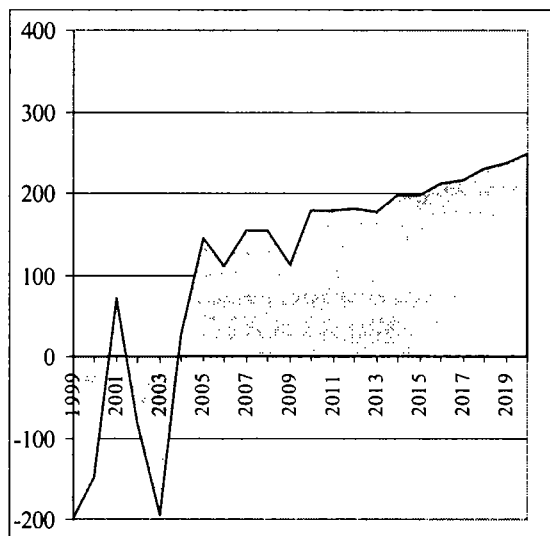
3.1 Fremskrivning af de offentlige finanser

Fremskrivningen af de offentlige finanser til 2020 har til formål at vise udviklingen i offentlige udgifter og indtægter ved en uændret udgiftspolitik og med nye investerings- og udgiftskrav. Fremskrivningen skal også vise nogle af de strukturelle problemstillinger i de offentlige budgetter, som kommunerne og Hjemmestyret sammen står overfor. I forbindelse med og på grund af den forestående strukturreform er det nødvendigt at betragte de offentlige finanser i kommuner og Hjemmestyret under ét for at opnå en koordineret og hensigtsmæssig udgiftspolitik for den offentlige sektor som helhed.

Figur 3.1a. viser fremskrivningen af de offentlige underskud ved en mekanisk fremskrivning af de budgetforudsætninger, der ligger til grund for Finanslov 2005. Denne type fremskrivninger er behæftet med stor usikkerhed. Kommentarerne nedenfor fremhæver nogle overordnede bevægelser,

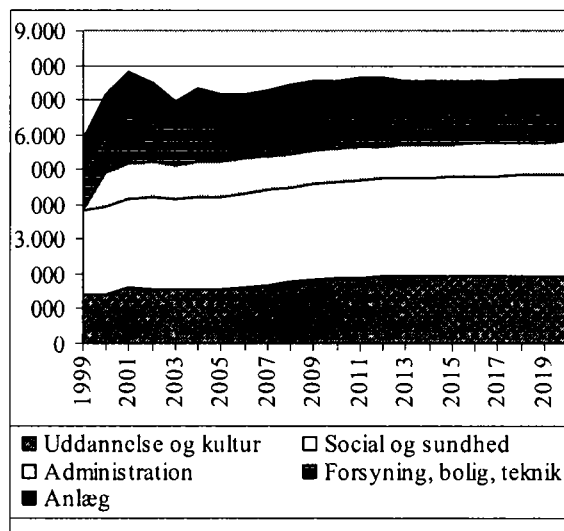
som er forventet i de kommende år i den viste fremskrivning. Fremskrivningen kan kun anvendes til at angive en overordnet tendens i budgetudviklingen med de nuværende forudsætninger.

Figur 3.1a Offentlige underskud ved uændret udgiftsstruktur (mio. kr., 2005-priser)



Kilde: Økonomidirektoratet.

Figur 3.1b Udgiftsvækst fordelt på sektorer ved uændret udgiftsstruktur (mio. kr., 2005-priser)



Fremskrivningen viser, at den offentlige sektor som helhed bevæger sig mod et stigende underskud på over 200 mio. kr. (2005-priser) med de ydelser, den offentlige sektor yder i dag. Den strukturelle ubalance mellem offentlige indtægter og udgifter giver derfor selv ved uændrede offentlige ydelser krav om væsentlige besparelser for at opretholde de offentlige kerneydelser på sundhedsområdet, social forsyning og uddannelse.

Årsagen til det stigende underskud er både udsving og fald i Hjemmestyrets indtægter, fald i kommunernes bloktilskud og udgiftspres på social- og sundhedsområdet i Hjemmestyre og kommuner.

Generelle forudsætninger i fremskrivningen af offentlige indtægter

Fremskrivningen er gennemført i faste 2005-priser. Derfor viser fremskrivningen ikke stigninger som følge af pris- og lønreguleringer af statens bloktilskud eller stigninger i indtægter fra skatter og afgifter som følge af lønstigninger i Grønland. Omvendt viser fremskrivningen heller ikke udgiftsstigninger som følge af pris- og lønregulering af offentlige udgiftsbevillinger. Disse forhold udgør stort set hinanden og ændrer ikke ved udviklingen i de offentlige DAU-resultater.

Indtægterne i fremskrivningen er præget af et lettere fald i provenuet fra skatter og afgifter i 2005-2008. Derudover knytter ændringerne i indtægter sig til renter og afdrag fra Nukissiorfiit og skatte-

provenuet af lønvirkningerne, når driftsudgifter i social, sundheds- og uddannelsesområdet stiger. For kommunernes vedkommende falder indtægterne i fremskrivningen svarende til det budgetterede fald i bloktilskuddet i Finanslov 2005. Det påvirker dog ikke det offentlige underskud, fordi ændringen bliver udlignet af et tilsvarende fald i Hjemmestyrets udgift til bloktilskud.

Derudover knytter der sig væsentlige usikkerheder til indtægterne på EU-fiskeriaftalen fra 2007 og bloktilskudsforhandlingerne med staten fra 2008. Disse poster er videreført uændret fra FL 2005.

Overordnet fremskrivning af udgiftsrammen

Den fremskrevne udgiftsramme viser virkningen af kendt udgiftspres i centrale sektorer. Fremskrivningen af udgifterne til de offentlige kerneydelser inden for sundhed, social forsorg og uddannelse bygger på demografiske ændringer i den viste periode.

På sundhedsområdet bygger FL 2005 på en fast budgetramme i 2004-2008. Det almindelige udgiftspres i sundhedsvæsenet taler imidlertid for, at der kan opstå nye stigninger efter denne periode opgjort i faste priser, hvis ikke sundhedsvæsenet gennemfører væsentlige strukturelle reformer og rationaliseringer i forhold til strukturen i dag. Disse reformer er for så vidt allerede forudsat indeholdt i de faste rammer i 2004-2008. Det stigende ældrebefolkning danner imidlertid grundlag for at forvente et øget udgiftspres efter 2008-2010.

Socialområdet har i de seneste år været domineret af meget væsentlige udgiftsstigninger på forsorgs- og handicapområderne. Der er i FL 2005 budgetteret med besparelser på handicapområdet i de kommende år, og disse besparelser er allerede medtaget i budgetfremskrivningen. Derimod indeholder fremskrivningen en vækst i udgifterne til ældrepleje. Fremskrivningen forudsætter derved, at Hjemmestyret og kommunerne holder de sociale udgifter til nuværende ydelser under kontrol. På visse områder kan denne forudsætning imidlertid virke optimistisk i lyset af de senere års udgiftsvækst ved forsorg til særlig plejekrævende børn, unge og vidtgående handicappede. Samtidig er der forudsat, at kommunerne årligt opfører to nye daginstitutioner.

Uddannelsesområdet er under landstingssamlingerne i 2004 prioriteret højt. Fremskrivningen indeholder ikke yderligere udgifter end budgetforudsætningerne i Finanslov 2005. Heri er også allerede indregnet rationaliseringer i uddannelsessektoren som budgetteret i FL 2005.

Strukturreform og kravene til fælles udgiftspolitik i Hjemmestyre og kommuner

Hvis hjemmestyret ønsker at opnå et strukturelt balanceret og holdbart budget i årene frem mod 2020, vil der skulle lægges en betragtelig administrativ og politisk indsats i at prioritere og planlægge områder, der skal gennemgå serviceforringelser, besparelser eller helt udgå. Hverken Hjemmestyret eller kommunerne råder over midler til at finansiere underskuddene i fremskrivningen.

Samtidig stiller den forestående strukturreform krav om, at Hjemmestyret og kommunerne sammen planlægger udgiftsudviklingen i de kommende år. Det er væsentligt, at planlægningen af de offentlige udgifter i overgangsfasen er koordineret mellem kommunerne og Hjemmestyret. Samtidig er det nødvendigt for at realisere de opstillede mål i kapitel 2, at kommunerne og Hjemmestyret fremover planlægger fælles udgiftsrammer for den offentlige sektors ydelser. Disse forhold kræver blandt andet en flerårig budgettering i kommunerne og dermed flerårige bloktilskudsaftaler mellem Hjemmestyret og kommunerne.

Strukturudvalgets tanker omkring strukturelle ændringer i den offentlige administration er baseret på decentralisering, forenkling og nærhed til borgerne. Strukturudvalget har foreslået at oprette 4 storkommuner fra 2009.

En af Landsstyrets opgaver vil i denne forbindelse være at nedbringe Hjemmestyrets udgifter i takt med, at opgaver overgår til kommunerne. Ellers vil der opstå risiko for dobbeltadministration og vækst i de samlede udgifter.

Landsstyret skal også sikre, de overførte områder overleveres i en ansvarlig økonomisk forfatning.

Der er store forskelle i kommunernes regnskabsmæssige resultater. Det er i denne forbindelse vigtigt, at det sikres, at de sammenlagte kommuners økonomiske forhold ikke bliver en hindring for sammenlægningerne.

Med hensyn til store anlægsarbejder som har at gøre med hele Grønlands infrastruktur, skal der være klar lovgivning. Centraladministrationen skal stadigvæk tage sig af prioriteringen og koordineringen af de større anlægsarbejder. Dette kunne eksempelvis være anlæggelse af lufthavne og havne, mens kommunerne vil overtage de regionale anlægsopgaver, såsom at løse bolig manglen i regionen m.m. Koordinering kunne blandt andet sikres ved lov og offentligt budgetsamarbejde.

