

INDKOMSTERNE I GRØNLAND

Af cand. polit. *Viggo Svendsen*

Hovedmålet for grønlandspolitikken er at øge befolkningens levestandard. Mere interessant end dette i og for sig selvfølgelig er det hvor hurtigt indkomsten stiger, hvor højt indkomstniveauet er nået op, hvor indkomsterne stammer fra og hvor store indkomstforskelle der findes i Grønland.

Man kan betragte „levestandarden“ som sammensat af de indkomster familierne selv kan disponere over, og de tjenester der stilles til rådighed af det offentlige i form af undervisning, sundhedspleje o.s.v. Denne artikel sigter alene på, at belyse familiernes indkomster og alene pengeindkomsterne. At naturalindtægterne ikke har kunnet medtages er en alvorlig mangel ved statistikken.

Indkomstudviklingen.

For tiden op til 2. verdenskrig er oplysningerne om indkomstudviklingen ret sparsomme, men der var gradvis sket forbedringer. De tog imidlertid først rigtig fart efter verdenskrigen, og navnlig efter at Grønlandskommissionen af 1948 havde skabt en ny sammenhæng mellem indkomsterne og landets produktionsindtægter. Indtil 1950 havde hovedprincippet for al økonomisk politik været, at levestandarden skulle fastsættes således, at landet kunne hvile økonomisk i sig selv. Lønninger og indhandlingspriser blev dengang fastsat på et niveau, så eksporten kunne give et overskud der sammen med statens kryolitindtægter dækkede udgifterne til skole- og sundhedsvæsen m.v. (det offentlige konsum). Efter 1950 ophørte denne form for beskatning, og hovedreglen blev da, at det offentlige konsum skulle dækkes af staten uafhængig af produktionsresultatet i Grønland. Da eksportproduktionen blev befriet for denne finansieringsbyrde, kunne lønninger og indhandlingspriser sættes væsentligt i vejret, men forhøjelserne måtte efter den store kommissions opfattelse ikke blive større end der blev balance mellem eksportindtægterne og produktionsomkostninger for hver konjunkturperiode.

Det nye økonomiske system gav grundlag for de største indkomstforhøjelser i Grønlands historie. Reelt var der tale om en forbedring på ca. 50 pct. og når hertil lægges, at 1950 blev et rekordår for fiskeriet, kan man med moderne sprogbrug ro-

ligt tale om en indkomsteksplosion. Det må imidlertid huskes, at indkomstniveauet var meget lavt i 1949. Timelønnen var for ufaglærte 57 øre, der steg til 110 øre i 1950.

Billedet af indkomstudviklingen i de første tiår efter verdenskrigens afslutning er iøvrigt vanskelig at tegne, fordi der først fra 1955 blev foretaget en løbende indkomststatistik. På grundlag af en opgørelse for 1947 kan man imidlertid konstatere, at *realindkomsten pr. indbygger i perioden 1947–1955 steg med ca. 70 pct.* Denne beregning omfatter kun den grønlandske befolknings pengeindkomster. En indregning af naturalforbruget ville nedsætte stigningstakten en del.

En mere præcis fremstilling af hvad der er sket kan takket være den løbende indkomststatistik gives for perioden 1955–1964, jfr. tabellen.

Tabel 1. Pengeindkomsterne i Grønland i perioden 1955–64, mill. kr.

