

MÅL OG MIDLER I DEN GRØNLANDSKE LØN- OG PRISPOLITIK

En skematisk kortlægning

AF MOGENS BOSERUP*

På de følgende sider gøres et forsøg på at fremstille grundtrækkene i den grønlandske løn- og prispolitikens problematik – og de ændringer i denne problematik, som er indtrådt i de sidste årtier – ved hjælp af et yderst simpelt mål/middel skema¹.

Hovedformålet med artiklen er ikke at beskrive den grønlandske økonomi eller at tage stilling til de foreliggende spørgsmål for økonomisk politik i Grønland, men blot at demonstrere en metode til analyse af den økonomiske politiks valgmuligheder i en økonomi af den ejendommelige struktur, som findes i Grønland. Forhåbentlig kan denne *exercise* – thi mere er det ikke – samtidig være et anskueligt eksempel på anvendelsen af det teorem om det tilstrækkelige og nødvendige antal midler for den økonomiske politik, som trods sin simpelhed (som det nu forekommer os) dog først blev formuleret i begyndelsen af 50'erne, men da af to økonomer, Jan Tinbergen og Bent Hansen, som omtrent samtidig og uafhængigt af hinanden kom på denne tanke.

Den forenkede model, som der arbejdes med i det følgende, kan beskrives ved opregning af fire sektorer, som tilsammen udgør den grønlandske produktionsvirksomhed.

(1) *Vareproduktionen i Grønland*. Denne antages at foregå udelukkende med eksport for øje. Det drejer sig om jagt, fangst, fiskeri og fåreavl, hvis produkter sælger til en statslig virksomhed, nemlig Den kgl. grønlandske Handels (forkortet: KGH's) produktionsafdeling, for oparbejdning til færdige eksportprodukter såsom saltfisk, fryseprodukter, rejekonserves og sælskind. Råvarerne aftages fra erhververne til en fast pris, i det følgende kaldet »råvareprisen«. Øvrige løbende omkostninger i eksportindustrien

* Chef for sekretariatet for teknisk samarbejde med udviklingslandene.

1. Artiklen er en let ændret udgave af et bilag til en udredning om økonomisk politik i Grønland foretaget for Grønlandsudvalget af 1960. Jeg har haft stor nytte af diskussioner med sekretær i Grønlandsministeriet, cand. polit. Viggo Svendsen.

MÅL OG MIDLER I DEN GRØNLANDSKE LØN- OG PRISPOLITIK

En skematisk kortlægning

AF MOGENS BOSERUP*

På de følgende sider gøres et forsøg på at fremstille grundtrækkene i den grønlandske løn- og prispolitikens problematik – og de ændringer i denne problematik, som er indtrådt i de sidste årtier – ved hjælp af et yderst simpelt mål/middel skema¹.

Hovedformålet med artiklen er ikke at beskrive den grønlandske økonomi eller at tage stilling til de foreliggende spørgsmål for økonomisk politik i Grønland, men blot at demonstrere en metode til analyse af den økonomiske politiks valgmuligheder i en økonomi af den ejendommelige struktur, som findes i Grønland. Forhåbentlig kan denne *exercise* – thi mere er det ikke – samtidig være et anskueligt eksempel på anvendelsen af det teorem om det tilstrækkelige og nødvendige antal midler for den økonomiske politik, som trods sin simpelhed (som det nu forekommer os) dog først blev formuleret i begyndelsen af 50'erne, men da af to økonomer, Jan Tinbergen og Bent Hansen, som omtrent samtidig og uafhængigt af hinanden kom på denne tanke.

Den forenklede model, som der arbejdes med i det følgende, kan beskrives ved opregning af fire sektorer, som tilsammen udgør den grønlandske produktionsvirksomhed.

(1) *Vareproduktionen i Grønland*. Denne antages at foregå udelukkende med eksport for øje. Det drejer sig om jagt, fangst, fiskeri og fåreavl, hvis produkter sælger til en statslig virksomhed, nemlig Den kgl. grønlandske Handels (forkortet: KGH's) produktionsafdeling, for oparbejdning til færdige eksportprodukter såsom saltfisk, fryseprodukter, rejekonserves og sælskind. Råvarerne aftages fra erhververne til en fast pris, i det følgende kaldet »råvareprisen«. Øvrige løbende omkostninger i eksportindustrien

* Chef for sekretariatet for teknisk samarbejde med udviklingslandene.

