

RETSFORHOLD OG SAMFUND I GRØNLAND

REDIGERET AF

HANNE PETERSEN OG JAKOB JANLISSEN

Retsforhold og Samfund i Grønland

© Hanne Petersen / Jakob Janussen / Forfatterne / Ilisimatusarfik, Nuuk 1998
Udgivelsen er støttet af: Nuna Fonden, Dronning Margrethe og Prins Henriks Fond,
Augustinus Fonden, Folketingets Grønlandsfond.

Omslag og tilrettelægning: Info Design aps, Nuuk
Produktion: Info Design aps, Nuuk

Trykt på Cyclus offset  100% genbrugspapir

Tryk: SpecialTrykkeriet Viborg a-s

ISBN: 87-90393-12-0

HJEMMESTYREORDNINGEN OG MINIØKONOMIERNES BEGRÆNSNINGER*

IVAR JONSSON

- Nalunaarutit A 1974: Lov nr. 299 af 14. juni 1974 om tilskud til Grønlands landsråd og de grønlandske kommuner m.v.
- Nalunaarutit B 1975 (31. oktober 1975): Ministeriet for Grønlands cirkulæreskrivelse om tilskud til etablering af el-, vandforsynings- og produktionsanlæg i bygdernes i Grønland.
- Nalunaarutit B 1979 (13. september 1979): Ministeriet for Grønlands cirkulæreskrivelse om tilskud til etablering af el-, vandforsynings- og produktionsanlæg i bygdernes i Grønland.
- Nalunaarutit D 1979: Landsstingsvedlægt nr. 1 af 24. oktober 1979 om tilskud til etablering af el-, vand- og produktionsanlæg i bygdernes.
- Nalunaarutit D 1979 (17. december 1979): Grønlands Hjemmestyres bygdecirkulære om tilskud til etablering af el-, vand- og produktionsanlæg i bygdernes.
- Nalunaarutit D 1981: Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 3 af 18. marts 1981 om tilskud til etablering af el-, vand- og produktionsanlæg i bygdernes.
- Nalunaarutit D 1981: Landsstingslov nr. 3 af 3. april 1981 om tilskud til drift af elforsyningsanlæg i bygder.
- Nalunaarutit D 1985: Landsstingslov nr. 10 af 28. oktober 1985 om elforsyning i bygder.
- Nalunaarutit D 1986: Grønlands hjemmestyres bekendtgørelse nr. 5 af 5. marts 1986 om tilskud til elforsyning i bygder.

INTRODUKTION.

Den grønlandske økonomi præges af mange strukturelle problemer, som er anderledes end i større økonomier. Dem har den til fælles med mange andre miniøkonomier, som fx. Færøerne og Island. I dette kapitel diskuteres de særlige økonomiske problemer der knytter sig til miniøkonomier. Desuden diskuteres økonomiske udviklingsmuligheder i forbindelse med hjemmestyreordningen. Miniøkonomier, dvs. økonomier med færre end 1 million beboere, er mere afhængige af kollektiv organisation af innovationsaktiviteten i erhvervslivet end små og store økonomier. Det skyldes, at virksomhederne er små og at den offentlige administration er lille. Desuden præges miniøkonomier oftest af usædvanlig stor økonomisk ustabilitet på grund af at eksportvarerne er få og enkle og deres priser svinger meget (Jonsson 1991 og 1993). Denne baggrund leder til at det er svært for virksomhederne og administrationen at udvikle langsigtede udviklingsstrategier.

På samme tid er miniøkonomierne afhængige af udenlandske virksomheder i forbindelse med overførsel af ny teknologi, risikovillig kapital og markedsføring på grund af deres uudviklede nationale forsknings- og udviklingssystemer. Denne form for teknologisamarbejde kan være bæredygtigt, hvis den bygger på vedkommende lands særlige knowhow/viden og strategier, som leder til teknologiske multiplikationseffekter der vil forhøje forædlingsniveauet i deres "gamle" industrier og resultere i høje forædlingsniveauer i deres nye fremtidsindustrier.

1. STRUKTURELLE BEGRÆNSNINGER.

Den grønlandske økonomi præges af meget begrænset produktion og service til det indenlandske marked og derfor er bruttonationalproduktet (BNP) per indbygger

meget lille. Der er hovedsagelig to faktorer, som forklarer denne situation. På den ene side er Grønland en miniøkonomi med størrelsesrelaterede vækstproblemer. På den anden side bider Grønland af, at det frivilligt er lukket inde i koloniale handelsrelationer, der leder til en usædvanlig omfangsrig udstømning af kapital og et usædvanligt højt niveau af importeret professional arbejdskraft, der undergraver akkumulation af lokal knowhow/viden. Disse faktorer leder til meget store problemer med ujævn økonomisk udvikling.