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964 forel. tal
I. Den grl. befolkning										
A. Arbejdsindkomster										
1. Fra staten										
a. Indhandl. (netto)	5,6	6,1	6,8	8,0	8,5	10,0	12,2	12,7	10,1	13,5
b. Lønindkomster	17,9	19,2	23,1	26,6	29,5	32,8	36,5	42,6	47,1	58,0
Staten ialt	23,5	25,3	29,9	34,6	38,0	42,8	48,7	55,3	57,2	71,5
2. Fra private arbejdsgivere	2,5	2,7	3,3	3,7	4,0	4,6	6,0	7,5	10,0	12,5
Arbejdsindkomster ialt	26,0	28,0	33,2	38,3	42,0	47,4	54,7	62,8	67,2	84,0
B. Sociale understøttelser	1,6	2,2	2,8	2,6	2,6	2,7	3,0	3,3	4,4	8,0
Den grl. befolkn. ialt	27,6	30,2	36,0	40,9	44,6	50,3	57,7	66,1	71,6	92,0
II. Udsendte										
Helårsansatte	18,1	22,9	27,1	29,2	32,7	37,0	47,5	55,0	60,0	70,0
Tilsammen	45,1	53,1	63,1	70,1	77,3	87,3	105,2	121,1	131,6	162,0
Sæsonhåndværkere m. fl.	6,0				9,3	11,4			ca. 16,3	16,0

De samlede indkomster (inkl. udsendtes) er steget fra ca. 52 mill. kr. i 1955 til 178 mill. kr. i 1964.

Ser man først på de indkomster, der er tilfaldet de grønlandske husholdninger, viser tabellen en stigning fra 28 mill. kr. til 92 mill. kr. i 1964 og indkomsterne vil i 1965 passere 100 mill. kr. At indkomsterne er mere end 3-doblet skyldes forhøjelse af lønninger, bl. a. som følge af pristalsreguleringer, højere indhandlingspriser, navnlig i byerne, og at beskæftigelsen er øget såvel som helhed som pr. mand. Såvel detailpriserne som folketallet er steget med knap 40 pct., og dette betyder *at realindkomsten pr. indbygger i perioden 1955-64 er steget med 75 pct.*, hvilket svarer til en gennemsnitlig årlig stigningsprocent på knap 7. Fremgangen i de to perioder 1947-55 og 1955-64 har således procentvis været nogenlunde lige stor.

Fødselsoverskuddet er vokset stærkt fra slutningen af 1950'erne, og det har betydet at forsørgerbyrden i familierne er vokset. Dersom børnetallet kun var vokset i takt med antallet af personer i erhvervsdygtig alder ville realindkomsten pr. indbygger være blevet fordoblet i perioden, og ikke som vist foran kun være steget med 75 pct.

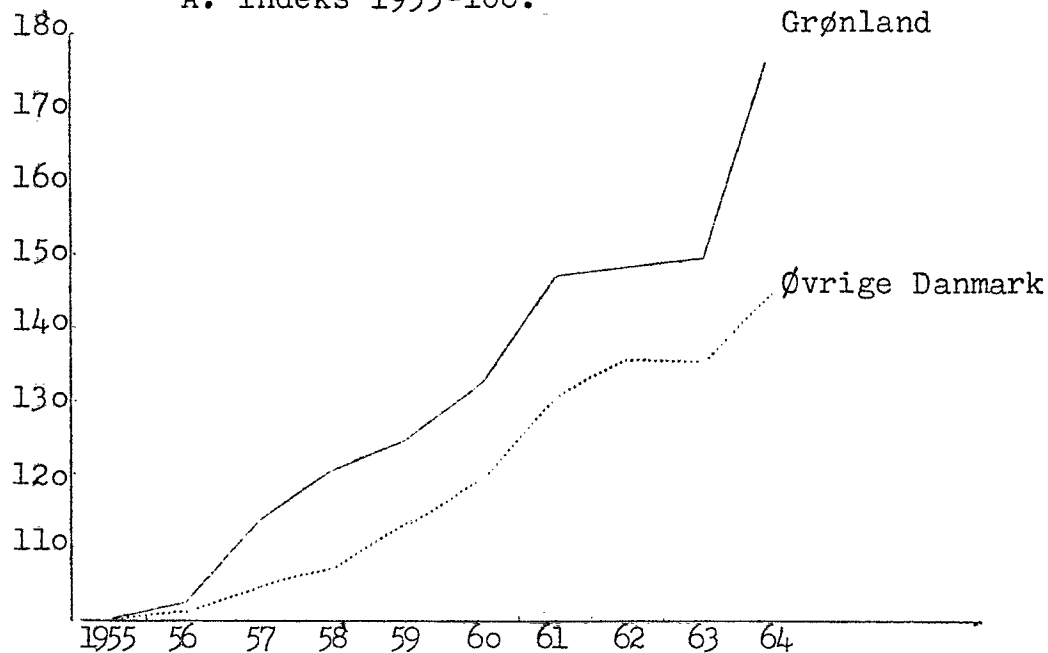
Opsigtsvækkende for de der ikke ved det i forvejen, er vel nok, at de udsendte har tjent et lige så stort beløb som den grønlandske befolkning. Dette er ikke udtryk for at man i planlægningen af Grønlands udvikling sigter på en bestemt fordeling af indkomsterne, men simpelthen for at den kraftige udviklingsproces foruden finansiell bistand fra de andre landsdele kræver tilgang af arbejdskraft, der for hovedpartens vedkommende har en uddannelse. Til trods for denne „import“ af arbejdskraft klager navnlig eksportindustrien over mangel på arbejdskraft, hvilket skulle borge for, at de udsendte ikke fortrænger grønlænderne på arbejdsmarkedet. Antallet af udsendte vil endnu i en årrække vokse, men efterhånden som uddannelsesprogrammerne bærer frugt, vil landets egen befolkning i stigende omfang overtage de funktioner, som de udsendte udøver i dag. Der findes således her en betydelig reserve af beskæftigelsesmuligheder for den hastigt voksende befolkning.