Grønlands statistiks befolkningsfremskrivning dækker perioden 2005-2015. Der foreligger ingen befolkningsfremskrivning for perioden efter 2015, og derfor er vurderingen af offentlige udgifter i perioden efter 2015 særlig usikker.

3.2 Krav til strukturelle ændringer i udgiftspolitikken

Der er allerede i FL 2005 budgetteret et underskud. Landsstyret har under EM 2004 sat som mål, at underskuddet kun er berettiget så længe økonomien er i en lavkonjunktur. Derfor er det landsstyrets politik igen at skabe balance i de offentlige budgetter inden for de kommende år afhængig af den økonomiske udvikling. Samtidig viser fremskrivningen af de offentlige budgetter, at udgifterne må forventes at vokse hurtigere end indtægterne. Derfor er der behov for ændringer strukturen i de offentlige udgifter, der skal bringes i balance med indtægterne.

En finansiering af underskud over nye skatter og afgifter har den ulempe, at Landstinget afskriver sig muligheden for at øge skatter og afgifter på et senere tidspunkt, hvis eksempelvis fiskeriaftalen med EU på mellemlang sigt måtte blive ændret. Det må antages, at der er en naturlig grænse for, hvor meget afgifter og skatter kan sættes op før skatteborgerne ændrer adfærd således, at skattegrundlaget for nye afgifter og skatter forsvinder igen. Med andre ord har væsentlige skatte- og afgiftsforhøjelser den generelle risiko i sig, at de bliver kortsigtede, fordi borgerne eksempelvis delvis holder op med at købe de varer, der bliver afgiftsbelagt, eller taber incitament til at arbejde. Dette er i strid med de generelle mål og rammer for den økonomiske politik, og vil skabe øget pres på såvel offentlige lønninger og ydelser som overførselsindkomster.

Dertil kommer, at Hjemmestyret vil lægge beslag på en endnu større del af arbejdsstyrken end i dag, hvis udgiftsvæksten i fremskrivningen bliver realiseret. De offentlige arbejdsgivere lægger allerede i dag beslag på op mod halvdelen af de beskæftigede. Det indebærer at øge den del af arbejdsstyrken, der er beskæftiget direkte eller indirekte ved den offentlige sektor. Denne udvikling er også i strid med de overordnede rammer for den økonomiske politik.

De forhold, der er gennemgået ovenfor, taler i sig selv for, at der i de kommende års finanslove skal findes meget væsentlige nye besparelser, herunder serviceområder og udgifter som reduceres markant eller helt fjernes. Det er væsentligt at gennemføre sådanne besparelser i god tid i forhold til årene 2007-2010, således at besparelserne kan gennemføres planlagt og fremsynet flere år frem, og ikke som panikbesparelser få måneder inden besparelserne skal træde i kraft. Dårligt og sent planlagte besparelser skaber en meget stor risiko for sociale chok og uforudsete udgifter som følge af dårlig eller manglende politisk og administrativ planlægning.

Tilskudsbesparelserne, der er budgetteret i FL 2005, er forudsat i fremskrivningen og vil blive implementeret i foråret 2005. Besparelserne på trafik og kommuner i FL 2005 i perioden 2004-2008 er omkring 160 mio. kr.

Endelig er der forudsat boligbyggeri i kommunerne svarende til boliger til 25% af tilgangen af arbejdskraft. Kommunernes administrationsudgifter følger befolkningsfremskrivningen, mens Hjemmestyrets administrationsudgifter fortsætter faldet på 1 procent om året som i FL 2005.

Generelle usikkerheder ved fremskrivningen

Strukturreformen vil med de nuværende skitser medføre, at en række udgiftsområder overgår til kommunerne. Dermed får Hjemmestyret et mindre budget, fordi dele af budgettet overgår til kommunerne. Dermed får Hjemmestyret et mindre samlet budget at disponere og dermed ringere muligheder for omprioriteringer og besparelser. Ændringen af arbejdsdelingen mellem kommuner og Hjemmestyre kan imidlertid ændre ved de eksisterende udgiftspolitiske prioriteringer efter 2009 og dermed ved de udgiftsmønstre, som fremskrivningen viser.

Visse kommuner har en ustabil og uholdbar økonomi, der kombineret med de faste omkostninger ved befolkningens spredte bosætningsmønster udgør en risiko for udgiftsstigninger i de kommende år eller ringere offentlige ydelser, hvis kommunerne ikke kan bære byrden ved en spredt offentlig service. De store forskelle i fordelingen af økonomisk vækst, der er nævnt i kapitel 2, medfører også en risiko for navnlig større sociale udgifter i visse kommuner end antaget i fremskrivningen.

De kommende overenskomstforhandlinger kan isoleret set tilføje yderligere ubalance i de offentlige finanser, hvis overenskomsterne medfører lønstigninger, der ligger over de produktivitetsudvikling eller på et højere niveau end udviklingen i de offentlige indtægter. Hvis lønstigningerne er på niveau med de gennemsnitlige statslige lønstigninger, kan pris- og lønreguleringerne i den offentlige sektor som udgangspunkt forventes at blive finansieret af pris- og lønreguleringen af bloktilskuddet samt det stigende skatteprovenu, der følger af lønstigninger i Grønland.

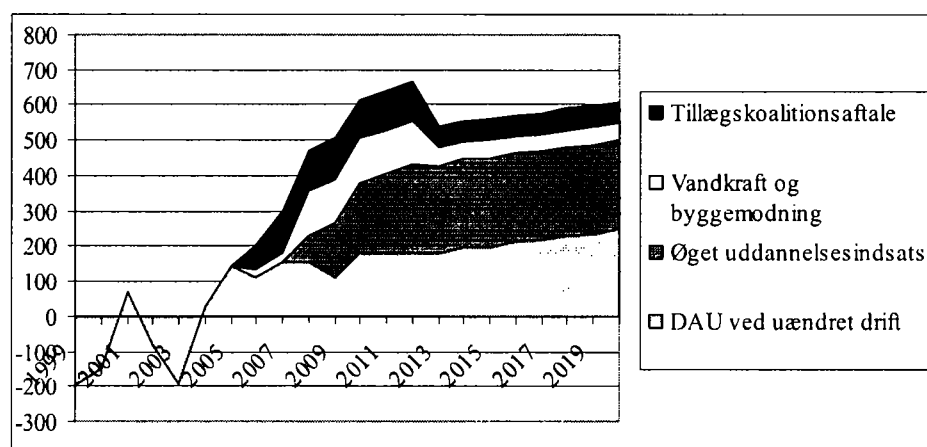
Den almindelige usikkerhed ved udsving i offentlige indtægter som følge af lavkonjunkturer kan forringe ubalancen i de offentlige finanser yderligere. Yderligere afmatning i økonomien ville derudover som udgangspunkt øge budgetunderskuddene i den offentlige sektor.

I dag er folk med forskellig faglig ekspertise samlet under samme tag ved Hjemmestyrets centraladministration. Ved strukturomlægningen skal nogle af disse faglige miljøer ud til storkommuner, hvor det skal sikres at de faglige miljøer er store nok til at tiltrække den nødvendige arbejdskraft. Her er det vigtigt at både kommunerne og Hjemmestyret er klar til modtagelse og overdragelse af opgaver forud for strukturomlægningen, jf. kapitel 3.

Nye investeringskrav i forhold til en selv bærende økonomi

Udover det underskud, der tegner sig på grund af en ubalanceret udvikling i udgifter og indtægter, tegner der sig for de kommende år en række nye udgiftskrav.

Figur 3.2 Nye udgiftskrav i 2006-2020 (mio. kr., 2005-priser)



Kilde: Økonomidirektoratet

Investeringerne i øget uddannelse og opkvalificering af arbejdsstyrken, der er beskrevet i kapitel 2, må forventes at kræve finansiering i størrelsesordenen yderligere omkring 250 millioner kroner årligt på sigt i forhold til prioriteringerne i Finanslov 2005. I Finanslov 2005 er der afsat reserver til en øget uddannelsesindsats på 150 millioner kroner om året fra 2007, mens udgiften til en samlet øget uddannelsesindsats kan forventes at stige gradvis til omkring 400 millioner kroner om året fra 2013 som skønnet i kapitel 2. Sigtet med disse investeringer er at skabe en bedre kvalificeret arbejdsstyrke, der kan bidrage til en øget produktivitet, fastholde arbejdspladser og skabe nye erhverv og indtjening.

Byggemodning og investeringer i vedvarende energi opfylder en række opgaver til langsigtet og hensigtsmæssig omstilling af samfundsøkonomien. I forhold til at skabe en selv bærende offentlig økonomi kunne eksempelvis forslag om vandkraftværk i eksempelvis Sisimiut opfylde de overordnede krav til en samfundsøkonomisk fornuftig investering. Samtidig har der i de senere år været et stigende krav om finansiering af byggemodning i de større byer. Hjemmestyret har i en årrække

afsat bevillinger til byggemodning, men der er ikke fra 2006 budgetteret med udgifter til byggemodning i Finanslov 2005. Det viser sig i stigende grad nødvendigt at indvinde nye landområder i de større byer for at imødekomme efterspørgsel efter boliger og skabe rammer for erhvervsudvikling. Hjemmestyret har i de senere år budgetteret mellem 10 og 30 mio. kr. årligt til byggemodning.

Med disse investeringsområder vil det offentlige budgetunderskud kunne nærme sig 6-700 millioner kroner i 2008, hvis der ikke gribes ind. Derfor er det vigtigt at skabe et bredt politiske grundlag for at fjerne udgifter af tilsvarende størrelse ved enten at skabe besparelser på andre områder eller ved ikke at prioritere nye udgifter.