Grønland har ikke udnyttet alle de muligheder, som hjemmestyrerordningen indebærer på trods af disse strukturelle begrænsninger for økonomisk vækst.

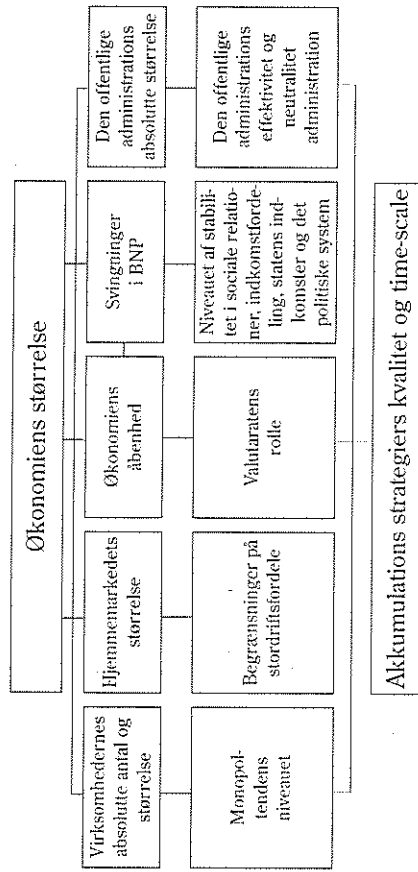
A) MINIØKONOMIERS SÆRPRÆG.

Miniøkonomierne har særlige problemer i forbindelse med økonomisk vækst på grund af deres begrænsede størrelse (Jonsson 1991, 1992, 1993 og 1995). Disse størrelsesrelaterede problemer optræder som fem fundamentale strukturelle begrænsninger af kapitalakkumulationen (se følgende figur). Disse fem begrænsninger er:

- antallet af virksomheder er lavt og de er små (Jonsson 1995)
- hjemmemarkedet er meget lille
- miniøkonomierne er meget åbne, dvs. eksport og import er meget større end i små og store økonomier målt som % af BNP
- meget store svingninger i BNP
- den offentlige administration (absolut) er meget lille, dvs. der er meget få ansatte i administrationen.

Figur 1.

Økonomiers størrelse som årsagsfaktor



Årsagssammenhængen i figuren er således: Økonomiens størrelse påvirker kapitalakkumulationens fem fundamentale forudsætninger, dvs. 1) virksomhedernes absolute antal, 2) hjemmemarkedets størrelse, 3) økonomiens åbenhed, 4) svingninger i BNP og 5) administrationens absolutte størrelse.

En lille økonomi præges af et lille hjemmemarked og jo mindre den er jo færre virksomheder kan man drive på markedet. Virksomhederne er oftest små og præges af overinvestering på grund af kapitalærsklen. Jo mindre økonomien er jo mere usandsynligt er det at den kan være selvforsynende angående vareproduktion og inødekommene efterspørgslen på hjemmemarkedet. Resultatet er, at jo mindre økonomien er, jo mere åben må den være og det fører alt andet lige til større svingninger i BNP. Små økonomier har få industrier således at svingninger i en sektor ikke udjævnes på grund af modvirkende svingninger i andre sektorer. Til sidst, jo mindre økonomien er, jo mindre bliver administrationen. Administrationens lille størrelse begrænser dens former og sagsbehandlinger kvalitativt.

Figur 1 viser, at hjemmemarkedets størrelse og antallet af virksomheder bestemmer hvor stærke monopol-tendenserne er i økonomien og bestemmer størrelsesmulighederne. Disse to faktorer påvirker forædlingsniveauet eftersom monopol og oligopol leder til at økonomiens produktion formindskes og omkostninger bliver høje i andre sektorer end monopol/oligopolsektorerne (Yarrow 1985). Desuden leder mangel på størrelsesmuligheder til relativt lavere produktivitet.

Figuren viser også, at økonomiens åbenhed påvirker hvor vigtig en rolle valutatarer spiller. Jo mindre økonomien er, jo mere åben vil den være og desto vigtigere er valutapolitikken for vedkommende økonomi. Dette gælder med hensyn til importvarernes importpriser, samt eksportsektorens profitabilitet og rationaliteten ved at investere i denne sektor på langt sigt.

Svingningerne i BNP påvirker både social og politisk stabilitet. Svingninger i BNP leder på den ene side til forandringer i indkomstfordelingen, der påvirker klasseforhold og på den anden side til svingninger i statens indkomster, samt i de politiske partiers støtte blandt vælgerne.

Til sidst: Administrationens absolutte størrelse bestemmer dens mulighed for at fungere neutralt i relation til sociale og økonomiske grupper eller foreninger i samfundet. Jo mindre administrationen er, jo mere afhængig bliver den af kortsigtet påvirkning af regeringer og interessegrupper og desto mere mangler den ressourcer og ekspertise til at udvikle langsigtet politik og sikre politisk stabilitet (Jonsson 1991). Desuden er der stort behov for at staten og offentlige institutioner rationaliserer økonomien og investeringerne fordi virksomhederne er få og små, monopol-tendenser er et stort problem og virksomhederne har det svært med innovationsaktivitet. Mangel på innovationsaktivitet skyldes, at virksomhederne er små og at økonomien er ustabil.