Finder indkomstniveauet i Grønland ind på det danske?

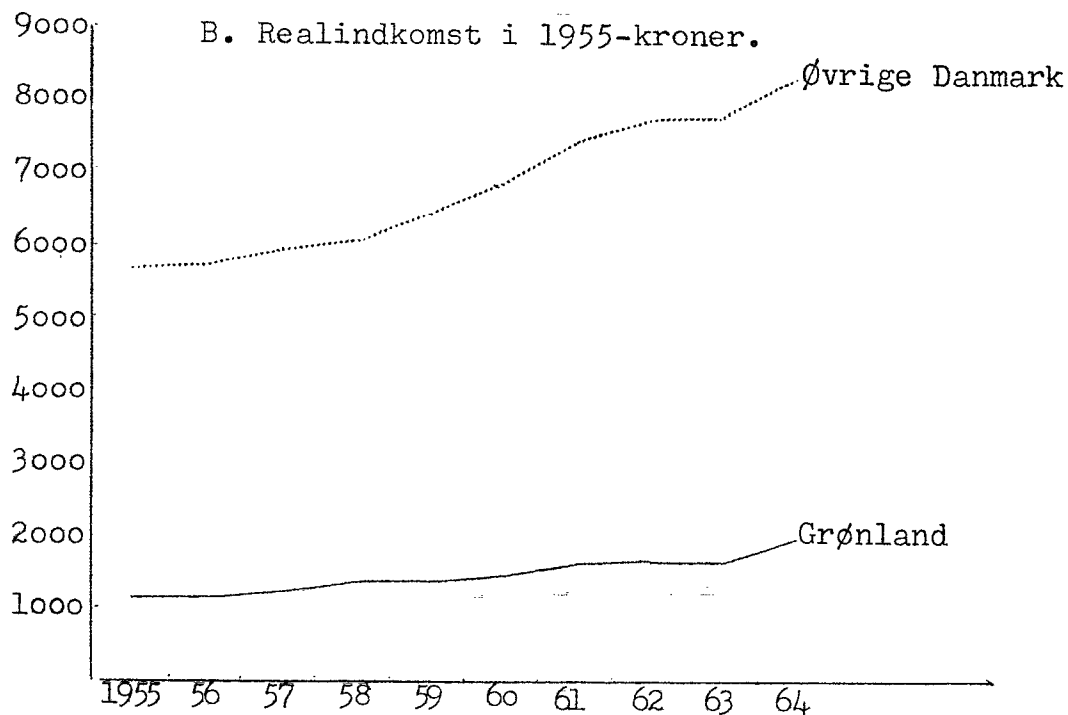
Det er almindelig kendt, at udviklingslandene skal løbe stærkt for ikke at sakke agterud i forhold til de stærkt industrialiserede lande, og det er derfor naturligt at sammenligne indkomstudviklingen i Grønland med den samtidige udvikling i det øvrige Danmark. Det er gjort for perioden 1955-64 i diagrammet, der i afdeling A viser den procentvise udvikling og i afdeling B udviklingen i indkomsten pr. indbygger. For Danmarks vedkommende er der i begge tilfælde regnet med disponible indkomster d.v.s. indkomster ÷ direkte skatter.