1. Artiklen er en let ændret udgave af et bilag til en udredning om økonomisk politik i Grønland foretaget for Grønlandsudvalget af 1960. Jeg har haft stor nytte af diskussioner med sekretær i Grønlandsministeriet, cand. polit. Viggo Svendsen.

består i indførte hjælpestoffer (hovedsagelig salt) og i arbejds løn til de beskæftigede i de statslige virksomheder, hvor eksportprodukterne oparbejdes.

(2) *Statens butikshandel i Grønland* (den såkaldte »udhandling«). Vi ser bort fra naturalhusholdning, og da vi har gjort den forudsætning, som ikke er urealistisk, at al vareproduktion foregår med eksport for øje, må altså hele det private vareforbrug være importeret. Til at begynde med forudsættes endvidere, at hele butikshandelen er på statens hænder – en forudsætning som vi senere lader falde.

(3) *Investeringsvirksomheden*. For nemheds skyld tænkes hele investeringsindsatsen at bestå i arbejdsydelser præsteret i Grønland; der ses altså bort fra import til Grønland af færdige kapitalgenstande og materialer til investeringsvirksomhed. Hele denne virksomhed antages – i nær tilknytning til virkeligheden – at foregå i danske statsvirksomheders regie.

(4) *Produktion af tjenester for kollektivt konsum*, d.v.s. sundhedsvæsen, skolevæsen, administration m.v. Også denne virksomhed antages at foregå i statsligt regie.

De to sidstnævnte sektorer, investeringsvirksomhed og produktion for kollektivt konsum, slås i det følgende sammen under betegnelsen Grønlandsministeriets virksomhed i Grønland, for at de klart kan adskilles fra de statslige erhvervsvirksomheder under KGH.

I denne enkle model er der da følgende kilder til personlig pengeindkomst for den i Grønland virksomme befolkning:

- (1) betaling for råvarer;
- (2) løn i den kongelige eksportproduktion;
- (3) løn i den kongelige butikshandel (forsyningstjenesten);
- (4) løn udbetalt ved Grønlandsministeriets virksomhed i Grønland (investering og kollektivt forbrug).

Disse personlige indkomster forudsættes i deres helhed forbrugt ved køb af forbrugsvarer i statens butikker. Det forudsættes endvidere, at lønbevægelser påvirker alle lønmodtagergrupper (herunder tjenestemænd) med samme procentvise sats. Herved kommer vi udenom de ekstra komplikationer i lønproblemet, som hænger sammen med tjenestemændenes særlige ligelønskrav, og som ikke skal behandles i denne artikel.

Som et første skridt til en systematisk oversigt over mulige løsninger af de foreliggende problemer må der nu opstilles en liste over de *mål* for løn- og prispolitikken, som kan komme på tale, og over de *midler*, der kan være til rådighed. Ved midler forstås her økonomiske størrelser, som *kan* fastsættes ved politiske indgreb, og som det anses for politisk *tilladeligt* at fastsætte.

For det foreliggende problemkompleks – løn- og prispolitikken – kan vi opstille følgende liste over de *mål*, der kan være af betydning:

- a) En vis *balance på forsyningstjenestens regnskab*.
- b) En vis *balance for den statslige eksportvirksomhed*.
- c) Eventuelt kan det *samlede regnskabsresultat* for de to grene af KGH's virksomhed (forsyningstjeneste og eksportproduktion) være opstillet som mål.
- d) Et vist niveau for *nominallønnen*.
- e) Et vist niveau for *reallønnen*.

Det må understreges, at det her ikke gælder om at opstille de »endelige« eller »dybere« mål for grønlandspolitikken. De »endelige« mål – f.eks. størst mulig velfærd for den grønlandske befolkning, eller størst mulig produktivitet, etc. – må så at sige »oversættes« til mere håndgribelige mål, som kan udtrykkes ved størrelser, som man nogenlunde sikkert kan påvirke ved økonomisk politik.