Økonomiens størrelse påvirker den sociale, politiske og økonomiske stabilitet, og

har dermed indflydelse på hvor langsigtede udviklingsstrategierne kan være (Jonsson 1991).

Støttelsesrelaterede akkumulationsproblemer i miniøkonomier begrænser innovations- og entreprenuraktiviteten. Denne situation kræver, at kollektive aktører griber ind (Jonsson 1995). Ineffektiv brug af forsknings- og udviklingsressourcer (F&U) og risikoen i forbindelse med investering i F&U er høj på grund af virksomhedernes lave forædlingsniveau og deres manglende F&U aktivitet, samt på grund af begrænsede muligheder for at udvikle bruger-forbruger netværker blandt virksomhederne. Desuden har miniøkonomier store problemer med at opbygge det minimum af kapital, som er nødvendig i forbindelse med F&U og med markedsføring af nye produkter på grund af virksomhedernes begrænsede størrelse.

På grund af alle disse begrænsninger er der behov for at rationalisere entreprenur- og F&U-aktiviteten i miniøkonomier og for at udvikle produktive, kollektive entreprenersystemer.

To principper er specielt vigtige når man udvikler den slags systemer i miniøkonomier. På den ene side må de bygge på vedkommende økonomis særlige knowhow/viden således at man kan udvikle virksomheder, industrisektorer, teknologimiljøer og netværker af innovationsvirksomheder, der kan producere produkter eller services for markedsnicher. På den anden side må den ofte bygge på samarbejde mellem indenlandske og udenlandske og/eller multinationale virksomheder, således at man minimerer risiko og sikrer adgang til relevante komponenter for produktionen og kanaler for markedsføring.

På grund af deres meget lille hjemmemarked plejer miniøkonomierne at være meget åbne med hensyn til eksport og import sammenlignet med store økonomier (ibid.). Deres hjemmemarkeder plejer at være for små til nye produkter og de bliver mødt meget hurtigt. Behovet for at eksportere nye produkter er derfor meget stort allerede tidligt i produkternes livsløb.

Øgningen i international handel og øgede direkte investeringer i udlandet i den senere tid skaber nye muligheder for entreprenurer i miniøkonomier. Denne udvikling skaber mulighederne for små virksomheder, der kan gå ind på markedsnicher og/eller blive sub-kontraktører hos globale virksomheder. Men konkurrencen mellem sub-kontraktører undergraver deres stilling overfor de globale virksomheder. Det er desuden svært for små virksomheder at konkurrere med store virksomheder eftersom det er lettere for de store virksomheder at benytte sig af ny teknologi (Kaplinsky 1984). Behovet for kollektivt entreprenerskab er derfor også på dette område større i miniøkonomierne end i store økonomier.

B) UJÆVN ØKONOMISK UDVIKLING.

Økonomier der deltager i international handel er stadig presset af den tendentielle lov om 'ujævn økonomisk udvikling'. Denne 'lov' referer til den privilegerede stilling

for visse økonomier. Det drejer sig om økonomier, der er karakteriseret ved at indenlandske og/eller udenlandske virksomheder har lokaliseret den del af deres aktiviteter som præges af højt forædlingsniveau her. Det høje forædlingsniveau gør det muligt for virksomhederne og staten at investere relativt mere i F&U og uddannelse således at de kan være ledende med hensyn til produktivitet i forskellige industri-sektorer og dermed være ledende i den internationale konkurrence (Jonsson 1988 og 1995). Kort sagt kan økonomier med høje forædlingsniveauer bedre organisere deres nationale innovationssystemer, dvs. samarbejdet mellem virksomheder og forskningsinstitutioner i forbindelse med F&U. Altså, økonomier der præges af højt forædlingsniveau har bedre muligheder for at drage fordel af udviklingen af den internationale arbejdsdeling (Reich 1992).

Tendensen til ujævn økonomisk udvikling virker både på det nationale og internationale niveau. På det nationale niveau drejer det sig om ujævn regional udvikling. Regionalpolitik kan modvirke denne tendens. Det gør den hvis man sætser på teknologisk udvikling og innovationsaktivitet.

Hjemmestyreterritorier som det grønlandske har bedre muligheder end fx. amter eller byer i selvstændige lande for at modvirke en ujævn udvikling. Det skyldes, at de selv kan bestemme deres skattepolitik og de har derfor bedre muligheder for at investere i institutionelle forudsætninger for bedre konkurrenceevne hos lokale virksomheder. Det drejer sig om at investere i F&U og uddannelse samt fonde og institutioner der støtter små lokale virksomheder. Endvidere har hjemmestyreterritorier bedre mulighed for at styre udenlandske investeringer selektivt, samt for at beskytte lokale industrier med told når det behøves i startfasen af vedkommende industriers udvikling.