Landsstyrets tillægskoalitionsaftale

Af tillægskoalitionsaftalens af 10. januar 2005 fremgår initiativer omkring barselsorlov, børneopsparring og ventelister. Tillægsaftalen beskriver en række initiativer, landsstyret ønsker gennemført, hvoraf disse tre initiativer er særlig højt prioriteret.

Udgifterne ved barselsorlov kan dækkes af offentlige barselsdagpenge og/eller af arbejdsgivere. Fordeling af udgifterne afhænger af overenskomstforhold og ansættelsesforhold i øvrigt. Landsstyret ønsker at forlænge barselsorloven fra 24 til 35 uger eller omkring 20 procent af et arbejdsår. Gennemsnitsindkomsten for personer i den fødedygtige alder er 170-180.000. Med 875 årlige fødsler vil merudgiften for Hjemmestyret, kommuner samt offentlige og private arbejdsgivere til længere barselsorlov kunne være i størrelsesordenen 32 mio. kr. årligt. Dette skøn kan være optimistisk afhængig af de barslendes indkomstforhold. Merudgift kunne fordele sig med 8-9 mio. kr. til offentlige barselsdagpenge, mens resten af udgiften fordeles mellem de private og offentlige arbejdsgivere. Udgiftens fordeling mellem parterne afhænger imidlertid stærkt af, hvordan Hjemmestyret og arbejdsmarkedets parter indfører en længere barselsorlov. Det er væsentligt at understrege, at udgiften kun vil forekomme for de private og offentlige arbejdsgivere, hvis de ansætter anden arbejdskraft til erstatning for den barslende.

En børneopsparring på 1.000 kroner årligt per barn under 18 år vil koste omkring 19 millioner kroner årligt. Udgiften fordeler sig med 18 millioner kroner til den egentlige opsparingsordning, mens der må påregnes op til 1 million kroner i administrative og andre følgeudgifter til ordningen.

Opgaverne omkring ventelisterne på sundhedsområdet er endnu ikke fuldt belyst, fordi det reelle omfang af ventelisterne på en del områder ikke er kendt. Samtidig vil udgifterne afhænge af ambitionsniveauet for at nedbringe ventelisterne. En indsats for at nedbringe ventelister kunne på bag-

grund af tidligere skøn antages at koste 10-20 millioner kroner årligt afhængig af den hastighed og omfang, indsatsen ville skulle have.

Landsstyrekoalitionsaftalen beskriver endvidere udbygning af 6 regionale lufthavne. Denne type lufthavne er i tidligere skøn og beregninger anslået at koste omkring 50 millioner kroner per lufthavn. Prisen for de enkelte lufthavne vil naturligvis variere efter omgivelser, krav og omfang af de enkelte anlæg. Det overordnede skøn for denne udbygning bliver dog på nuværende tidspunkt omkring 300 millioner kroner. Denne udgift kunne eksempelvis spredes over en årrække som resultat af en prioritering af hvilke lufthavne, der ville skulle udbygges først.

Landsstyret vurderer helt foreløbigt, at de nye udgifter til disse punkter i tillægsaftalen kan blive 100-150 mio. kr. om året, hvis de seks mindre landingsbaner spredes over seks år, og landskassen ikke finansierer landingsbanen i Ilulissat.

Finansiering i FFL 2006

Fremskrivningen af de offentlige finanser rejser krav om betydelige besparelser i de offentlige udgifter. Det virker rimeligt at antage, at besparelserne på kort sigt må koncentreres i Hjemmestyret, fordi de borgernære ydelser i kommunerne allerede er under pres og samtidig må betragtes som offentlige kerneydelser på linie med Hjemmestyrets ydelser indenfor uddannelse, social forsorg og sundhed. På sigt må en øget finansieringsbyrde dog følge med over i kommunerne i takt med, at kommunerne overtager offentlige opgaver og bevillinger.

Figur 3.2 viser, at de samlede finansieringskrav til besparelser i Hjemmestyret og kommunerne kan stige til 6-700 millioner i 2009-2011. Så omfattende omprioriteringer skal gennemføres en årrække i forvejen, og Landsstyret vil derfor i samarbejde med kommunerne søge at belyse finansieringsmulighederne frem til Landstingets finanslovsforhandlinger i eftersommeren 2005.

Besparelserne må derfor i første omgang rettes mod sekundære offentlige ydelser og den hidtil mekaniske videreførsel af tilskud til drift og sekundære formål. Landsstyrets finansieringsforslag vil derfor primært rette sig mod administrative udgifter og tilskud, der afvikles eller nedbringes væsentligt i 2007-2009. Herunder må egentlige tilskud fremover betragtes som midlertidige, og en del aktiviteter inden for såvel erhverv som kultur, der i dag finansieres ved tilskud, må inden for en kort årrække finde nye finansieringskilder eller afvikles. Endelig vil landsstyret gennemføre en genvurdering af budgetteringen af de lovbundne ydelser uden at foreslå hverken forværringer eller forbedringer i de lovbundne ydelser.

4. Mulige mål for finanspolitikken frem til 2020

Den økonomiske politik skal i perioden frem til 2020 bidrage til en øget realvækst i den private sektor. Landsstyret vil i samarbejde med kommunerne i løbet af 2005 formulere mål og rammer for den økonomiske politik. Målene skal ses i lyset af de rapporter og betænkninger, der er udarbejdet i 2003, og det arbejde en Grønlandsk-Dansk Fælleskommission i øjeblikket udfører. Landsstyret vil tage udgangspunkt i følgende elementer der vil indgå i rammerne for den økonomiske politik:

- 0-vækst i den offentlige udgiftsramme. Kommunerne og Hjemmestyrets udgifter kan bevæge sig inden for en ramme på 0 procent i realvækst i forhold til 2005-budgetterne. De samlede offentlige udgifters andel af økonomien vil aftage i takt med væksten i den private sektor, og økonomien vil fortsat være stabiliseret af et stabilt offentligt aktivitets- og beskæftigelsesniveau.
- Balance i de offentlige finanser. Hjemmestyrets og kommunernes budgetter skal samlet set balancere, og det samlede DAU-resultat for Hjemmestyre og kommuner skal balancere over tre år.
- Ingen stigninger i skattetrykket for personindkomster. Incitamentet til at arbejde mere skal fastholdes, herunder navnlig for mellemindkomstgruppen, der skal blive større.
- Offentlige omprioritering af op mod 1 mia. kr. fra kortsigtet tilskud og drift, til investeringer i uddannelse, boliger, byggemodning, vedvarende energi, rammer for eksporterhverv samt strukturer og rammer for privat opsparing. Omprioriteringerne skal finde sted i Hjemmestyrets finanslove og kommunale budgetter inden en strukturreform. De skal også ske under hensyntagen til de offentlige kerneydelser inden for social-, sundheds- og uddannelsessektoren. Investeringer i vedvarende energi og uddannelse kan erstatte dele af arbejdskraften og energiimporten.
- Den private opsparing skal øges ved incitamentter og nye muligheder for opsparing i pension, bolig, egen virksomhed og uddannelse. Denne type opsparinger vil styrke husholdningernes evne til at omstille sig økonomisk og arbejdsmæssigt samt begrænse marginalforbruget. En højere opsparingsandel i såvel offentlig som privat sektor, vil desuden bidrage til et kapitalapparat som led i grundlaget for en øget økonomisk vækst.
- Maksimalt årlige nominelle rammer for den samlede offentlige lønsum. Lønsumfordelingen kan omprioriteres i takt med prioritering af de offentlige kerneydelser. Reallønsforbedringer for lønmodtagere, skal primært opnås gennem ændrede lønstrukturer. Købekraftforbedringer ved påvirkning af elementerne i forbrugerprisindekset. Lønudviklingen i den offentlige sektor må ikke skabe lønpres i den private sektor.
- De samlede offentlige påvirkninger af forbrugerprisindekset må ikke overstige 1 procent per år, inklusive påvirkningen fra afgifter og de fuldt Hjemmestyreejede selskaber. Lave stigninger i forbrugerprisindekset er et bidrag til at fastholde og forbedre reallønnen uden væsentlige nominelle lønstigninger.

Målene skal drøftes i lyset af en kommunalreform og fastlægges i forbindelse med FL 2006.

Bilag A. Vækst og konjunkturer i Grønland

Samfundsproduktionen er steget i de sidste to årtier, og den grønlandske økonomi er blevet mere selv bærende. Efter en afmatning af konjunkturerne i årene 2001 til 2003 er der desuden tegn på fornyet, men moderat økonomisk fremgang fra 2004.

Den grønlandske økonomi er i perioden 1981-2003 vokset med gennemsnitligt 1 procent målt ved BNP per indbygger, når inflationen er trukket fra. Fremgangen i økonomien kan i nogen grad tilskrives en øget egenproduktion¹. Større egenproduktion er en stigning i produktionen, der ikke skyldes bloktilskuddet fra staten. Større egenproduktion betyder, at samfundsøkonomien er blevet forholdsvis mindre afhængig af statens tilskud.

Den danske økonomi er de seneste 20 år i gennemsnit vokset 1,5 procent per indbygger målt ved realt BNP. Dermed er det økonomiske grundlag for velfærd vokset hurtigere i Danmark end i Grønland.

Derfor er det nødvendigt at skabe større vækst og udvikling i samfundsøkonomien, hvis Grønland vil opnå samme levestandard som eksempelvis i Danmark. En højere vækst i produktionen er også nødvendig for at opnå bedre overensstemmelse mellem produktion og forbrug, og for at opnå bedre balance mellem, hvad vi betaler og modtager fra det offentlige.

Hvis Grønland eksempelvis ønsker at opnå samme levestandard som i Danmark, kan man illustrere den nødvendige indsats ved at beregne den fremgang i produktionen, som vil give samme beløb til rådighed til forbrug og opsparing per indbygger i Grønland og i Danmark.