De *midler*, der kan komme i betragtning, er navnlig følgende:

- A) Fastsættelse af butikspriser.
- B) Fastsættelse af råvareprisen.
- C) Fastlæggelse af nominallønnens højde.
- D) Direkte skatter.

I disse lister over mål og midler er der navnlig to ejendommeligheder i forhold til det tilvante: prisniveauet optræder ikke blandt målene, men blandt midlerne, og den nominelle lønhøjde er opført både blandt målene og blandt midlerne.

De økonomiske størrelser, som ikke forekommer i ovenstående lister, hverken som mål-variable eller som middel-variable, og som heller ikke er »irrelevante variable«,¹ er de data, som ikke påvirkes af de værdier, mål- og middelvariablerne antager, og hvis størrelse heller ikke kan fastlægges vilkårligt af den, der fører økonomisk politik. Det gælder navnlig eksport- og importpriserne, der selvfølgelig må betragtes som bestemt helt uafhængigt af grønlandspolitikken. Men også den grønlandske befolknings produktivitet – i videste forstand – betragtes i det følgende som en udefra given størrelse, der ikke påvirkes af ændringer i løn- og prisniveau. Denne for-

1. Dette udtryk bruges af *Tinbergen* om variable, hvis værdi er uden interesse for den økonomiske politik i den foreliggende sammenhæng. Man vil have bemærket, at størrelsen af det *samlede* danske tilskud til Grønland – altså summen af KGH's samlede underskud og Grønlandsministeriets udgifter *ikke* optræder som et af de mål, der opregnes under a-e ovenfor. Dette indebærer, at Grønlandsministeriets samlede udgifter (til forskel fra KGH's) her betragtes som en »irrelevant variabel«. Denne betragtningsmåde er sikkert bedst overensstemmende med de faktiske målsætninger gennem den sidste halve snes år.

enkling indføres blot for at holde problemet indenfor det overskueliges rammer.

Med udgangspunkt i denne katalog over mål og midler skulle det nu være muligt at belyse de vigtigste problemer i løn/pris-politikken ved at betragte en række tænkelige arrangementer, der hver for sig er karakteriseret ved det sæt af mål (blandt de ovennævnte), som man vælger at forfølge, og det sæt af midler (blandt de ovennævnte), som man kan og tør bruge. Her må nu den regel stadig have for øje, at antallet af midler, der står til rådighed, må være mindst lige så stort som antallet af mål, man ønsker at forfølge¹. Man må altså respektere den regel, som der så ofte syndes imod, at for hvert nyt mål, der opstilles for den økonomiske politik, må man enten opgive et andet mål eller forøge antallet af økonomisk-politiske instrumenter med een². Ligeledes tvinges man til at prisgive et af sine mål eller at anvise et nyt middel, hvis man beslutter, at et hidtil anvendt middel for fremtiden ikke må bruges.

Før man kan gå over til at betragte bestemte kombinationer af de ovenfor opregnede mål og midler, må man yderligere gøre sig klart, hvilke begrænsninger der eventuelt kan være i anvendeligheden af de enkelte midler, der blev opregnet ovenfor. Det drejer sig i Grønlands tilfælde navnlig om følgende spørgsmål:

(1) Statens (det vil her sige KGH's) magt til at lægge butiksprisernes niveau efter forgodtbefindende kan være begrænset af hensynet til, at statsbutikkerne skal kunne konkurrere med private butikker, efter at handelsmonopolet blev brudt for en halv snes år siden. I de seneste år har den private butikshandel fået et ikke ubetydeligt omfang, og det er dermed blevet tvivlsomt, om det førstnævnte af de fem midler, der blev opregnet ovenfor, stadig er til rådighed som et instrument for økonomisk politik i Grønland.