Den grønlandske hjemmestyreordning sikrer med sine juridiske strukturer og institutioner muligheden for at udvikle forudsætninger der modvirker ujævn økonomisk udvikling, specielt angående forholdene mellem Danmark og Grønland. Men det har man ikke gjort nok ud af. Den grønlandske økonomi er stadigvæk kun lidt udviklet. Det kan man klart se hvis man sammenligner den med den islandske økonomi, som i 1996 var det rigeste land i verden målt som indkomst pr. indbygger. Den slags sammenligninger peger også på hvorfor den grønlandske økonomi er relativt uudviklet.

2. INSTITUTIONELLE FORUDSÆTNINGER FOR VIDERE UDVIKLING AF DEN GRØNLANDSKE ØKONOMI

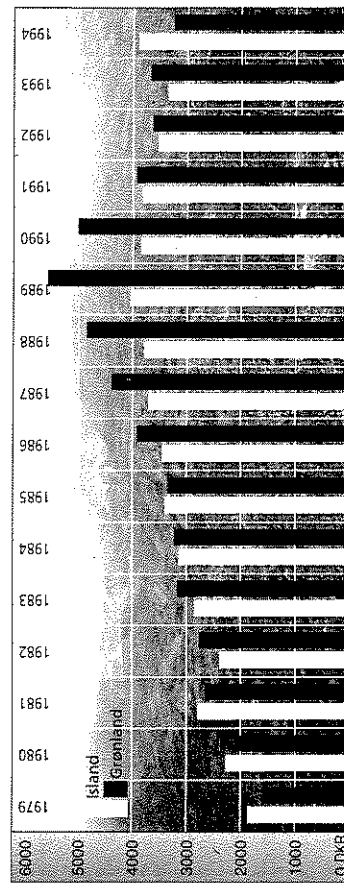
Grønland og Island har mange økonomiske problemer, der præger miniøkonomier, til fælles. Desuden ligger deres eksportindtægter per indbygger på det samme niveau, men deres bruttonationalprodukt ligger på helt forskellige niveauer. Der er meget, som peger på, at en økonomisk løsrivelse fra Danmark er en forudsætning for videre udvikling af den Grønlandske økonomi.

Man præsenterer ofte tre argumenter imod Grønlands økonomiske selvstændighed: 1) Grønland kan ikke klare sig uden det danske bloktilskud, fordi levestandarden vil gå ned på Siciliens og Portugals niveau; 2) Grønland er alt for afhængig af eksport af fisk, eftersom over 90% af eksporten er fiske- og fangstprodukter; 3) Grønland har stadigvæk ikke nok uddannede folk og har stadigvæk brug for gratis uddannelse i Danmark. I forbindelse med diskussionen om politisk selvstændighed påstår man at Grønland har opnået politisk uafhængighed, som kan bruges til at sikre økonomisk uafhængighed, men man vægrer sig ved at diskutere økonomisk uafhængighed. Man har derfor ikke overvejet, om økonomisk løsrivelse er forudsætning for økonomisk uafhængighed. Jeg vil nu diskutere disse argumenter imod Grønlands selvstændighed.

A) ARGUMENTER FOR GRØNLANDS ØKONOMISKE SELVSTÆNDIGHED

I diskussionen om bloktilskuddet går man ud fra, at bloktilskuddet pludseligt ville forsvinde fx. 1. januar et år ud i fremtiden og at den enkelte grønlanders indtægter hermed ville være 1/3 lavere. Denne slags argumentation er selvfølgelig politisk helt urealistisk. Den fornuftige måde at spørge er, om grønlanderne kan opnå det samme indkomstniveau, som de har nu med bloktilskuddet. Den grønlandske økonomi er meget afhængig af eksport. Det er derfor vigtigt at organisere den indenlandske produktion, således at indtægterne fra eksporten maksimeres. Hvis vi sammenligner den islandske miniøkonomi med den grønlandske miniøkonomi viser det sig, at indkomsten fra eksport per indbygger har været højere i Grønland end Island siden begyndelsen af firserne. Dvs. i gennemsnit har den enkelte grønlander haft en større eksport end den enkelte islander i størstedelen af hjemmestyreperioden.

Figur 2.
Grønlands og Islands eksport indkomst per beboer 1979-1994



Kilder: Grønlands Statistik: Statistik Årbog 1996 og Islands Statistik Landshægr 1996.