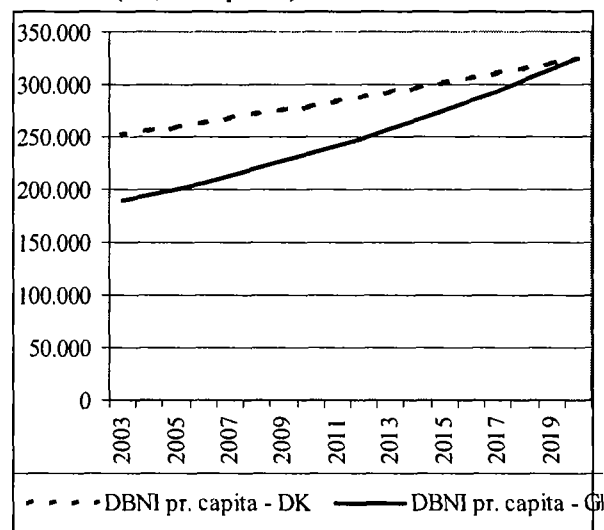
Regneeksemplet er meget forenklet. Formålet med regneeksemplet er imidlertid ikke at angive præcise tal for, hvor meget økonomien skal vokse i de kommende år. Det statistiske grundlag er desuden for usikkert til at beregne præcise sammenligninger. Formålet er derimod at pege på, at det kræver forandringer i den økonomiske politik at skabe stor vækst i økonomien og i indkomstniveauet, som eksempelvis til det samme niveau som i Danmark.

Figur 2.1a viser et regneeksempel, hvor rådighedsbeløbet til forbrug og opsparing per indbygger i Grønland når samme niveau som i Danmark i 2020. Som udgangspunktet er dette beløb i Danmark

¹ Egenproduktionen er et tilnærmet udtryk for det produktionsniveau, som Grønland ville have uden statslige overførsler. Økonomidirektoratet skønner, at egenproduktionen i 2003 udgjorde omkring 60 procent af Grønlands BNP. Egenproduktion har intet med begrebet selvforsyning at gøre. Selvforsyning udtrykker uafhængighed af importerede vare. Egenproduktionen kan derfor vokse uden at graden af selvforsyning bliver større.

omkring én tredjedel højere end i Grønland, når der er taget højde for, at købekraften per krone er lavere i Grønland end i Danmark. Det er antaget, at produktionen i Danmark vokser med 1,5 procent om året frem til 2020. I regneeksemplet vokser BNP³ i Grønland med 4,2 procent om året. Til sammenligning voksede BNP i gennemsnit med 3 procent om året i 1993-2003.

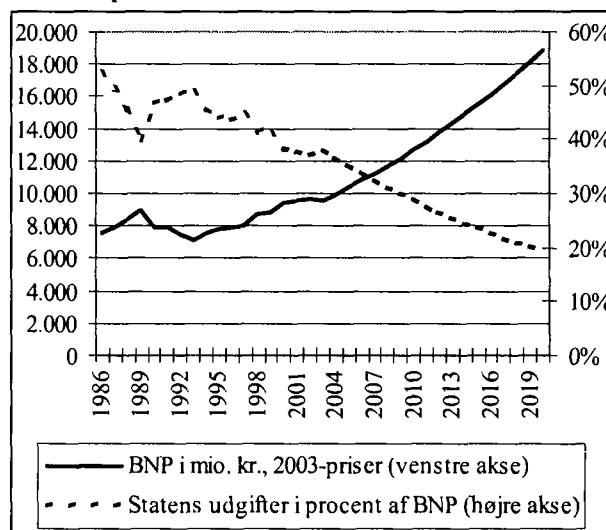
Figur 2.1a Regneeksempel for udvikling i disponibel bruttonationalindkomst per indbygger i Danmark og Grønland (kr., 2003-priser)



Kilde: Økonomidirektoratets beregninger.

Anm.: DBNI per indbygger i Grønland i 2003 er korrigeret for en beregnet købekraftparitet på 121, DK-GRL.

Figur 2.1b Regneeksempel for udvikling i bruttonationalprodukt i Grønland og statens udgifter som andel af bruttonationalproduktet.



Kilde: Økonomidirektoratet på baggrund af data fra Grønlands Statistik

Regneeksemplet viser i figur 2.1b, at statens udgifter ved et uændret bloktilskud vil udgøre en mindre og mindre del af økonomien i Grønland i takt med, at BNP stiger. Regneeksemplet illustrerer en udvikling, hvor Grønlands økonomi med et uændret bloktilskud bliver mere selv bærende på grund af en større egen produktion. Figuren viser imidlertid også, at fremgangen i økonomien er gået i stå 2001, 2002 og 2003.

Produktionen målt ved reelt BNP faldt således i 2003 med 0,5 pct. i forhold til 2002, hvilket bl.a. medførte en stigende ledighed, jf. tabel 2.1. Lavkonjunktoren kan primært henføres til den generelle afmatning i verdensøkonomien, vigende rejsepriser samt stigende olie- og råvarepriser. Desuden har udviklingen i de offentlige udgifter i de seneste år formentlig ikke i sig selv bidraget til øget vækst.

² Det svarer til, at væksten i Danmark de kommende år er den samme som den gennemsnitlige vækstrate i perioden 1979-2002.

³ BNP beregningen skal tages med forbehold.

Tabel 2.1. Økonomiske nøgletal og konjunkturindikatorer.

	2000	2001	2002	2003	2004
Vækst i realt BNP (pct.)	7,1	1,3	0,7	-0,5	-
Ledighed (personer)	1.475	1.597	1.782	1.927	1.875 ¹
Prisstigninger (pct.)	1,7%	3,2%	3,9%	1,9%	2,3%
Omsætningen i detailsektoren (juli 1997=100)	120,0	116,6	120,0	119,4	-
Årlig ændring i rejsepriserne (pct.)	-4	-9	-17	-8	-
Handelsbalancen (mio. kr.)	-742	-460	-668	-746	-1.343 ²
Import (mio. kr.)	2.947	2.693	3.057	3.031	3.489 ²
Eksport (mio. kr.)	2.205	2.233	2.389	2.285	2.146 ²
Løbende afregning af landsskat (pct.-vis vækst)	4,3	5,3	7,2	2,8	6,3
Nettogæld i Hjemmestyret og seks største selskaber	360,8	180,3	-480,8	-900	

Kilde: Grønlands Statistik, samt ØD's egne beregninger .

1) 2004 tallet er ØD's skøn på basis af 1.halvår 2004.

2) 2004 tallet er ØD's skøn på basis af 1.-3. kv. 2004.

Den seneste udvikling i afregning af landsskatter kan dog tyde på moderat økonomisk fremgang i 2004.

Bilag B Strukturelle betingelser for vækst

For at fremme væksten i Grønlands egenproduktion, må den økonomiske politik og underliggende samfundsstrukturer ændres på en række områder. Det gælder indenfor erhvervsstrukturen, strukturen i det offentlige forbrug, arbejdsstyrkens sammensætning, indkomstspredning, udenrigshandel, prisniveauet, gæld, opsparing og investering.

Ændringer i erhvervsstrukturen

Det virker urealistisk at øge egenproduktion inden for rejefiskeriet på kort sigt. Det skyldes forventningen om forsat lave rejepriiser i de kommende år sammenholdt med, at det ikke synes realistisk at øge fangstmængderne yderligere, hvis fiskeriet skal være bæredygtigt på sigt.

En væsentlig del af den grønlandske egenproduktion og eksportindtægter kommer i dag fra fiskeriet. Rejer er til stadighed den vigtigste enkeltart i det grønlandske fiskeri. Eksporten af rejer står for 56 pct. af den samlede eksport i 2003. Rejekvoterne er i øjeblikket på det højeste niveau nogensinde, mens eksportprisen på rejer er faldet. Stadigt stigende fangstmængder har været med til at modvirke faldende indtægter til rejeehvervet som følge af faldet i rejepriisen. Det sætter de fremtidige indtjeningsmuligheder inden for rejefiskeriet under et stort pres.

Fiskerisektoren kan dog på længere sigt bidrage til en øget egenproduktion gennem kommercialisering af de i dag uudnyttede fiskearter og produktforædling, herunder også markedsføring og branding. Landsstyret vil derfor også i de kommende år bidrage til en bedre udnyttelse af Grønlands betydelige fiskeressourcer.

Et andet område, der i de senere år har vist et nyt potentiale er udvindingen af guld og olivin. Disse og andre råstofområder skønnes at rumme vækstmuligheder, der i årene fremover vil kunne bidrage til en forøget egenproduktion og skabe nye eksportindtægter. Indenfor mineralområdet viser erfaringen at minedrift i første omgang har en stor indflydelse på den lokale arbejdskraft samt lokale virksomheder og underleverandører. Det skal også pointeres at efterforskning og udvinding af råstoffer er en kapital- og videns intensiv opgave, der kræver udefra kommende investeringer og internationale samarbejdspartnere. Det er vigtigt, at Grønland øger sin viden og teknologiske formåen indenfor råstofområdet. Grundlæggende skal dette ske ved til stadighed at være tiltrækkende for de internationale selskaber og dernæst også at kunne samarbejde omkring deres viden og erfaring.

Turismen vurderes at have været inde i en positiv udvikling de sidste to år. Dette har blandt andet sammenhæng med, at Air Greenland har givet flere forhåndsreservationer til turismen og samtidig gjort det lettere at reservere billetter fra turoperatører uden for Grønland og Danmark. Markedsføringen af Grønland vil endvidere blive intensiveret de kommende år på især de udenlandske markeder, hvor der skønnes at være et stort potentiale. Det er aktuelt forventningen fra Greenland Tourism, at turismen i de kommende år vil have en vækstrate på 4-8% pr. år.