(2) Dernæst må man gøre sig klart, i hvilket omfang pengelønnen kan hæves, uden at en tilsvarende hævnning af råvarepriserne må bevilges. Omvendt må man spørge, om en ændring i råvarepriserne nødvendigvis må trække en lønændring med sig. Svaret afhænger naturligvis både af de pågældende interesseorganisationers krav og forventninger og af forholdene med hensyn til arbejdsudbuddet. Hvis svaret er, at de to størrelser, løn og

1. For en nærmere påvisning af dette, se Bent Hansen: *Finanspolitikens økonomiske teori*, Statens offentlige Utredninger, Uppsala 1955, og J. Tinbergen: *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam 1952.

2. Naturligvis kan man have flere mål end midler, hvis man formulerer sådanne uegentlige »mål« som f.eks. »en nominalløn af en sådan størrelse, at den giver balance på eksportregnskabet«. Her er der i virkeligheden ikke sat noget selvstændigt mål for lønnen, idet formuleringen netop angiver, at man er parat til at godtage en hvilken som helst løn, når blot eksportregnskabet balancerer.

råvarepris, må følge hinanden som siamesiske tvillinger, betyder det, at de to midler (B) og (C) i virkeligheden smelter sammen til eet, og den økonomiske politiks muligheder for at manøvrere indskrænkes tilsvarende.

(3) Endelig må man spørge, om der er fuld og hurtigt virkende lønkom-pensation for stigning i leveomkostninger. Her gælder det atter, at hvis svaret er ja, indskrænkes arsenalet af midler for den økonomiske politik, idet middel (C) da ikke er til fri rådighed, hvis middel (A) bringes i anvendelse, og *vice versa*.

Efter disse indledende bemærkninger kan vi nu gå over til at betragte en række typer af mål/middel konstellationer, som er velkendt fra debatten omkring grønlandspolitikken. Disse typer kan med fordel arrangeres i en historisk rækkefølge, således at vi begynder med konstellationer, der svarer til løn/pris problematikken i tiden før den 2. verdenskrig – da KGH's eneret var absolut, og ingen tænkte på ligeløn eller pristalsregulering af lønnen. Fra dette udgangspunkt skal vi da bevæge os frem til de mere vanskelige situationer, som opstår navnlig med pristalsregulering af lønnen (fra 1946), med fremkomsten af privat butikshandel og senere med det stærkere og stærkere udtalte krav om »ligeløn«.

Hver gang et sådant nyt krav trænger igennem, betyder det jo enten, at den økonomiske politik mister et middel, eller at der foreskrives den et ekstra mål. Kun sjældent hænder det omvendt, at et mål falder bort, eller at et nyt middel dukker op. Det er derfor klart, at den kronologiske rækkefølge af vore typetilfælde vil føre os fra det enkle og lette – det trygge og ubestridte kolonistyre, hvor de forhåndenværende midler er rigelige i forhold til målene – gennem mere komplicerede og bundne tilfælde frem til den nuværende hårdknude i løn- og prispolitikken, hvor midlerne synes få og målene mange.

Det første tilfælde er da dette ganske enkle:

Tilfælde I.

Mål: (c) KGH's *samlede* regnskabsresultat.

Midler: (A) Fastsættelse af butikspriser.

(B) Fastsættelse af råvarepriser.

(C) Fastsættelse af nominallønninger.

Der stilles her blot det ene krav, at KGH's *samlede* regnskab skal udvise en vis balance, f.eks. et overskud stort nok til (sammen med kryolitindtægterne) at dække omkostningerne ved skolevæsen, sundhedsvæsen, administration, etc. Dette var jo lige op til 2. verdenskrig den finansielle hovedregel for Grønlandsadministrationen: Danmark skulle hverken tjene eller sætte til på Grønland, som man sagde. Midlerne til at holde denne balance var mere end tilstrækkelige, så længe KGH (d.v.s. staten) frit kunne fastsætte

butikspriser, råvarepriser og lønninger. Dette må gælde, selv om det forudsættes, at midlerne (B) og (C) smelter sammen til eet middel (jfr. foran). Med et så rigt arsenal af midler kan KGH også stille sig som mål at opnå et bestemt regnskabsresultat på forsyningstjenesten og eksportproduktionen hver for sig, og vi får da:

Tilfælde II.