Udviklingen i realindkomst pr. indbygger.

A. Indeks 1955=100.



B. Realindkomst i 1955-kroner.



Det viser sig da, at realindkomsten pr. indbygger i Grønland er steget med 75 pct. mod kun 45 pct. i det øvrige Danmark. I begyndelsen af perioden fik Grønland et forspring, som ikke blev opretholdt fuldt ud i årene 1959–62. Efter disse år med relativ tilbagegang blev der igen i 1964 tale om en forholdsvis stor fremgang, jfr. nedenfor.

Selv om den relative indkomstfremgang har været $\frac{2}{3}$ større i Grønland er den absolutte forskel i indkomstniveauet blevet større. Målt i 1955-kroner er forskellen i realindkomst pr. indbygger vokset fra 4.600 i 1955 til 6.200 i 1964.

At indkomstfremgangen fra år til år har været uensartet fremgår tydelig af tabel 2.

*Tabel 2. De årlige procentvise realindkomstforbedringer pr. indbygger.
(i forhold til året før)*

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Grønland	2,5	11,0	5,8	3,7	6,3	10,2	0,8	1,2	ca. 17
Øvrige Danmark	0,5	4,0	1,3	7,1	5,6	9,3	4,4	0,1	ca. 6

Indkomstforhøjelsen i 1964 efter forslag fra G-60.

Medens de store forhøjelser i 1950 betød en principiel ændring i indkomstpolitikken var det samme ikke tilfældet i 1964, der viser den næststørste fremgang i indkomsterne efter 1950. Det i 1950 fastlagte hovedprincip, at niveauet for lønninger og råvarepriser skal fastlægges efter hvad den grønlandske eksportproduktions økonomi kan bære, blev bekræftet, men som en tilføjelse blev det vedtaget, at der indtil videre skulle ydes et *fast statstilskud til eksportproduktionen*, og dette tilskud skulle danne et nyt udgangspunkt for den fremtidige indkomstpolitik. Der blev ikke taget stilling til, hvor stort det nævnte statstilskud skulle være. En striks overholdelse af hovedprincippet ville have udelukket forhøjelser af lønninger og indhandlingspriser i 1964, idet eksportproduktionen som helhed gav underskud, men udvalget fandt det bl. a. under hensyn til det lave indkomstniveau „bydende nødvendigt“, at der blev gennemført øjeblikkelige indkomstforbedringer. Det hedder videre i betænkningen (side 157), at en sådan fremgangsmåde ikke behøver at stride mod den opstillede målsætning for den økonomiske politik. Man forventede en stærk økonomisk vækst i de kommende år bl. a. som resultat af de investeringer i industrianlæg, der finder sted i en række byer, og af det omfattende uddannelsesprogram. Virkningerne heraf ville imidlertid først komme efter nogen tid, og udvalget gik derfor ind for, at man tog forskud på produktivitetsstigningerne.

