

Grønland kan selv

Meget peger på, at økonomisk løsrivelse fra Danmark er en forudsætning for videre udvikling af den grønlandske økonomi

Af Ívar Jónsson, lektor ved HÍsimatusarfrók, og Lilja Mósesdóttir, udviklingsøkonom M.A.

Den Grønlandske nation bygger på en meget speciel kulturel baggrund, som i mange henseender er forskellig fra den Nordiske kultur og historie. En nation med en selvstændig kultur og identitet søger at organisere sit samfund og sin økonomi på en måde, som sikrer denne selvstændighed i fremtiden.

Man må gå udfra, at nationen søger at sikre økonomisk og politisk selvstændighed på langt sigt, eftersom det er den bedste sikring af den kulturelle selvstændighed.

Man kan være optimistisk om Grønlands økonomiske fremtid, når man tænker på muligheden for olieproduktion og udnyttelsen af andre ressourcer. Endvidere kan man være optimistisk om fremtiden, fordi man endnu ikke for alvor er begyndt at udvikle produktionen til det indenlandske marked.

I Danmark er man samtidig ved at miste tålmodigheden med det store bloktilskud til Grønland, og man begynder at skære ned på det. Derfor er det logisk, at man nu begynder at diskutere muligheden og nødvendigheden for Grønlands økonomiske selvstændighed.

I denne artikel diskuterer vi disse spørgsmål og prøver at sammenligne Grønland og Island, eftersom de har mange økonomiske problemer, der præger minøkonomier, til fælles. Desuden ligger deres eksport indtægter per indbygger på det samme niveau, men deres bruttonationalproduktion ligger på helt forskellige niveauer. Meget peger på, at økonomisk løsrivelse fra Danmark er en forudsætning for videre udvikling af den grønlandske økonomi.

Normalt præsenterer man tre argumenter imod Grønlands økonomiske selvstændighed:

- 1) Grønland kan ikke klare sig uden det danske bloktilskud, fordi levestandarden vil falde til Siciliens og Portugals niveau;
- 2) Grønland er altfor afhængig af eksport af fisk, eftersom over 90% af eksporten er fiske- og fangstprodukter;
- 3) Grønland har stadig ikke nok uddannede og har stadig brug for gratis uddannelse i Danmark.

I forbindelse med 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. Vi vil nu diskutere disse argumenter imod Grønlands selvstændighed.

Argumenter for Grønlands økonomiske selvstændighed

I diskussionen om bloktilskuddet går man ud fra, at bloktilskuddet pludseligt forsvinder den 1. januar om nogle år ud i fremtiden, og at indtægterne til hver enkelt grønlander falder med 1/3.

Denne 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 af

eksporten maksimeres.

Hvis vi sammenligner den Islandske minøkonomi med den Grønlandske minøkonomi, viser det sig, at indkomsten af eksport per indbygger har været højere i Grønland end Island siden i begyndelsen af firserne (se medfølgende figur). Det vil sige i gennemsnit har den enkelte Grønlander tjent mere end den enkelte Islænder af sin eksport i største delen af Hjemmestyreperioden.

På den anden side, er Islands bruttonationalprodukt (BNP) stadig højere per indbygger end Grønlands BNP i samme periode, selv om en stor andel er de samlede danske statsudgifter til Grønland (bloktilskuddet og andre statsudgifter, der i 1993 var 3.067 millioner kr.) og indgår i den offentlige udregning af Grønlands BNP som løn.

Desuden indgår multiplikationseffekter af de samlede danske statsudgifter i Grønlands BNP, men det kræver en speciel analyse, hvis man skal vurdere, hvor meget de påvirker bruttonationalproduktet. BNP er summen af lønninger, bruttorestindkomst, 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 den offentlige udregning af Grønlands BNP, svarer det til at 1993 var den reelle BNP mindst 1227 millioner kr. mindre.

Nemlig, i stedet for den offentlige BNP på 6.365 millioner kr. var den i virkeligheden nærmere 5.138 millioner kr. i 1993.

Det betyder, at BNP per indbygger 1993 var mindre end 93.220 kr. i Grønland, medens den var 132.832 kr. i Island. Det vil sige, at selv om 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 forklares i høj grad med, 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 Islænderne uanset bloktilskuddet og andre danske statsudgifter, dvs. man kunne være selvstændig på samme tid, som man ville være en af rigeste nationerne i verden.

Det er derfor et fundamentalt spørgsmål med hensyn til selvstændighed, hvorfor det ikke er lykkedes at udvikle den indenlandske produktion i Grønland?