- Mål: (a) Forsyningstjenestens regnskabsresultat.
 (b) Eksportproduktionens regnskabsresultat.

- Midler: (A) Butikspriser.
 (B) Råvarepriser (og dermed nominalløn).

Det forudsættes her (jfr. omtalen under tilfælde I), at råvarepriser og nominalløn må variere i samme takt for at sikre balance i arbejdsudbuddet. Dette forhindrer dog ikke, at de opstillede mål nås, thi hvis f.eks. lønniveauet stiger, fordi eksportproduktionens regnskabsmæssige stilling kræver en forhøjelse af råvareprisen, kan lønstigningens omkostningsvirkning på forsyningens regnskab (som iøvrigt vil være ringe) neutraliseres ved en passende hævnning af butikspriserne.

Vi rykker nu frem til omkring 1950. Den store Grønlandskommission har afgivet sin betænkning, som blandt meget andet formulerede kravet om, at KGH's to afdelinger, forsyningstjenesten og eksportproduktionen, *hver for sig* skulle holdes i balance. Man ønskede balance på forsyningstjenesten for at skabe normale konkurrenceforhold mellem statslige og private butikker, og man ønskede balance på eksportproduktionen navnlig for at undgå handelspolitiske repressalier. Ved de ændringer, Grønlandskommissionen indførte, blev endvidere KGH's eneret indenfor detailhandelen brudt, men der fremvoksende ikke foreløbig en privat detailhandel, som effektivt kunne hindre KGH i frit at sætte sine butikspriser. Derimod var der allerede i 1946 kommet det nye til, at lønnen reguleredes efter pristallet.

Hermed er grunden taget væk under mål/middel konstellation II, thi i og med at der indførtes pristalsregulering, falder midlernes antal fra to til een, idet der ved en forhøjelse af butikspriserne nu *ipso facto* sker en forhøjelse af nominallønnen, som atter forudsættes at diktere en ændring af råvarepriserne. Der er altså kun eet middel til rådighed, nemlig parallelle forskydninger af det nominelle niveau for arbejdsløn, butikspriser og råvarepriser.

For at regnestykket under disse forhold skal kunne gå op, må man enten skaffe et nyt middel, give afkald på et af målene eller omformulere de to mål, således at de smelter sammen til eet.

Man kunne f.eks. tænke sig, at målet – trods Grønlandskommissionens

forskrift – omformuleres til at gælde et bestemt *samlet* regnskabsresultat for forsynings- og produktionsvirksomheden ligesom før krigen (jfr. tilfælde I). Vi har da:

Tilfælde III.

Mål: (c) KGH's samlede driftsresultat.

Middel: (A) Butikspriser (samvarierende med råvarepriser og nominalløn).

Selvom man fastholder, at forhøjelser af butikspriser medfører en øjeblikkelig og fuldt proportional stigning i lønninger og råvarepriser, kan en ønsket forbedring af KGH's samlede driftsresultat gennemføres med det angivne middel, d.v.s. ved en tilstrækkelig stor forhøjelse af butikspriserne. Men dette indebærer rigtignok, at eksportproduktionens underskud stiger, og at statens udgifter til anlæg, administration m.v. stiger med samme beløb som det, hvormed det samlede tilskud til KGH falder¹.

Mekanismen kan illustreres ved nedenstående stærkt forenklede tal-eksempel. Udgangssituationen er som i kolonne 1, hvor tallenes størrelsesorden er valgt således, at de nogenlunde svarer til de faktiske forhold i 1960 (i mill. kr.). KGH's samlede underskud er ansat til 15, nemlig 10 i forsyningstjenesten og 5 i eksportproduktionen. Der er nu, som det meget let kan vises, en mulighed for at udrydde dette underskud alene ved hjælp af en forhøjelse af butikspriserne, når blot denne forhøjelse gøres stor nok. Som tallene i det nedenstående eksempel er valgt, er den nødvendige prisforhøjelse nøjagtig 100 procent som vist i kolonne 2².