Krydstogtturismen forventes fortsat at stige. Fra 2003 til 2004 steg antallet af krydstogtturister i Grønland med ca. 60%. Greenland Tourism venter årlige vækstrater i dette segment på 15-20% i de kommende år.

En bedre udnyttelse af landets turismemæssige potentialer hænger nøje sammen med infrastrukturen. Desuden vil en fastlæggelse af den kommende samlede nye trafikstruktur bidrage til, at der kan opnås en mere langsigtet planlægning i turistbranchen. Det er nødvendigt for at kunne gennemføre større investeringer i erhvervet. Endelig vil bedre rammer for kompetenceudvikling inden for turismeerhvervet skulle bidrage til en større beskæftigelsesmæssig effekt ved en øget turismetilstrømning i de kommende år.

Det skal også overvejes at skabe rammer for at ændre den ensidige forsyningsstruktur og virksomhedernes omkostningsstruktur. Sådanne rammeforbedringer kan bidrage til øget erhvervsaktivitet og værditilvækst.

Bedre udnyttelse af offentlige midler

Væksten i egenproduktion kan i de kommende år ikke forventes, at blive støttet af et større samlet offentligt forbrug. Hverken Hjemmestyret eller kommunernes udgiftsrammer vil i sig selv skabe øget efterspørgsel efter arbejdskraft, varer eller tjenesteydelser.

Den offentlige udgiftspolitik kan dog bidrage til en øget vækst i samfundsøkonomien gennem en mere vækstorienteret anvendelse af de eksisterende budgetrammer. I 2002 var knap halvdelen af arbejdsstyrken beskæftiget inden for de private erhverv, heraf var hovedparten direkte eller indirekte tilknyttet fiske- og rejeindustrien. En øget vækst i samfundsøkonomien fordrer, at den private sektors andel af økonomien vokser markant, samt at erhvervsstrukturen diversificeres, så afhængigheden af fiskeriet mindskes.

Den offentlige sektor kan bidrage til denne udvikling ved omprioritering af udgiftsrammerne med henblik på, at gennemføre investeringer i uddannelse, boliger, infrastruktur, forsyning, erhvervsudvikling og andre områder, som kan lette udviklingen af erhvervsstrukturen og bedre udnyttelse af arbejdsstyrken. De offentlige udgifter kan med andre ord skabe et større samfundsøkonomisk afkast ved at blive anvendt på en anden måde end i dag.

Landsstyrets beslutning om, at modernisere erhvervsfremmestrukturen fra 2005, er et eksempel på at udnytte de offentlige udgiftsrammer bedre til, at skabe bedre rammer for iværksættere og virksomheder i udvikling. Den nye struktur er indgående beskrevet i rapporten "Bedre rammer for erhvervsudvikling – med ny erhvervsfremme-struktur". Det er landsstyrets opfattelse, at den offentlige sektor ikke er ansvarlig for udviklingen af de enkelte virksomheder, men for at skabe bedst mulige rammer for erhvervsudviklingen. Den nye erhvervsfremmestruktur skal bidrage med:

- Udviklingen af en mere differentieret erhvervsstruktur, hvor andet end fiskerisektoren kan udvikles. Her tænkes på blandt andet is og vand, fødevarer, bioteknologi baseret på mikroorganismer fra ekstreme miljøer, arktisk teknologi, turisme, diverse nicheproduktioner, Informations- og Kommunikations Teknologi, film, media, design og kunsthåndværk.
- Stimulering af virksomheder, der kan tage konkurrencen op på hjemmemarkedet for herigennem at skabe øget dynamik i det hjemlige erhvervsliv.
- Styrkelse af den regionale og kommunale erhvervsfremmeindsats, hvor tværkommunale samarbejder også skal styrkes via dannelse af destinationssamarbejder mv.
- Støtte til mere produktudvikling og styrket indsats omkring innovationsmiljøer, så der kan indbygges ny viden i produkter og serviceydelser og derved skabes produkter med højere værdi for virksomhederne, også til gavn for eksporten
- Bedre adgang for iværksættere og virksomheder til relevant information om erhvervsfremmetiltag, etableringsregler, finansiering, eksportordninger mv.

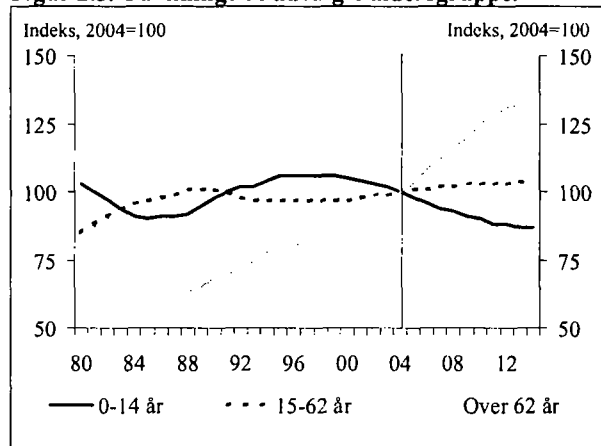
I forlængelse heraf er det væsentligt, at en langt større del af de offentlige budgetter målrettes udviklingsfremmende aktiviteter.

Bedre udnyttelse af den potentielle arbejdsstyrke

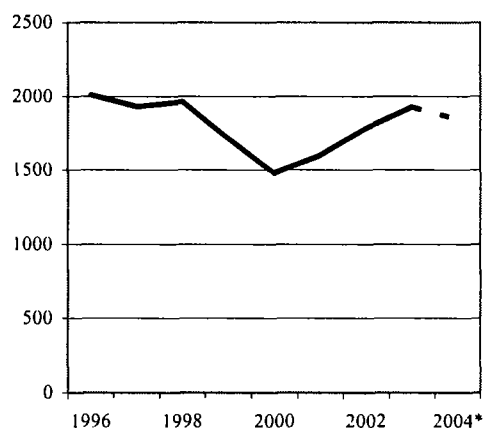
Den potentielle arbejdsstyrke er den del af befolkningen, der er mellem 15 og 62 år. Befolkningsudviklingen i de kommende år vil ikke i sig selv bidrage til en større grad af økonomisk vækst, fordi antallet af personer i de normalt erhvervsaktive aldre 15-62 år ifølge Grønlands Statistiks seneste

befolkningsprognose⁴ vil stort set være uændret de næste 10 år, jf. figur 2.5. Det dækker dog over, at der sker et fald i antallet af de formodede mest erhvervsaktive aldersgrupper 30-49 år, mens antallet i de øvrige grupper stiger. Det indebærer isoleret set en stagnerende eller svagt faldende arbejdsstyrke i de kommende år.

Figur 2.5. Udviklingen i udvalgte aldersgrupper



Figur 2.7. Medio antal ledige 1996 til 2004.



Kilde: Grønlands Statistik, samt Økonomidirektoratets egne beregninger.

*Bemærk: 2004 tallet er Økonomidirektoratets skøn på basis af 1.halvår 2004.

Samtidig er ledigheden i byerne steget de seneste år. Fra et ledighedsniveau på 1.407 personer i 2000, er tallet i 2003 oppe på 1.927 personer, svarende til 7,2 pct. af arbejdsstyrken, jf. tabel 2.1. I første halvår 2004 faldt ledigheden dog let til 7,5 pct. mod 7,9 pct. året før.

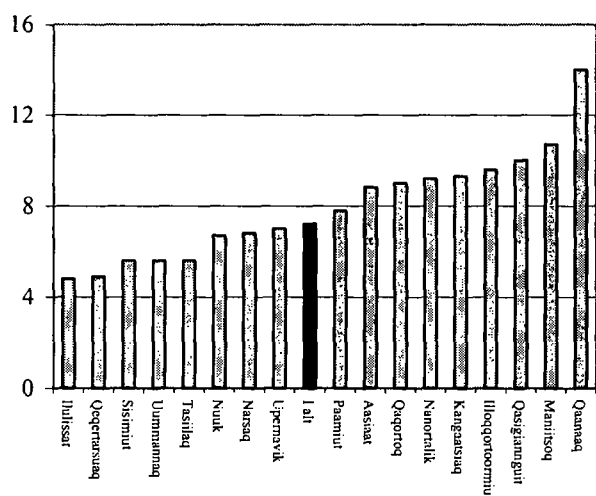
Samtidig med at økonomisk vækst skaber et behov for mere arbejdskraft, var der i 2003 omkring 2.200 førtidspensionister og registrerede ledige i byerne i den erhvervsaktive aldersgruppe (30-49 år). For at udnytte den potentielle arbejdsstyrke bedre, må arbejdsstyrken imidlertid svare bedre til efterspørgslen efter arbejdskraft. Ledighedstallene peger på, at dette ikke nødvendigvis er tilfældet i dag.