Fem hindringer

Fem faktorer kan sandsynligvis forklare, hvorfor multiplikationseffekterne fra eksportindkomsterne er så lave i Grønland sammenlignet med Island. Desværre har vi ikke haft mulighed til at undersøge i alle detaljer disse forklaringsfaktorer, men vi håber at vores diskussion vil føre til en undersøgelse:

1) Relationerne med 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 de varer, der er producerede i andre lande, importeret gennem Danmark med tilhørende kommissioner, som går i de danske købmænds lommer.

Grønland får således en stor del af sin import igennem det tredje land, Danmark, og det må være dyrere, end hvis Grønland handler direkte med andre lande i Europa, USA Canada med videre.

Derudover er mange varer, som man køber fra Danmark, billigere i andre lande, for eksempel madvarer i USA. Transportomkostningerne bliver i øvrigt meget lavere, hvis man importerer fra vores naboer i Nordamerika.

Til sidst giver Grønlands tilknytning til Danmark (banksystemet, individer, virksomheder) store impulser til at spare og investere i Danmark.

Hvis pengestrømmen ud er større end den, som kommer ind i den Grønlandske økonomi, forsvinder investeringskapital og renten stiger i Grønland.

2) Erhvervspolitik og erhvervsstruktur: I Island er der mange flere små private virksomheder end i Grønland. Disse Islandske småvirksomheder

producerer de varer og byder på den service, som i høj grad importeres i Grønland.

Islænderne har indført institutter, som støtter små virksomheder, for eksempel teknologisk institut, regionale udviklingsfonder 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 produktion i dens startfase.

3) Arbejdskraft og 'human kapital': Kundskab og 'know how' akkumuleres ikke i samme grad i Grønland som i Island, fordi Grønland er mere afhængig af udenlandsk faglært arbejdskraft til specialrådgivning og til at løse specielle tekniske opgaver.

Island lægger vægt på at bruge islandske arbejdskraft. Det har derfor været nødvendigt at indføre 'on-the-job-training' og sætte høj værdi på arbejdsfering.

Til gengæld lægges der vægt på formel uddannelse og merit (og derfor tilkaldt arbejdskraft) i Grønland. Derudover er der meget mere forsknings- og innovationsaktivitet i Island, som er forudsætningen for udvikling af nye kundskaber og varer.

Der er nu relativt mange i Grønland, som er færdige med erhvervsuddannelse, men der mangler institutionelle forudsætninger, så de kan etablere deres egne virksomheder. Det drejer sig om risikofyldigt kapital, adgang til teknologiske faciliteter i forbindelse med udvikling af produkter og service, hjælp til at stifte virksomheder, markedsføring o.s.v.

Her har vi en ressource, den unge generation af Grønlandere, som bedst kan finde ud af, hvad der er relevant at producere, og hvilken slags service man kan sælge.

Der findes flere muligheder end at koncentrere storkapitalen i fiskeriet.

4) Indkomstfordeling: Indkomstfordelingen er mere jævn i Island end i Grønland. Derfor sikres den indenlandske efterspørgsel efter varer bedre i økonomien.

Efterspørgslen i Grønland kan man øge med en progressiv skattepolitik, hvor man beskatter høj indkomstgrupper og investerer i innovationsintensive udviklingsprojekter.

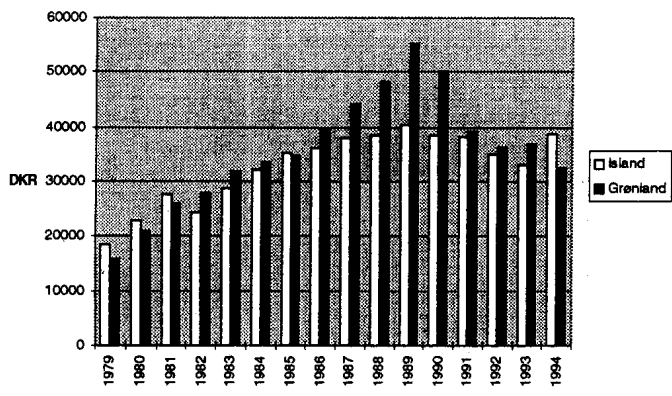
5) Konjunkturbevægelser: Som medfølgende figur viser er svingningerne i eksporten meget store og de er større i Grønland end Island. Ekstreme svingninger er minøkonomierne særpræg.

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 for eksempel den danske. 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 uproduktivt forbrug og investering i udlandet.

Problemet er, at der i den følgende lavkonjunkturperiode mangler indtægter i Landskassen.

Den alvorligste konsekvens af ustabilitet er, at omkostningerne i andre sektorer i økonomien, som for eksempel turismen

Eksport indkomst per indbygger i Grønland og Island 1979-1994



og manufakturer, 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, så man kan devaluere i lavkonjunkturperioder og derved sikre konkurrenceevnen på det internationale marked på kortsigt.