<i>Forsyningstjenesten</i>	<i>Kol. 1.</i>	<i>Kol. 2.</i>
Indtægter:		
Butikssalg	60	120
Udgifter:		
Løn i Grønland	15	30
Import af salgsvare, cif.	50	50
Andre omkostninger	5	5
Ialt udgifter	70	85
Underskud eller overskud	÷ 10	+ 35

1. Efter forudsætningerne om fuld pristalsregulering skal reallønnen jo holdes uændret, og med given produktivitet og aktivitet kan statens *samlede* tilskud (i form af KGH's underskud og af almindelige statsudgifter) da ikke falde.
2. Den procentsats, hvormed butikspriserne skal hæves for, under de angivne forudsætninger om fuld pristalsregulering af lønnen m.v., at udrydde KGH's samlede underskud, kan bestemmes som

$$\frac{u}{t-y} \times 100$$

hvor *u* står for KGH's samlede underskud i udgangssituationen; *t* står for butiksomsætningens samlede beløb, og *y* står for KGH's samlede udbetaling af indkomst i Grønland (løn plus køb af råvarer).

<i>Eksportproduktionen</i>	<i>Kol. 1</i>	<i>Kol. 2</i>
Indtægter:		
Eksportværdi	35	35
Udgifter:		
Løn i Grønland	15	30
Køb af råvarer	15	30
Andre omkostninger	10	10
Ialt udgifter	40	70
Underskud	÷ 5	÷ 35
Samlet underskud	÷ 15	0

Tilfælde III er værd at nævne, fordi det kan anskueliggøre et af de centrale problemer for løn/pris-politikken i Grønland. Men det må samtidig understreges, at denne konstellation ikke har nogen videre politisk relevans. For det første opnås balance for statens erhvervsvirksomheder (d.v.s. KGH), som allerede nævnt, på bekostning af en stigning i lønudgifterne ved Grønlandsministeriets virksomhed – anlægsarbejder, skoler, administration, etc. Dette fik endda være. Men for det andet bygger denne variant på en forudsætning, som i hvert fald nu – om ikke for 10 år siden – er lidet realistisk, nemlig at butikspriserne, og dermed altså KGH's bruttoavance, frit kan hæves, uden at KGH mister omsætning til den private butikshandel. For det tredje, og det er den mest afgørende indvending, sker bortrydningen af KGH's *samlede* underskud her gennem en ganske modsat bevægelse af forsyningstjenestens og eksportproduktionens driftsresultat: Produktionen drives ned i et meget stort underskud, som så afbalanceres ved en endnu stærkere forbedring af forsyningstjenestens regnskab. En sådan kur er utvivlsomt værre end det onde – det samlede underskud – som den skulle helbrede. Det er derfor ikke sandsynligt, at man vil opstille KGH's *samlede* regnskabsresultat som et selvstændigt mål.

I det lige behandlede tilfælde III var målet en forbedring af *total*-regnskabet for KGH, og det blev vist, at denne vej til balance gennem inflation¹ har store ulemper. En sådan pris/løn-inflation blev ganske vist gennemført i de første efterkrigsår, men motivet hertil var ikke at forbedre KGH's samlede regnskabsresultat. Situationen var den, at man anså en

1. Udtrykket inflation bruges her ganske løseligt om en kraftig forhøjelse af pris- og lønniveauet. En inflationistisk *proces* kan ikke komme igang i Grønland. Det er klart, at når alle forbrugsvarer importeres, har lønforhøjelser ingen (eller kun en forsvindende) virkning på detailpriserne, og en *cost-push* inflation kan derfor ikke forekomme. Heller ikke en *demand-pull* inflation kan tænkes, thi beslutningen om f.eks. at forøge statens investeringer i Grønland indebærer også en beslutning om at lade det grønlandske importoverskud forøges ved import af de forbrugsvarer, som er nødvendige til underhold for de ved investeringerne beskæftigede: Ved forøgelsen af efterspørgslen sker der eo ipso en forøgelse af udbuddet.

sådan løftning af prisniveauet for ønskværdig i sig selv, idet den var en forudsætning for, at privat detailhandel i det hele taget kunne blive mulig. Og samtidig havde man temmelig optimistiske forestillinger om, hvilken grad af stigning i omkostningsniveauet eksportproduktionens regnskab kunne bære.