Ledigheden er langt fra jævnt fordelt geografisk. I de større byer, hvor afhængigheden af fiskeindustrien er lav og hvor andelen af personer uden en kompetencegivende uddannelse er relativ lav, er arbejdsløsheden generelt lavere end landsgennemsnittet. Arbejdsløsheden i Sisimiut er således kun 5,6 pct., mens den i Qaanaq er oppe på hele 14,0 pct., jf. figur 2.8. Det tyder på, at den stigende arbejdsløshed ikke kun er konjunkturbetinget, men også skyldes lokale forhold. Der er med andre

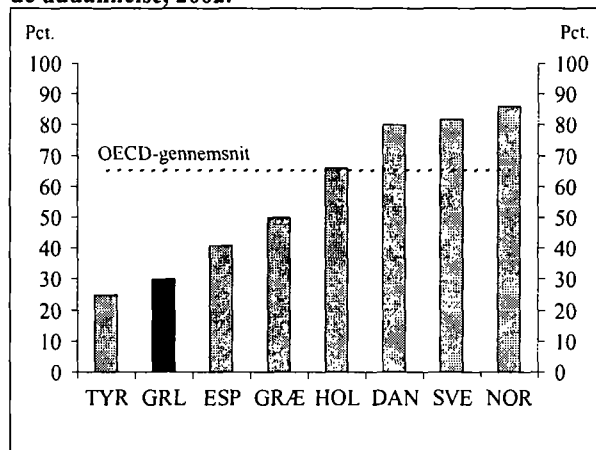
⁴ Befolkningsprognoser er altid forbundet med en betydelig usikkerhed. Ikke mindst i en lille population som den grønlandske. Ændringer i de bagvedliggende antagelser, specielt angående ind- og udvandningsmønstre, kan medfører store ændringer.

ord forskel på, hvor i landet der er størst efterspørgsel efter arbejdskraft, og hvor i landet der er størst udbud af arbejdskraft.

Figur 2.8. Ledighedsprocent per kommune



Figur 2.6. Andel 25-64-årige med en kompetencegivende uddannelse, 2002.



Anm.: Tal for uddannelsesniveauct i Grønland er et skøn på baggrund af antal fuldførte uddannelsesforløb fra 1980 til 2002.

Kilde: Grønlands Statistik og OECD "Education at a Glance, 2004".

For at undgå, at store befolkningsressourcer ligger uudnyttet er det væsentligt, at der er geografisk sammenhæng mellem arbejdskraft og arbejdspladser. En væsentlig udfordring i de kommende års struktur- og regionalpolitik, er således at skabe muligheder for bedre balance mellem befolkningens bosætningsmønster og den geografiske fordeling af arbejdspladser. Det kræver blandt andet at arbejdskraften bliver mere mobil, og at de større byer får bedre evne til at opsuget tilflyttere. Dette kræver også løsning af bolig manglen i de større byer, og en øget kapacitet i uddannelsessektoren.

Samtidig viser ledighedstallene, at omkring 80 procent af de registrerede ledige i byerne var ufaglærte personer. Dette kunne tyde på, at manglende kvalifikationer kan være en årsag til ledighed og en forhindring for at udnytte den potentielle arbejdsstyrke bedre.

En bedre indsats på uddannelsesområdet vil forbedre arbejdskraftens kvalitet og sikre en højere produktivitet. Det vil øge beskæftigelsesmulighederne for den enkelte og styrke erhvervslivets konkurrencedygtighed, hvilke er nærmere beskrevet i kapitel 3. Andelen af arbejdsstyrken, der har folkeskolen som højeste uddannelse skønnes at være omkring 66 procent sammenlignet med 20 pct. i Danmark, jf. figur 2.6. For at skabe grundlag for større økonomisk vækst og beskæftigelsesmuligheder er det derfor nødvendigt, at hæve uddannelsesniveauct betragteligt i de kommende år. Landsstyret foreslår derfor styrket uddannelsesindsats og det er nærmere beskrevet i kapitel 2.

Spredning i indkomstdannelse, vækst og forsørgerevne

Indkomsterne i Grønland er meget ujævnt fordelt. Der er store forskelle mellem indkomstgrupperne, og der er store geografiske forskelle i indkomstniveauerne. Det betyder, at forsørgerbyrden bliver koncentreret på en forholdsvis lille del befolkningen.

Forskellen mellem den gennemsnitlige betaling af skatter mv. per borger og offentlige udgifter per borger er over 70.000 kroner. De offentlige udgifter per borger er over 120.000 kroner. Det er imidlertid under 3.000 personer, der i dag betaler mere end 120.000 kroner i personskatter. Selvom en større gruppe også betaler afgifter, illustrerer dette forhold, at kun ganske få er i stand til at bidrage til en selv bærende offentlig sektor.

Det er derfor nødvendigt at skabe et langt bredere funderet skattegrundlag for den offentlige sektor, i form af en stor mellemindkomstgruppe. Indkomsterne altså spredes, på en langt større gruppe af lønmodtagere. Dette bør ske både af hensyn til den generelle udligning i levestandard og af hensyn til løbende at skabe en mere stabil og langsigtet skatteindtægtsgrundlag for de offentlige ydelser. Derfor skal der også ske en koordineret efteruddannelsesindsats for den samlede lavindkomstgruppe.

Udenrigshandlen

Underskuddet på handelsbalancen er vokset markant de senere år. Efter underskud på 460 og 668 mio. kr. i henholdsvis 2001 og 2002 udgjorde underskuddet 746 mio. kr. i 2003. Det skyldes, at eksporten er stagneret, mens importen er steget, hovedsageligt fra 2001 til 2002.

Foreløbige tal peger i retning af en yderligere forværring af handelsbalancen i 2004. Eksporten skønnes således at være faldet med 6,1 pct. i 2004 sammenlignet med 2003, hvilket primært kan henføres til vigende indtjening i fiskeindustrien. Importen er derimod steget med 15,1 pct. i samme periode. Stigningen i importen peger i retning af en pæn fremgang i den indenlandske efterspørgsel, om end en stor del af stigningen skyldes de høje oliepriser.

Det voksende underskud på handelsbalancen tyder på en forringelse af Grønlands bytteforhold. Det betyder, at værdien af den grønlandske eksport er faldet sammenholdt med værdien af de varer, Grønland importerer.

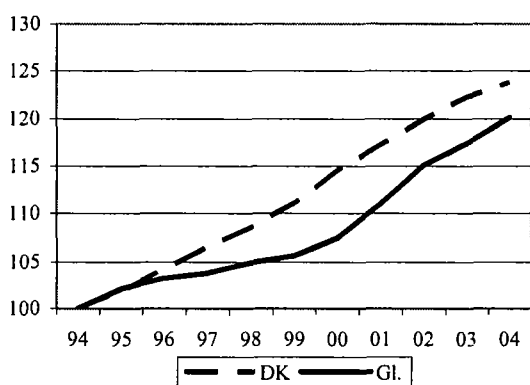
Landsstyrets målsætning for den økonomiske politik i de kommende år er, at få Grønlands bytteforhold forbedret. Eksportsiden kan forbedres, dels igennem satsningen på mineral og råstof området og dels igennem en mere diversificeret erhvervsstruktur. Importen kan desuden reduceres igennem en mere målrettet satsning på vedvarende energikilder og deraf følgende mindre afhængighed af olie.

Prisniveauet

Prisniveauet i Grønland er i et internationalt perspektiv meget højt. En undersøgelse foretaget i 1994 viste, at priserne på varer og tjenester i gennemsnit var 25 procent højere i Grønland end i Danmark. Figur 2.14 viser, at forbrugerpriserne i gennemsnit er steget lidt mindre i Grønland end i Danmark siden 1994, mens figur 2.15 viser, at købekraften per krone stadig er omkring 20% højere i Danmark, end i Grønland.

Det høje prisniveau i Grønland skyldes bl.a. de høje omkostninger, der er forbundet med transport af varer ind i Grønland og internt i Grønland. Derudover kan det høje prisniveau formentlig tilskrives, at der kun er én eller få udbydere på mange vare- og tjenestemarkeder i Grønland. De høje forbrugerpriser udhuler husholdningernes købekraft, og det høje prisniveau giver anledning til lønpres i overenskomstforhandlingerne. Det øger virksomhedernes produktionsomkostninger.

Figur 2.14. Udviklingen i forbrugerpriserne.



Figur 2.15. Købekraftsparitet Grønland-Danmark



Kilde: Grønlands Statistik og Økonomidirektoratets beregninger.

Landsstyret ser flere muligheder for at stoppe denne utilfredsstillende udvikling. For det første skal forskellen mellem prisniveauet i Grønland og Danmark indsnævres. Det er en svær opgave, da befolkningens størrelse medfører et begrænset potentiale for udnyttelse af eventuelle stordriftsfordele i

produktionen. Dertil kommer betydelige transportomkostninger forbundet med spredningen af befolkningen over et meget stort geografisk område. Dette betyder også, at der på en lang række områder opstår naturlige monopoler.

Det er vigtigt med en disciplineret omkostningspolitik i disse naturlige monopoler, og at prisen på de udbudte varer og tjenester afspejler produktionsomkostningerne. Hjemmestyret kan bidrage her til gennem en stram tilsyns- og tilskudspolitik. Endvidere er det vigtigt, at der på markeder med flere udbydere, sikres en højere grad af konkurrence og derved en mere fri prisdannelse. Endelig kan offentlige myndigheder på visse områder, benytte sig af prisregulering med henblik på at opretholde et forholdsvis omkostningsægte prisniveau.

Desuden skal der sikres større overensstemmelse mellem arbejdskraftens produktivitet og dens aflønning. Det er også nødvendigt, at arbejdstagere udviser tilbageholdenhed, i forbindelse med overenskomstforhandlinger, bidrager til at reducere lønstigningstakten reduceres kraftigt og gør overenskomsterne mere fleksible i forhold til arbejdsmarkedets krav.

Gæld, opsparing og investering

Det har længe været et mål i den økonomiske politik, at nedbringe den offentlige gældsbyrde, hvoraf hjemmestyret og de største selskaber har tegnet sig for størstedelen. Nettogælden i de seks største hjemmestyreejede selskaber er reduceret fra ca. 1,4 mia. kr. i 1997 til 85 mio. kr. i 2003, jf. tabel 2.2. I samme periode er landskassens finansielle nettoformue steget fra 792 mio. kr. til 985 mio. kr. Denne udvikling udtrykker en væsentlig finansiell opsparing.

Der er derved reelt tale om, at store dele af det grønlandske samfunds gæld er afviklet. Det er en væsentlig bedrift, og et godt afsæt for en selv bærende økonomi. Idet såvel selskaberne som den offentlige økonomi ikke lider under den rentebyrde, der kendes i en række OECD-lande.