Hovedregelen for forhøjelserne i 1964 var, at de forskellige indkomstgrupper skulle have samme procentvise fremgang, men der blev derudover afsat et beløb til særlige forhøjelser for de lavest lønnede, og til udjævning af urimelige lønforskelle mellem lønmodtagergrupper.

At indkomstforbedringerne var socialt begrundet gav sig også udtryk i forslag om indførelse af børnetilskud (200 kr. årligt pr. barn), om nedsættelse af huslejen i nybyggeriet, og i et forslag om at landskassen fik stillet midler til rådighed for en forhøjelse af de sociale ydelser. Bortset fra nedsættelsen af huslejen, der er på trap- perne, er alle disse forslag gennemført, det særlige tilskud til landskassen til sociale formål, dog først fra 1. april 1965. Alders- og invaliderentemodtagerne har først fået deres del af kagen fra 1. juni 1965, idet „renten“ fra dette tidspunkt er blevet forhøjet med 25 pct.

Løn- og indhandlingsprisforhøjelsen samt indførelsen af børnetilskuddet betød forhøjelse af den grønlandske befolknings indkomster på en snes pct.

I næste afsnit vises det, hvad resultatet er blevet af udviklingen.

Indkomstniveauet i Grønland.

Den gennemsnitlige pengeindkomst pr. indbygger udgjorde i 1964 for den grønlandske befolknings vedkommende ca. 2.700 kr. *Husstandene*, der i gennemsnit består af 3 voksne og 2,7 børn *tjente gennemsnitlig godt 15.000 kr. i 1964*, hvortil kommer værdien af naturalforbruget. Om denne indkomst kan give en „rimelig“ levelfod må jeg overlade til læsernes skøn, men tallet vil givet overraske mange. Set i verdensmålestok har 70 pct. af jordens befolkning en gennemsnitsindkomst der ligger under Grønlands, men hertil må dog føjes, at indkomststatistikken i u-landene er særdeles mangelfuld, og at indkomsterne i Grønland alt andet lige må være større for at give samme behovstilfredsstillelse på grund af klimaets krav til boliger, opvarmning og beklædning.

Går vi tilbage i indkomststatistikken i Danmark viser det sig, at Grønland nu er nået op på et indkomstniveau, der svarer til niveauet her i landet lige efter 1900.

Indkomsten pr. indbygger – efter at de direkte skatter er betalt – var i det øvrige Danmark ca. 11.000 kr. i 1964. Lægger man til pengeindkomsterne i Grønland en anslået værdi af naturalforbruget, kan man skønne, *at indkomsten pr. indbygger i Grønland lå på 1/3 af de disponible indkomster i det øvrige Danmark.*

Denne store forskel i indkomsterne i de to dele af landet har flere årsager. Den mest nærliggende forklaring er vel, at lønningerne og råvarepriserne er lavere i Grønland, men det giver langt fra hele forklaringen. Tænker man sig, at der i Grønland i samme fag og for samme produkter blev udbetalt lønninger og råvarepriser ÷ skat, der svarer til betalingen her i landet, ville gennemsnitsindkomsten pr. indbygger i

Grønland kun stige til ca. 4.000 kr. pr. indbygger, og der ville med andre ord stadigvæk være langt op til 11.000 kr., som var gennemsnittet her i landet.

Som anden forklaring på indkomstforskellen kan nævnes, at beskæftigelsen navnlig uden for byerne er lavere i Grønland. Der findes ikke tal for beskæftigelsesomfanget, men mange steder kniber det givet at skaffe sig indtægter i vintermånederne. Dette sæsonmæssige fald i beskæftigelsen formindskes dog, når man betragter arbejdsåret som helhed, i nogen grad af de mange overarbejdstimer i sommermånederne. Overarbejde er betydeligt mere anvendt i Grønland end hernede, men alt i alt, vil befolkningens indkomster kunne bedres ganske væsentligt, dersom beskæftigelsen kan gøres mere stabil.