En sådan optimisme finder man ikke mere, og man kan da spørge, om det skulle være muligt at gå den modsatte vej, således at man tilstræber totalbalance på KGH's regnskaber gennem en deflation af priser og lønninger. Svaret må være, at dette kan ikke lade sig gøre, thi gøres deflationen tilstrækkeligt dyb, kan man nok udrydde et hvilket som helst underskud på eksportproduktionen, men kun på bekostning af en endnu større forværring på regnskabet for KGH's forsyningstjeneste. Totalbalance kan altså ikke nås ad denne vej.

Derimod kan deflationen nok bruges som et middel til at overføre et underskud fra eksportproduktionen til butikshandelen, hvis man akcepterer, at det underskud, man derved påfører butikshandelen, er større end det, som produktionsregnskabet lettes for¹. Vi kan da opstille et fjerde mål/middel-skema, idet vi stadig fastholder forudsætningerne om fuld pristalsregulering og om, at bevægelserne i råvarepriser og lønninger af hensyn til arbejdsmarkedets balance må være ganske parallelle.

Tilfælde IV.

Mål: (b) Eksportproduktionens regnskabsresultat.

Middel: (A) Butikspriserne (og dermed nominalløn og råvarepriser).

Imidlertid må man se i øjnene, at flere vigtige hensyn gør det næsten udelukket, at en nedjustering af priser og lønninger kan blive politisk akseptabel. For det første er der forholdet til den private handel. Dette kunne dog måske ordnes ved en præmie, en slags negativ importafgift, på de private handlendes indførsel til Grønland. Værre er det, at lønspændet mellem de i Grønland hjemmehørende og de udsendte – sæsonarbejdere eller tjenestemænd – ville blive forøget, da det ikke ville være muligt at forlange, at de udsendte, hvis løn jo delvis bruges udenfor Grønland, skulle følge den deflatoriske bevægelse fuldt ud. Den afgørende vanskelighed er imidlertid, at en nedpresning af omkostningsniveauet i Grønland, selv om den fandt sted uden tab af realindkomst for nogen gruppe, af den grønlandske opinion ville blive betragtet som et skridt tilbage mod det gamle kolonisystem, hvor Grønlands økonomiske ordning var præget af det kunstigt nedholdte niveau for lønninger og priser.

1. F.eks. ses det let, at i det foranstående taleksempel ville en reduktion af priser og lønninger med $\frac{1}{8}$ fjerne det underskud på 5, som produktionen viser i udgangssituationen. Samtidig ville rigtignok forsyningstjenestens underskud vokse med $\frac{7}{2}$, og det samlede underskud ville stige fra 15 til $17\frac{1}{2}$.

Vi har hidtil søgt at belyse den problemstilling i løn/prispolitikken, der kan siges at være karakteristisk for de første efterkrigsår. Som vi har set, var det allerede dengang vanskeligt at anvise en løsning, skønt målsætningen i hovedsagen indskrænkede sig til bestemte ønsker om størrelsen af KGH's driftsresultat på henholdsvis forsyningstjenesten og eksportproduktionen¹. Vi går nu over til en mere aktuel problemstilling, og det vigtige nye, som må indarbejdes i vort skema, er kravet om lige nominalløn i forhold til de i Danmark gældende lønsatser. Vi må derfor lade en af de forudsætninger falde, som fremstillingen hidtil har bygget på, nemlig at nominallønnen er en størrelse, der blot passivt tilpasser sig ændringer i priseniveauet. I stedet må vi nu forudsætte, at nominallønnens lighed med det danske nominalløniveau betragtes som ønskværdig i og for sig, ganske uanset om reallønnen også tilnærmes det danske niveau. Vi har således et nyt mål, uden at der samtidig er anvist et ekstra middel for den økonomiske politik. Dette ny mål kan nærmere præciseres som kravet om en væsentlig forhøjelse af lønsatserne, der ikke er begrundet i en stigning i produktivitet. Spørgsmålet er nu, hvorledes det ny mål kan blive foreneligt med de øvrige målsætninger, nemlig driftsresultatet i forsyningstjenesten og/eller eksportproduktionen.