På den anden side, er Islands bruttonationalprodukt (BNP) stadigvæk højere per indbygger end Grønlands BNP i samme periode, til trods for at en stor del af de samlede danske statsudgifter til Grønland (bloktilskuddet og andre danske statsudgifter der i 1993 var på 3.067 millioner kr.) indgår i den offentlige udregning af Grønlands BNP som løn. Desuden indgår multiplikationseffekter af de samlede danske statsudgifter i Grønlands BNP, men det kræver specielle undersøgelser, hvis man skal vurdere hvor meget tilskuddet fra Danmark forøger Grønlands bruttonationalprodukt. BNP er summen af lønninger, bruttorentindkomst, indirekte skatter, og subsidier over et års periode.

Hvis vi regner med, som minimum, at 40% af de samlede danske statsudgifter betales i form af løn og derfor er inkluderet i delen 'lønninger' i den offentlige udregning af Grønlands BNP, svarer det til at i 1993 var det reelle BNP mindst 1227 millioner kr. mindre. Nemlig, i stedet for det offentlige BNP på 6365 millioner kr. var det i virkeligheden nærmere 5138 millioner kr. i 1993. Det betyder at BNP per indbygger i 1993 var mindre end 93.220 kr. i Grønland medens det var 132.832 kr. i Island. Dvs. til trods for at Grønland har højere eksportindkomst per indbygger end Island, er Grønlands BNP per indbygger meget lavere end Islands.

Hvorfor skaber Grønlands eksportindkomst så lavt BNP sammenlignet med Islands? Det skyldes i høj grad, at den indenlandske produktion i Island er større end den indenlandske produktion i Grønland. Hvis man kunne bruge eksportindkomsterne på lignende måde i Grønland som i Island, ville grønlanderne være rigere end isændingene uanset bloktilskuddet og andre danske statsudgifter. Man kunne være økonomisk selvstændig og på samme tid være en af de rigeste nationer i verden. Med hensyn til selvstændighed er det derfor et fundamentalt spørgsmål, hvorfor det ikke er lykkedes at udvikle den indenlandske produktion i Grønland?

B) SEKS HINDRINGER

Seks faktorer kan sandsynligvis forklare hvorfor multiplikationseffekterne fra eksportindkomsterne er så lave i Grønland sammenlignet med Island. Desværre er der ikke mulighed for at undersøge disse forklaringsfaktorer i alle detaljer, men forhåbentlig vil diskussionen her føre til en mere detaljeret undersøgelse:

1) *Relationerne til Danmark:* I Grønland kommer 75% af importen fra Danmark, mens kun 9% af importen i Island kommer fra Danmark. Her snakker vi kun om varer, som er producerede i Danmark. Desuden er største delen af varet, der er producerede i andre lande importeret gennem Danmark med tilhørende avancer, som ikke går videre end i de danske købmænds lommer. Grønland får således en stor del af deres import igennem et tredje land, Danmark, og det må være dyrere end at handle direkte med andre lande i Europa og USA. Derudover er mange varer, som man køber fra Danmark billigere i andre lande, fx. madvarer i USA. Transportom-

kostningerne bliver i øvrigt meget billigere, hvis man importerer fra vores naboer i Nordamerika. Til sidst giver Grønlands tilknytning til Danmark (banksystemet, indviden, virksomheder) store impulser til at spare og investere i Danmark. Hvis der strømmer flere penge ud af end ind i den grønlandske økonomi, forsvarer investeringskapital og renterne stiger i Grønland.

2) Erhvervs politik og erhvervsstruktur: I Island er der relativt mange flere små private virksomheder end i Grønland. Disse små islandske virksomheder producerer den slags varer og byder på den slags service, som i høj grad importeres i Grønland. Islændinge har indført institutter, som støtter små virksomheder, fx teknologisk institut, regionale udviklingsfonde og udviklingsinstitutter. Man støtter også små virksomheder igennem skattepolitik og lovgivning, således at det er let at stifte og drive virksomheder. I øvrigt har man også indført selektiv toldpolitik for at støtte indenlandsk manufaktur i dens startfase.

3) Arbejdskraften og 'human kapital': Kundskab og 'knowhow' akkumuleres ikke i samme grad i Grønland som i Island. Det skyldes at Grønland frivilligt er mere afhængig af udenlandsk arbejdskraft til specialistrådgivning og til at løse specielle tekniske opgaver. I Island lægges der vægt på at udnytte den islandske arbejdskraft. Det har derfor været nødvendigt at indføre 'on-the-jobtraining' og sætte høj værdi på arbejdsfering. I modsætning hertil lægges der i Grønland vægt på formel uddannelse og merit (og derfor tilkaldt arbejdskraft). I Island (1995) havde kun 15% af direktører og ledere i virksomhederne og den offentlige administration en akademisk uddannelse og 63% af den professionelle arbejdskraft havde den slags uddannelse (Islands Statistik, 1996). I 1997 havde 53% af direktører og ledere indenfor den offentlige administration akademisk uddannelse (Islands Statistik 1997). På trods af at disse grupper ikke har højere uddannelsesgrader er Island et af verdens rigeste lande. Derudover er der meget mere forsknings- og innovationsaktivitet i Island end Grønland. Det er forudsætninger for udvikling af nye kundskaber og varer.