Den tredje årsag til indkomstforskellen i de to landsdele er, at den grønlandske befolkning i et mindre omfang findes i stillinger med højere uddannelse og dermed højere lønninger. Et indtryk af hvor meget dette betyder for gennemsnitsindkomsten, får man ved at udregne gennemsnittet for den samlede befolkning altså inkl. udsendte (for så vidt de er ansat på helårsbasis). Gennemsnitsindkomsten vokser da fra 2.700 til ca. 4.000 kr. pr. indbygger. Dette giver et indtryk af, hvilken betydning en stærk intensivering af uddannelsen af den grønlandske befolkning kan få for befolkningens levefod.

Endelig må for det fjerde nævnes, at det indkomstbeløb, der vil stå til rådighed pr. indbygger i Grønland, nødvendigvis må blive lavere som følge af, at der er forholdsvis færre i den arbejdsdygtige alder. Medens $\frac{2}{3}$ af befolkningen her i landet er i den aktive alder, gælder det kun for halvdelen af den grønlandske befolkning. Gennemsnitsindkomsten pr. indbygger *ekskl.* børn og gamle var i Grønland i 1964 5.400 mod 16.400 kr. i det øvrige land, d. v. s. en mindre forskel, end hvis gennemsnitsindkomsten udregnes i forhold til hele befolkningen. Havde aldersfordelingen i Grønland svaret til den danske ville indkomsten i gennemsnit have været godt 4.000 kr i stedet for de nævnte 2.700 kr.

Dette har vist, at den store forskel i indkomstniveauet i de to landsdele langt fra alene skyldes, at afkastningen fra erhvervene ikke kan give samme betaling for samme arbejde. Den lavere beskæftigelse, mindre uddannelse og det forholdsvis store antal børn spiller afgørende ind, og det er herved antydnet, hvilke veje man kan gå og går for at øge indkomsten pr. indbygger.

Indkomstforskelle i Grønland.

Hidtil er der i artiklen kun anført gennemsnitstal for indkomsterne. Hvorledes indtægterne i 1964 varierer om gennemsnittet vides ikke. De seneste undersøgelser, der er foretaget findes i bogen Mogens Boserup: Økonomisk politik i Grønland, men denne undersøgelse går tilbage til 1960, og siden da er indkomsterne nominelt steget

med 80 pct., og indkomstfordelingen kan være ændret. Specielt må man for 1964 regne med, at indkomstfordelingen har været noget ulige, fordi de store laksefangster gav befolkningen en indkomst på 10 mill. kr. faldt på en lille del af befolkningen. Hvor mange fattige der findes, og hvor stor fattigdommen er, kan, så længe der ikke er foretaget statistiske undersøgelser, ikke nærmere beskrives. Der skal imidlertid ikke megen fantasi til at forestille sig, at levestandarden må være meget lavt i de familier, hvor der er 3 børn eller flere, og hvor der kun er en forsørger. En anden vanskeligt stillet gruppe er de gamle og de handicappede. Levevilkårene for disse grupper må fremover forbedres gennem en udbygning af socialforsorgen.

Familier med store indkomster, og de findes vel først og fremmest blandt fiskerne og de private næringsdrivende, frister derimod sammenlignet med de „rige“ i Danmark en beskyttet tilværelse som følge af, at der ikke betales personlige skatter i Grønland. Et ægtepar med en årlig indkomst på f. eks. 30.000 kr. skal ikke som her i landet aflevere $\frac{1}{4}$ i skat.

Som i andre lande findes der også i Grønland store geografiske indkomstforskelle.