(2) Man må have nationalbank for at kontrollere pengeudbuddet.

(3) Man må tilpasse de offentlige udgifter konjunktursvingningerne, således at man driver ekspansiv politik i lavkonjunkturperioder og har kontraktion i udgifterne i højkonjunkturperioder.

(4) Man må stifte konjunkturfonder og beskutte overskuddet i højkonjunkturperioderne for at forhindre, at overskuddet forsvinder i overekspansion med stigende lønninger, inflation og import (om konjunkturer, pengepolitik og 'den Hollandske syge' i Island, se Lilja Mósesdóttir **Iceland's Dilemma**, University of Sussex 1988).

Islændingene har traditionelt lagt vægt på devaluering, men siden i starten af halvfemserne har konjunkturfonden været vigtigere.

Det bliver fundamentalt for Grønland at bruge den slags instrumenter, når olieproduktionen begynder, for at forhindre overekspansion og at indtægterne strømmer uhindret ud af landet.

Eksport og selvstændighed

Generelt tvivler man på Grønlands evne til at blive økonomisk selvstændig, fordi landet er altfor 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 (se Ivar Jonsson **West-Nordic Countries in Crisis**, Appendix, København 1995).

Island blev for eksempel selvstændig republik i 1944, og fiske- og landbrugsprodukter udgjorde over 90% af Islands eksportvarer fra 1944 til 1968.

Dette forhold faldt til 80% efter 1970 på grund af bl.a. aluminium og ferrosilikon eksport, som har været omtrent 13% af den samlede eksport. Eksportstrukturen er derfor stadigvæk meget ensidig, og Island er stadig en selvstændig republik.

Uddannelse og selvstændighed

Man påstår, at Grønland stadig ikke har nok uddannede til at blive et økonomisk selvstændigt land. Det er rigtigt, at Grønland mangler folk med uddannelse, men man har heller ikke gjort nok for at løse problemet.

Uddannelsessystemet i Grønland er i for høj grad indstillet på formel uddannelse, som passer bedre til lande som for eksempel 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 i mange faggrupper, som har medført, at kravene til formel eller videregående uddannelse er meget store.

Et uddannelsessystem som bygger på kortere uddannelser og træning af ukvalificeret arbejdskraft i virksomhederne og i administrationen passer bedre til arbejdsmarkedsforholdet i Grønland, som præges af en stor efterspørgsel efter kvalificeret arbejdskraft og høj arbejdsløshed hos ukvalificeret arbejdskraft.

Det drejer sig her om behovet for en 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 gælder primært for lærere, som nu får lavere løn end andre tilsvarende faggrupper kan få i virksomhederne og i administrationen på den Grønlandske arbejdsmarked.

Hvis træning og uddannelse på arbejdspladsen blev indført i stor stil, kunne den tilkaldte arbejdskraft yde mere langvarig indsats til det Grønlandske samfund.

På den anden side kræver nyskabelse indenfor træningsområdet, at man lægger vægt på flade ledelsesstrukturer i virksomhederne og administrationen, således at Grønlandere får mere ledelseserfaring 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 grund, 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 er lettere nu end før.

Kort sagt behøver vi en ny grønlandsk kvalifikations- og arbejdsmarkedsstrategi, som tager hensyn til grønlandsk arbejdskraft og kultur. Det drejer sig om en strategi, som vil være en del af den langsigtede strategi mod økonomisk selvstændighed.

Læg mærke til, at i følge Grønlands Statistiks Levevilkårsundersøgelse 1994 har 36% af grønlandere, der er over 18 år gamle og født i Grønland, erhvervsuddannelse (hvis man også tager de med, der ikke er født i Grønland, er forholdet 43%).

I Island 1993 var dette forhold omtrent 50%, men der præges arbejdsmarkedet af overudbud. Kort sagt er situationen ikke så dårlig i Grønland.

Men hvad med videregående uddannelse? - Har Grønland stadig 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 de islandske studenter søger videregående uddannelse i udlandet. Fordelene ved at sende studenter til mange forskellige lande er mange, specielt fordi man ikke bliver afhængig ideologisk og akademisk af et land.

Det er en vigtig del af selvstændigheden og er en forudsætning for internationalt samarbejde.

I denne artikel har vi argumenteret for, at en fornuftig diskussion om Grønlands forudsætninger for økonomisk selvstændighed må tage udgangspunkt i to forhold:

Dels i de økonomiske udviklingsmuligheder i fremtiden.

Dels i alle de konsekvenser, relationerne med Danmark har for den grønlandske økonomi.

Disse relationer bør man diskutere åbent i stedet for at behandle dem som et tabu.