Der er nu relativt mange i Grønland, som er færdige med erhvervsuddannelse. Antallet af studenter der studerer på niveauerne faglig grunduddannelse og mellemuddannelser er omtrent 85% af aldersgruppen 15-19 år. Det er på niveau med USA hvor det er 89% (FN 1995 og Grønlands Statistik 1995). Men der mangler institutionelle forudsætninger, således at de som er færdige eller har studeret nok kan stifte deres egne virksomheder. Det drejer sig om risikokapital, adgang til teknologiske faciliteter i forbindelse med udvikling af produkter og service, hjælp til at stifte virksomheder, markedstøring o.s.v. Her har vi en ressource, den unge generation af grønlandere, som bedst kan finde ud af hvad det er relevant at producere og hvilken slags service man kan sælge. Der findes flere muligheder end at koncentrere sig om storkapitalen i fiskeriet.

4) Indkomstfordeling: Indkomstfordelingen er mere jævn i Island end i Grønland og derfor sikres bedre indenlandsk efterspørgsel efter varer i økonomien. Efterspørgslen i Grønland kan derfor øges gennem en progressiv skattepolitik, hvor man øger beskæftningen af højindkomstgrupper og investerer i innovationsintensive udviklingsprojekter.

Tabel 1. Indkomstfordeling i Norden

Andelen af den totale indkomst før skat for de 20% med de største indkomster

Andel i %	Danmark	Færøerne ¹⁾	Finland	Grønland ³⁾	Island	Norge	Sverige
	43,2	51,8 4)	41,1	51,6 5)	45,4	44,4	39,9

Noter: 1) 1992; 2) Alder 15-69; 3) 1994; 4) De 17,7% med største indkomster; 5) De 18,7% med største indkomster.

Kilder: Hagstova Føroya, Årbók fyri Føroyar 1992; Nordisk Ministerråd: Yearbook of Nordic Statistics 1995, og Grønlands Statistik: Grønland 1996, Kalaallit Nunaat, Statistisk Årbog.

5) Konjunkturbevægelser: Svingningerne i eksporten er meget store og de er større i Grønland end Island. Ekstreme svingninger er miniøkonomiernes særpræg. I Island og Grønland skyldes det de ustabile indtægter i fiskeriet. Økonomiske svingninger er meget større i Grønland og Island end i større økonomier som fx Danmark (Jonsson 1995). Svingningerne i eksporten er årsag til, at økonomierne er meget ustabile. Ustabiliteten kræver specielle løsninger, hvis man skal forhindre, at ekstra overskud og overekspansion i højkonjunkturperioder medfører, at indtægterne strømmer ud af landet i forbindelse med uproduktivt forbrug og investering i udlandet. Problemet er, at i den følgende lavkonjunkturperiode vil der mangle indtægter i Landskassen. Den alvorligste konsekvens af ustabilitet er, at omkostningerne i andre sektorer i økonomien, som fx turismen og manufakturen, stiger i højkonjunkturperioderne, således at deres mulighed for udvikling forhindres. Derudover bliver indkomstfordelingen mere ujævn, eftersom højkonjunkturperioden har som følge, at arbejdsløsheden stiger på grund af højere omkostninger og lønningerne i eksportsektoren stiger hurtigere end i andre sektorer. For at hindre, at denne 'onde cirkel' gentager sig igen og igen med skiftende gode og dårlige tider, må man bruge specielle instrumenter.

Der er fire instrumenter, der er vigtige i denne sammenhæng: (1) Man må have sin egen valuta og dermed mulighed for at devaluere valutaen i lavkonjunkturperioder for at sikre konkurrenceevnen på den internationale marked på kort sigt, (2) Man må have en nationalbank for at kontrollere pengeudbuddet, (3) Man må tilpasse de offentlige udgifter til konjunktursvingningerne, således at man driver ekspansiv politik i lavkonjunkturperioder og har kontraktion i udgifterne i højkonjunktur-

perioder, (4) Man må stifte konjunkturfonde og beskutte overskuddet i højkonjunkturperioderne for at forhindre, at overskuddet forsvinder i overekspansion med stigende lønninger, inflation og import (om konjunktur, pengepolitik og 'den Holandske syge' i Island, se Liliya Mósesdóttir 1988).

Islændingene har traditionelt lagt vægt på devaluering, men siden starten af halvfemserne har konjunkturfonden været vigtigere. Hvis olieproduktionen begynder i Grønland bliver det fundamentalt for Grønland at bruge den slags instrumenter, for at forhindre overekspansion og at forhindre at indtægterne strømmer uhindret ud af landet.