I alle kommuner er pengeindkomsten pr. indbygger større i byerne end på udsteder og bopladser. I byerne nåede gennemsnitsindkomsten pr. husstand i 1964 op på 18.000 kr., men uden for byerne var den gennemsnitlige husstandsindkomst kun ca. 8.000 kr. Denne store forskel formindskes, hvis naturalindtægterne, der er størst uden for byerne medregnes, men dog næppe mere end, at man kan fastslå, *at indkomsterne på udstederne og bopladserne gennemsnitligt kun ligger lidt over halvdelen af indkomsterne i byerne.*

Det meget lave indkomstniveau på udsteder og bopladser, navnlig i fiskeridistrikterne er et af de motiver, der ligger bag den vist nok fra alle sider erkendte nødvendighed af at skaffe boliger m. v. i byerne til tilflytterne.

Af byerne har Godthåb, Narssak og Holsteinsborg det højeste indkomstniveau, og derefter følger en række byer med nogenlunde samme indkomstniveau. Lavest ligger Umanak og Kangatsiaq. Indkomststatistikken viser iøvrigt, at indtægterne i Kangatsiaq kommune ligger langt under gennemsnittet for Grønland som helhed.

Status.

Set i grove træk har grundlaget for indkomstfastsættelsen i Grønland historisk gennemgået følgende faser:

1. *Indtil ca. 1950:* Levemåden bestemmes af landets egne indtægter. Det offentlige konsum finansieres af driftoverskud på eksportvirksomheden. Indkomsterne skulle herefter stige i takt med produktiviteten og ændringerne i verdensmarkedets priser på grønlandske produkter. Denne ramme førte til en langsom vækst, hvor langsom kan ikke belyses med tal.

2. *1950–1964:* De private indkomster afstemmes med eksportproduktionens økonomi, medens udgifterne til sundheds- og skolevæsen, administration, billiggørelse af vareforsyningen m.v. finansieres udefra. Denne hovedretningslinje førte til en stigning i realindkomsten i 1950 på ca. 50 pct. og yderligere en stigning i perioden 1955–63 på 50 pct.
3. *Efter 1964:* Der gives indtil videre yderligere et tilskud til eksportproduktionen som forskud på forventede store produktivitetsstigninger som følge af uddannelse og industrialiseringerne. Denne ændring førte til en stigning på en snes pct.

I den politiske debat om indkomstpolitikken er der to andre hovedsynspunkter fremme:

4. Lønniveauet i Grønland bør hæves så det svarer til lønniveauet i provinsen ÷ skat, og indhandlingspriserne hæves i takt hermed. Resultatet heraf ville være en indkomstforøgelse på ca. 40 pct. Efter dette synspunkt klippes indkomsternes sammenhæng med eksportvirksomhedernes produktivitet over.
5. Ligeløn med udsendte (d.v.s. nominel løn som i Danmark, ingen personlig beskatning, fri bolig og brændselstillæg). Det er denne form for ligeløn, der navnlig har været fremme i den offentlige debat om fødestedskriteriet, der jo afgør hvem der skal lønnes som udsendte. Kritikken er karakteristisk derved, at der ikke opstilles noget alternativ til fødestedskriteriet. Det står ikke klart, om det er alle lønmodtagere der skal lønnes som udsendte eller om det kun er visse grupper. Så længe der ikke er opstillet et klart formuleret alternativ til fødestedskriteriet kan man imidlertid ikke bedømme, hvor mange der skal have udsendt løn og heller ikke de indkomstmæssige konsekvenser en gennemførelse af denne form for ligeløn ville få.

Indkomstforbedringerne fremover kan være baseret på selvskabte indtægter, mere rationelle produktionsmetoder i fiskeri og forædling, større kapacitetsudnyttelse af fabrikkerne o.s.v., og/eller på større indkomstoverførsler udefra. Den udviklingsplan for tiåret 1966–75, som er skitseret af Grønlandsudvalget af 1960, sigter fortrinsvis på at skabe forudsætningerne for en højere produktivitet.

Hvad indkomstoverførslerne til at øge de private indkomster angår vil spørgsmålet om forbedringen af kårerne for de ringest stillede herunder støtte til børnerige familier, formentlig få en fremtrædende plads i de politiske overvejelser.