De seks største selskaber er alle offentlig ejet. Formueopbygningen i disse selskaber og den offentlige opsparing i Hjemmestyret skal imidlertid også forvaltes med sigte på at skabe en selv bærende økonomi. Derfor er det væsentlig i de kommende år at undgå, at der opstår oversolvente selskaber, at selskabernes opsparing giver anledning eller råderum for et for højt omkostningsniveau eller, at nettoopsparingen henligger passivt, hvis der foreligger veldokumenterede indenlandske investeringsmuligheder, der kan bidrage til en selv bærende økonomi.

Samtidig spiller selskaberne hver især en meget stor rolle på deres respektive markeder i Grønland, og selskabernes prissætning har stor indflydelse på udviklingen i forbrugerprisindekset og derved forbrugernes købekraft. Også af denne grund er udviklingen i selskaberne formueopbygning relevant at overvåge.

Den private opsparing er vanskelig at estimere og udtrykke meningsfuldt i dag, fordi der ikke foreligger systematisk statistik, hverken for et produktionsbaseret nationalregnskab eller for betalingsbalancen. En dominerende del af opsparingen i Grønland må imidlertid antages, at finde sted i den offentlige sektor, i form af finansiel opsparing og investeringer i Hjemmestyre og kommuner, samt i de offentlig ejede selskaber. Derimod synes den private opsparing at være yderst begrænset hos lav- og mellemindkomst grupperne. Endelig må en del af den private opsparing antages, at finde sted i udlandet.

Ringe privat opsparing hæmmer de private investeringer, der skal tilvejebringe et produktionsapparat, teknologi mv., til at øge egenproduktionen. Hertil kommer, at store dele af befolkningen uden opsparing ikke har økonomisk råderum til at modstå dårlige økonomiske tider, eller egne investeringer til at skifte bosted, erhverv, uddannelse og lignende. Derfor er store dele af befolkningen også stærkt afhængig af offentlig støtte, i forbindelse med omstilling og dårlige tider. Endelig bevirker den lave opsparing, at mange borgere ikke har anden indkomst i alderdommen end folkepensionen. Med den stigende ældrebyrde in mente er dette bekymrende.

Landsstyret ønsker at øge incitamentet til opsparing ved at bidrage til et sundt investeringsklima. Det kræver blandt andet stabilitet og forudsigelighed i den økonomiske politik og den økonomiske udvikling for at skabe tillid til, at investeringer giver afkast over en årrække.

Større privat boligmasse: I dag består størstedelen af boligmassen af offentligt ejede lejerboliger, hvilket begrænser befolkningens mulighed for opsparing i egen bolig. Udbudet af ejer- og andelsboliger i samfundet skal derfor øges markant over de kommende år. Dette kan gøres dels gennem nybyggeri, dels ved at omdanne eksisterende lejerboliger til ejer- eller andelsboliger. Herved skabes et naturligt investeringsobjekt for almindelige lønmodtagere. Hjemmestyret har i en årrække forfulgt en strategi, som skal øge den private boligopsparing, men opsparingen har ikke i øjeblikket et tilstrækkeligt omfang. Boligopsparing er sammen med pensionsopsparing den formentlig væsentligst mulige opsparingsform i Grønland på kort og mellemlang sigt.

Udvidelsen af den private boligmasse hæmmes i dag af, at finansieringsinstitutionerne ikke yder lån i alle byer og bygder.

Flere private virksomheder: Målsætningen om en selv bærende økonomi stiller store krav til væksten i den private sektor. De generelle vilkår for private iværksættere skal derfor forbedres. Det kræver adgang til risikovillig kapital, billige erhvervslejemål, god infrastruktur, teknisk og juridisk knowhow m.m.. Virksomhedsvækst kræver derudover et tilgængeligt kapitalapparat til investeringer, enten i form af egenkapital eller lånekapital. Evnen til at akkumulere egenkapital og adgangen til lånekapital bliver derfor også afgørende for væksten fremover.

Øget pensionsopsparing: De private pensionsopsparinger skal øges, så fremtidens pensionister i højere grad kan finansiere deres egen alderdom. Herved øges indlånet hos de institutionelle investorer og dermed de finansielle ressourcer i samfundet. I denne forbindelse er det vigtigt, at de opsparede pensionsmidlerne ikke kun placeres i udenlandske aktiver, men også i indenlandske. Dette kræver, at det risikokorrigerede afkast i Grønland, er konkurrencedygtigt med udlandet. I denne forbindelse skal det bemærkes, at pensionsmidler ved gældende lovgivning ikke kan placeres i højrisiko-aktiver. Skal en større andel af pensionsmidlerne placeres i grønlandske investeringer kræver det, at der opbygges investeringsobjekter med lav risikovurdering og et højt og stabilt afkast.

Bilag C Produktivitet, løn og offentlige overenskomstforhandlinger fra 2005

Målsætningen om en mere selv bærende økonomi stiller store krav til udviklingen og forbedringen af landets produktivitet. Grønlands egenproduktivitet er i dag lavere end i de fleste lande i Norden og Europa. Men i kraft af bloktilskuddet, kan Grønland alligevel opretholde en levestandard og et lønniveau, der er sammenlignelig med landene i Vesteuropa.

Landsstyret ser det som en væsentlig opgave, at mindske gabet mellem løn og egenproduktivitet. Dette kan gøres gennem en reduceret offentlig efterspørgsel efter arbejdskraft, øgede investeringer i uddannelse og ved nye strukturer i de offentlige overenskomster. Desuden er det vigtigt, at lønmodtager organisationen erkender det beskedne økonomiske råderum og begrænser deres lønkrav. Overenskomsterne kan indeholde strukturelle forandringer og andre typer forbedringer end nominelle lønstigninger.

Egenproduktivitet

Produktivitet er værdien af de vare og serviceydelser, som en mængde arbejdskraft kan producere per arbejdstime. Hvis produktionen stiger uden at bruge mere arbejdskraft, er produktiviteten steget. Produktiviteten i samfundet kan overordnet set forbedres på tre måder:

1. Gennem investeringer i maskiner og anden realkapital.
2. Anvendelse af mere avancerede produktionsteknologier.
3. Ved at arbejdsstyrken opkvalificeres gennem uddannelse og træning.

Opkvalificering og uddannelse, indtager således en nøgleposition, da anvendelsen af realkapital og nye teknologier typisk forudsætter komplementær viden og kompetence hos medarbejderne. Nye maskiner og avancerede produktionsteknologier, kræver hænder og hoveder der kan betjene dem. Uddannelse er derfor en afgørende forudsætning for en højere produktivitet og dermed et rigere Grønland.

Løn og produktivitet er tæt forbundne begreber. Virksomheder ansætter personale, så længe disse bidrager positivt til den enkelte virksomheds resultat. Sagt på en anden måde, produktiviteten af den enkelte medarbejder skal være mindst ligeså stor som dennes løn. Det betyder, at hvis reallønnen ligger over produktiviteten, vil virksomhederne sætte til på deres produktion og konsekvensen blive øget arbejdsløshed.

Sammenhængen mellem løn og produktivitet gælder også for offentlige arbejdsgivere. Hvis lønudviklingen sker i et hurtigere tempo end produktivitetsudviklingen, er resultatet enten ledighed eller et stigende pres på de offentlige budgetter. Til illustration kostede de overenskomstmæssige lønstigninger i 2005 i alt 65 millioner kroner alene i Hjemmestyret, som følge af de direkte og indirekte lønudgifter under drifts- og tilskudsbevillingerne. Samtidig faldt Hjemmestyrets indtægter 53 millioner kroner i finansloven for 2005.

Det skal desuden understreges, at alle samfundsgrupper har en fælles interesse i en øget produktivitet. For arbejdsgiversiden betyder højere produktivitet bedre konkurrenceevne og for arbejdstagersiden højere løn. Dertil kommer at de offentlige indtægter stiger pga. øgede skatteindbetalinger og vejen banes for højere velfærd og selvstændighed. I denne forbindelse bør også udarbejdes operationelle værktøjer til overvågning af produktivitetsudviklingen i samfundet f.eks. gennem et produktionsbaseret nationalregnskab.

Problemer i forholdet mellem løn og produktivitet i Grønland

Forskel mellem løn, BNP og egenproduktivitet

Grønlands produktivitet (egenproduktiviteten) er den produktion pr. beskæftiget, der ville finde sted, hvis Danmark ikke ydede et bloktilskud til Hjemmestyret. Det er Økonomidirektoratets skøn, at egenproduktiviteten⁵ i perioden 2000 til 2002 har været omkring 180.000 kr. pr. beskæftiget. Det gennemsnitlige BNP pr. beskæftiget er omkring 330.000 kr. og en gennemsnitlige årsløn for en helårsbeskæftiget på 250.000 kr.⁶ Denne forskel mellem egenproduktivitet på den ene side og BNP pr. beskæftiget og gennemsnitsløn på den anden bliver betalt med statens overførsler til Grønland.

Bloktilskuddet fra Danmark stiller således den grønlandske økonomi i et dilemma. På den ene side muliggør den et løn- og forbrugsniveau langt over, hvad landets egenproduktion tillader. På den anden side hæmmer den konkurrenceevnen i den private sektor ved at presse produktionsomkostningerne op på et niveau, der ikke er konkurrencedygtigt.

Landsstyrets mål om en selv bærende økonomi kan kun realiseres ved at indsnævre forskellen mellem løn og egenproduktivitet. Dette er en vanskelig opgave, fordi lønningerne ikke alene bestemmes af produktivitetsudviklingen i Grønland, men også af produktivitetsudviklingen i Danmark.