6) *Institutionaliseret racisme* er et af Grønlands største økonomiske problemer, som forhindrer at lokal viden akkumuleres i landet og forhindrer at hjemmehørende får nødvendig arbejds erfaring på alle niveauer i virksomhederne og administrationen (Jonsson 1997a og 1997b). Institutionaliseret racisme virker på den måde, at tilkaldt arbejdskraft er systematisk overvurderet, til trods for at de i de fleste tilfælde mangler kendskab til det grønlandske sprog, kendskab til de særlige grønlandske økonomiske og samfundsmæssige forhold, lokale kontakter og ofte arbejds erfaring. I stedet lægges der vægt på formel uddannelse og merit, som virker diskriminerende imod den grønlandske befolkning. Dette sker på trods af at det viser sig, at den tilkaldte arbejdskraft er meget ustabil og flytter tilbage til hjemlandet efter korte perioder. Desuden kræver det enorme ekstra omkostninger at "importere" arbejdskraft, hvis produktivitet er lav på grund af mangel på kendskab til det grønlandske samfund.

For at modvirke denne ufornuftige investering i tilkaldt arbejdskraft, kræves der en ny arbejdsmarkeds- og personalepolitik. I stedet for overvurdering af formelle merit må der lægges vægt på de økonomiske fordele den hjemmehørende arbejdskraft har, dvs. kendskab til det grønlandske sprog, kendskab til de særlige grønlandske økonomiske og samfundsmæssige forhold, kendskab til den grønlandske historie og lokale kontakter. For at sikre at grønlændere får adgang til deres eget arbejdsmarked er der behov for en ny lov hvor det kræves at stillinger annonceres mindst tre gange i Grønland før de annonceres i udlandet. En lov af denne type findes fx. i Canada.

c) EKSPORT OG SELVSTÆNDIGHED

Mange tvivler på Grønlands evne til at blive økonomisk selvstændig, da økonomien er alt for afhængig af eksport af fisk. I den sammenhæng peger man på, at over 90% af eksporten er fiske- og fangstprodukter. Hvis dette var rigtigt, ville mange lande i verden ikke være selvstændige og medlemmer af FN. Åbenbart er der ingen sammenhæng mellem selvstændighed og ensidig eksportstruktur (Jonsson 1995).

Island blev fx. en selvstændig republik i 1944 og fiske- og landbrugsprodukter

udgjorde over 90% af Islands eksportvarer fra 1944 til 1968. Denne ratio faldt til 80% efter 1970 på grund af bl.a. eksport af aluminium og ferrosilicium, som står for omtrent 13% af den totale eksport. Eksportstrukturen er derfor stadigvæk meget ensidig og Island er endnu en selvstændig republik.

D) UDDANNELSE OG SELVSTÆNDIGHED

Man påstår, at Grønland stadigvæk ikke har nok uddannede folk til at blive et økonomisk selvstændigt land. Det er rigtigt, at Grønland mangler folk med uddannelse, lige som mange andre selvstændige lande. Der er ikke gjort nok for at løse problemet i Grønland. Uddannelsessystemet i Grønland er i for høj grad indstillet på formel uddannelse, som passer bedre til lande som fx. Danmark. I Grønland har man indført danske kvalifikationskrav, som afspejler helt andre arbejdsmarkedsforhold end de, som præger det grønlandske arbejdsmarked. Det danske arbejdsmarked har længe været kendetegnet af høj arbejdsløshed hos mange faggrupper, og det har ført til at kravene til en formel eller en videregående uddannelse er store. Et uddannelses-system som bygger på kortere uddannelse og træning af ukvalificeret arbejdskraft i virksomhederne og hos administrationen passer bedre til arbejdsmarkedsforholdene i Grønland, som præges af en stor efterspørgsel efter kvalificeret arbejdskraft og høj arbejdsløshed hos ukvalificeret arbejdskraft. Det drejer sig her om behovet for ny uddannelses- og træningspolitik, der på den ene side kræver, at man prioriterer gode lønvilkår hos dem, som skal træne og uddanne den ukvalificerede arbejdskraft. Det gejder primært for lærere, som i dag får lavere løn end andre tilsvarende faggrupper kan få i virksomhederne og i administrationen på det grønlandske arbejdsmarked. Hvis træning og uddannelse på arbejdet indlortes i stor stil, kunne den tilkaldte arbejdskraft yde en mere langvarig indsats til gavn for det grønlandske samfund.

På den anden side kræver nyskabelse indenfor træningsområdet, at man lægger vægt på flade ledelsesstrukturer i virksomhederne og administrationen, således at grønlændere får mere ledelses erfaring på grund af øget rotation af arbejdskraften mellem ledelsesniveauer.