"Importerede" lønstigninger

Grønland er i vidt omfang afhængig af at kunne importere dansk arbejdskraft. I den offentlige sektor er eksempelvis skoler og sygehuse afhængige af at kunne importere danske lærere og læger for

⁵ Et skøn over egenproduktiviteten er generelt en vanskelig øvelse, der kræver, at man kan udskille effekten på BNP af de statslige overførsler. Egenproduktiviteten er her beregnet ud fra en egenproduktion på ca. 57-58 pct./BNP, og beskæftigelsen er omregnet til antal helårsbeskæftigede.

⁶ Gennemsnitslønnen er beregnet ved at dividere lønsummen med antal helårsbeskæftigede.

at yde den service, som landsstinget og kommunalbestyrelserne ønsker. For at rekruttere denne ofte specialiserede danske arbejdskraft, skal den løn den danske arbejdskraft kan tjene kunne matche lønnen på det danske arbejdsmarked. Lønnen til den importerede arbejdskraft skal derfor ikke bare i udgangspunktet kunne konkurrere med lønnen i Danmark. Lønstigningerne må også i et vist omfang følge med udviklingen i lønningerne og den disponible indkomst i Danmark.

Lønstigningskravene fra den importerede arbejdskraft kan imidlertid smitte af på krav fra andre grupper af arbejdskraft i Grønland enten i form af krav om at nå op på samme lønniveau eller om at følge samme lønstigningstakt.

På det danske arbejdsmarked er lønnen imidlertid bestemt af den danske produktivitet, der er væsentlig højere end den grønlandske. Denne problematik kan kun løses ved, at kvaliteten af Grønlands egen arbejdsstyrke forbedres gennem en meget omfattende uddannelse og kompetenceudvikling. Herved øges egenproduktiviteten og afhængigheden af importeret arbejdskraft mindskes. Det er et langt, sejt og nødvendigt træk.

Produktivitetsudviklingen spiller også en central rolle i forbindelse med lønforhandlinger. Stiger produktiviteten bliver samfundet rigere, hvilket naturligvis skal komme lønmodtagerne til gode i form af højere real disponible indkomst. Stiger lønningerne derimod hurtigere end produktiviteten er resultatet øget ledighed og forringet konkurrenceevne. Det vil slå ud i øgede offentlige udgifter og en forværring af handelsbalancen. I denne forbindelse skal det erindres, at lønningerne i dag ligger langt over egenproduktiviteten. Skal den realøkonomiske balance genoprettes kræver det alt andet lige, at lønningerne i de kommende år stiger langsommere end egenproduktiviteten.

Inflation og lønforhandlinger

Hidtil har lønforhandlingerne med de faglige organisationer i vid udstrækning været påvirket af inflation og ikke produktivitet. Hvis lønforhandlinger tager udgangspunkt i inflationsudviklingen, kan det f.eks. medføre, at stigende oliepriser skaber højere offentlige lønninger i Grønland.

De grønlandske arbejdsgivere får imidlertid hverken flere penge at betale lønstigninger med, eller får mere for arbejde, fordi oliepriserne stiger. På en rejefabrik kan olieprisstigningerne medføre krav om lønstigninger, mens fabrikkens salgsindtægter, der skal betale lønstigningerne, falder på grund af faldende rejepreiser på verdensmarkedet.

Højere importpriser medfører, at Grønlands bytteforhold er forringet og landet realt set er blevet fattigere. Når lønmodtagerne får fuld lønkomensation for importeret inflation, betyder det, at hele

byrden af bytteforholdsforringelsen overvæltet til arbejdsgiversiden. Resultatet er øgede offentlige udgifter, dårligere konkurrenceevne og en yderligere forværring af handelsbalancen.

Faldende offentlige udgifter eller faldende offentlig service

De faldende offentlige indtægter i disse år medfører samtidig lavere offentlige udgifter. Dermed er der færre penge at betale lønstigninger med. Lønstigninger kommer derved i øget grad til at hænge sammen med, at Hjemmestyret må finde yderligere besparelser for at finansiere lønstigninger. Sådanne besparelser risikerer i stigende grad at medføre tab af arbejdspladser i den offentlige sektor, uden at der samtidig er skabt andre og nye arbejdspladser i den private sektor, som kan opsuge arbejdskraften. Høje lønstigninger kan derfor føre til større ledighed.

Omvendt kan for lave lønstigninger medføre, at den offentlige arbejdskraft søger væk fra den offentlige sektor. Hvis der er tale om specialiseret arbejdskraft på eksempelvis sociale institutioner eller elværker, risikerer den offentlige sektor, at den ikke længere i samme omfang kan levere den ønskede sociale service eller forsyningsikkerhed, fordi de pågældende sociale institutioner eller elværker ikke kan skaffe den nødvendige specialiserede arbejdskraft.

Overenskomstforhandlinger i 2005-2008

I de kommende 3 år skal de offentlige overenskomster fornyes. Overenskomsterne dækker en lønsum på i alt 2,2 mia. kroner. En årlig lønstigning på 1 procent af lønsummen vil derfor medføre varige merudgifter fra denne tre-årige overenskomstperiode på 66 millioner kroner. Lønstigninger er en udgift, der må prioriteres på linie med en lang række andre nye offentlige udgifter til eksempelvis forlængelse af barselsorlov eller børnetilskud.

I de kommende overenskomstforhandlinger ser landsstyret kun økonomisk råderum til yderst beskudne lønstigninger. Det kan for flere overenskomstgrupper betyde en ringe udvikling i reallønnen på kort sigt. Alternativet er dog stigende ledighed og øgede offentlige udgifter, der kun kan dækkes ved skattestigninger eller nedskæringer i det offentlige serviceniveau. Landsstyret ser frem til tilbageholdende lønkrav fra organisationerne således, at der er råderum til andre tiltag, eksempelvis uddannelse mv.

Landsstyret vil til gengæld for tilbageholdenhed fra lønmodtagerorganisationerne, nu vil tilbyde lønmodtagerne, herunder ikke mindst gruppen af ikke faglærte, bedre efteruddannelsesmuligheder. Det kan i sidste ende give denne gruppe en mere fordelagtig position på det grønlandske arbejdsmarked.

Landsstyrets initiativer

Gabet mellem løn og egenproduktivitet er et alvorligt problem, der hæmmer initiativ og vækstmuligheder i den private sektor og bringer underskud på handelsbalancen. Skal Grønland blive en selv bærende økonomi må løn og egenproduktivitet bringes i balance. Det kan kun ske ved, at Grønlands offentlige og private forbrug og investeringer kommer på niveau med landets egenproduktion. Landsstyret vil derfor sideløbende tage en række initiativer til at genoprette en realøkonomiske balance i samfundet:

Reduceret offentlig efterspørgsel. Den offentlige sektor har i dag et forbrug, der langt overstiger egenproduktionens bæreevne. Konsekvensen er en efterspørgsel efter uddannet arbejdskraft over samfundets udbud. Det presser lønningerne op, svækker konkurrenceevnen i den private sektor og undergraver mulighederne for at opbygge en selv bærende grønlandsk økonomi.

Dæmpede offentlige udgifter vil på kort sigt ikke give rum for samlet større offentlig service eller større økonomisk aktivitet. Derimod vil et loft over offentlige lønsummer forhindre, at en stigende offentlig efterspørgsle efter arbejdskraft presser lønniveauet op.

Øgede investeringer i uddannelsessektoren. Befolkningens uddannelsesniveau ligger i dag langt under det påkrævede for en moderne velfærdsstat. Landsstyret vil derfor øge investeringerne i uddannelse og kompetenceopbygning massivt i de kommende år. Herved opnås to effekter: For det første øges udbuddet af uddannet arbejdskraft i Grønland, hvorved behovet for at tilkalde dyr dansk arbejdskraft reduceres. Det vil mindske lønpresset og trække i retning af, at lønudviklingen i højere grad bliver bestemt af indenlandske forhold. For det andet vil det øge Grønlands egenproduktivitet og dermed forbedre balancen mellem løn og produktivitet.

Omlægning af lønsystemet i den offentlige sektor. Incitamentet hos den enkelte medarbejder til at yde en ekstra indsats skal øges. Som lønsystemet er skruet sammen i dag, sker lønstigninger pr. automatik i takt med øget anciennitet. En medarbejder forbedrer dog ikke nødvendigvis sin produktivitet og faglige kompetencer blot ved at blive ældre eller ved at have været ansat i længere tid. Målet er at bringe den ansattes løn i bedre overensstemmelse med hans eller hendes individuelle produktivitet. Det skal kunne betale sig at arbejde og at uddanne og opkvalificere sig.

Alternativer til lønstigninger. Landsstyret har allerede og vil fremover arbejde for, at lønmodtagernes købekraft kan forbedres ad andre veje end lønstigninger. Den netop gennemførte skatteletelse pr. 1. januar 2005 er et eksempel. Andre alternativer er forbedringer af overenskomst mæssige ansættelsesvilkår end løn, herunder en øget mulighed for uddannelse og dermed mulighed for større

langsigtet jobsikkerhed. Også arbejdet for at begrænse stigningerne i de almindelige forbrugerpriser indgår i landsstyrets prioriteringer.

Forberedelse af strukturreform. Det fremgår af strukturudvalgets model for fremtidig kommunesammenlægning af 31. januar 2005, at strukturreformen især vil berøre ansatte i Hjemmestyret og kommunerne. Det forventes at overdragelse af sagsområder til kommunerne og realisering af nye storkommuner sker i valgperioden 2009-2013. Overenskomsterne skal rumme løn- og ansættelsesvilkår, der er nødvendige for en succesfuld strukturreform.

Det er strukturudvalgets opfattelse, at ved at sammenlægge kommunernes administrationer vil man kunne styrke muligheden for at opbygge en større faglig kompetence og gøre det nemmere at rekruttere og fastholde kvalificerede medarbejdere.