I øvrigt skal man ikke glemme, at behovet for uddannelse er afhængig af, hvilken slags produktion man driver og dens teknologiske grundlag, samt hvilken slags administration man driver. Fiskeriøkonomier som de islandske og grønlandske præges af importeret teknologi og relativt lavt kvalifikationsniveau. Desuden er administrationen enkel og overskuelig i disse samfund. Behovet for højt kvalificeret arbejdskraft er derfor ikke særlig stor. Mulighederne for 'on the job training' er endnu større i denne situation end i mere komplekse økonomier. På mange områder har automatisering og informationsteknologi medført mindre behov for arbejdskraft, som på forhånd er højt kvalificeret, eftersom træning og uddannelse på arbejdspladsen nu er lettere end før.

Kort sagt behøver vi en ny grønlandsk kvalifikations- og arbejdsmarkedsstrategi, som tager hensyn til grønlandsk arbejdskraft og kultur. En ny strategi må være en led i en langsigtet strategi og rette sig mod økonomisk selvstændighed.

Læg mærke til, at ifølge Grønlands Statistiks *Levenikårsundersøgelse 1994* har 36% af grønlandere, der er over 18 år gamle og født i Grønland, erhvervsuddannelse (hvis man også tager dem med, der ikke er født i Grønland, er ratioen 43%). I Island var denne ratio omtrent 50% i 1993, men der præges arbejdsmarkedet af over-udbud. Kort sagt er situationen ikke så dårlig i Grønland.

Men hvad med videregående uddannelser? Har Grønland stadigvæk brug for gratis uddannelse i Danmark på universitetsniveauet? De fleste lande sender studenter til udlandet for at søge uddannelse. Miniøkonomierne har mere behov for det end større økonomier, fordi det er for dyrt at dække uddannelse på alle områder. Omtrent 1/4 del af islandske studenter søger videregående uddannelse i udlandet. Fordelene ved at sende studenter til flere forskellige lande er mange, specielt med hensyn til, at man ikke bliver ideologisk og akademisk afhængig af et land. Det er en vigtig del af selvstændigheden og er en forudsætning for internationalt samarbejde.

* Artiklens anden del er skrevet i samarbejde med Lijla Mosesdóttir og for dette takker jeg hende. Desuden takker jeg Peter Bach og Inga Dora Gudmundsdóttir, der har lavet sprogekorrigeeringer.

KILDER:

- FN (1995) *Human Development Report 1995*.
- Grønlands Statistikk (1995) *Uddannelse 1995.1 and Statistical Yearbook*, Nuuk.
- Islands Statistikk (1996) *Labour Market Statistics 1995*, Reykjavik.
- Islands Statistikk (1997) *Special cross-tabulation for dette paper*, Reykjavik.
- Jonsson, I. (1988) *Tækniprófan samkeppnishæfi - smáriti og upplýsingatæknin*. Félags- og hagvísindastofnun Islands, Reykjavik.
- Jonsson, I. (1991) *Hegemonic Politics and Accumulation Strategies in Iceland 1944-1990. Long Waves in the World Economy, Regimes of Accumulation and Uneven Development. Small States, Microstates and Problems of World Market Adjustment*, doktoraafhandling, University of Sussex.
- Jonsson, I. (1992) 'Microeconomies and Regimes of Accumulation. An Analytical Framework', I Lyck, L. *Nordic Arctic Research on Contemporary Arctic Problems*: Ålborg University Press, Ålborg.
- Jonsson, I. (1993) 'Regimes of Accumulation, Microeconomies and Hegemonic Politics' in *Capital & Class* No. 50: CSE, London.
- Jonsson, I. (1995) *West Nordic Countries in Crisis - Collective Entrepreneurship and Microsocieties Facing Global Systems of Innovation*, New Social Science Monographs: Copenhagen Business School, Copenhagen.
- Jonsson, I. (1996) 'Reflexive Modernization and Organizational Dependence' in *Greenlandic. Social and Cultural Studies 1995/96*, University of Greenland, Nuuk.

Jonsson, I. (1997a) *From Home Rule to Independence: New Opportunities for a New Generation*, Paper presented at a NARF symposium in Nuuk, Greenland, March 1997. Se Internet: <http://www.islandia.is/~fannar/>

Jonsson, I. (1997b) *Self-government and Race/Ethnic Relations*, Paper presented at the conference 'Securing Northern Futures', organized by the Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta, May 1-4 1997. Se Internet: <http://www.islandia.is/~fannar/>

Kaplinsky, R. (1984) *Automation. The Technology and Society*, Longmans, London.

Mósesdóttir, Lijla (1988) *Iceland's Dilemma*, M.A.-Dissertation, University of Sussex 1988.

Reich, R.B. (1992) *The Work of Nations; Preparing for the 21st Century*, Vintage Books, New York.

Yarrow, G.K. (1985) 'Welfare losses in oligopoly and monopolistic competition' in *The Journal of Industrial Economics* Vol. XXXIII, June, Oxford.