For at se, hvordan knuden nu er strammet til, kan man først betragte følgende konstellation af mål og midler:

Tilfælde V.

- Mål: (a) Et nærmere bestemt driftsresultat for forsyningstjenesten.
(d) Stigning i nominallønnen (f.eks. til dansk niveau).

- Midler: (A) Butikspriserne.
(C) Lønfastsættelsen.

Denne kombination kan selvfølgelig tænkes realiseret: Der må være et niveau for butikspriserne, som er højt nok til, at et givet resultat på forsyningsregnskabet kan holdes, uanset hvor meget nominallønnen – og dermed forsyningstjenestens grønlandske lønomkostninger – er steget; thi grønlandske lønomkostninger udgør kun en meget ringe del af butiksvareernes kostpris. Men denne »løsning« rummer ikke mindre end tre vanskeligheder.

Den første vanskelighed er selvfølgelig, at byrden ved denne »løsning« kastes over på eksportproduktionens regnskab, jfr. nedenfor.

1. Man havde selvfølgelig også andre mål for øje i løn/prispolitikken og navnlig dette at muliggøre privat detailhandel. Men dette mål skulle jo netop nås i og med opnåelsen af balance på KGH's forsyningstjeneste (ved indførelse af omkostningsbestemte butikspriser). Det ville derfor være urigtigt i mål/middel skemaet at opstille muliggørelsen af privat handel som et selvstændigt mål ved siden af forsyningstjenestens balance.

For det andet er det slet ikke sikkert, at det middel, som består i at hæve butikspriserne, stadig er til rådighed for den statslige politik. I det vi forskubber vort perspektiv fra den første efterkrigstid – omkring Grønlandskommissionen – til nutiden, må vi nemlig tage hensyn til to nye omstændigheder, som ændrer løn/pris problemets struktur. Den første, nemlig kravet om »ligeløn«, er allerede nævnt. Den anden ny omstændighed er, at der i det sidste tiår er fremvokset en privat detailhandel af et ikke helt ubetydeligt omfang, således at der nu er sat mere eller mindre snævre grænser for KGH's muligheder for at forbedre sit driftsresultat ved prisforhøjelser¹.

Endelig er der en tredje vanskelighed ved den »løsning«, der angives i tilfælde V: Man har ingen sikkerhed for, at den samtidige stigning i nominalløn og prisniveau giver uændret realløn. Hvis det er et krav, at reallønnen skal opføre sig på en bestemt måde (f.eks. forblive uændret), må der tilføres et ekstra middel, for at ligheden i antal mål og midler kan holdes. Dette middel kunne f.eks. være en (positiv eller negativ) skat, som reducerer (eller hæver) den til forbrug disponible pengeindtægt så meget, at reallønnen holdes uændret. Vi får da

Tilfælde VI.

Mål: (a) Forsyningstjenestens driftsresultat (f.eks. elimination af underskudet).

(d) Nominallønnens niveau (f.eks. dansk niveau).

(e) Disponibel realløn (f.eks. fastholdelse på hidtidigt niveau).

Midler: (A) Fastsættelse af butikspriser.

(C) Lønfastsættelsen.

(D) Direkte skat.

Denne konstellation af mål og midler kan realiseres, rent teknisk set, og den har været stærkt fremme i debatten i de seneste år. Chancerne for gennemførelse af en sådan ordning er dog små, thi den har den store skavank, at forbedringen af forsyningstjenestens regnskab sker på bekostning af, at underskudet (ligesom i tilfælde V) væltes over på eksportproduktionens regnskab. Det må også bemærkes, at denne løsning kun er mulig under den forudsætning, at KGH trods eksistensen af privat detailhandel uden tab af omsætning kan hæve sine priser i det fornødne omfang². Hvis

1. Ganske vist ville de private handlendes lønudgifter også stige, men det er vel realistisk at antage, at den private handel, som i høj grad betjenes ved indhaverens og hans families arbejdskraft, lettere kan unddrage sig de omkostningsmæssige virkninger af et stigende lønniveau.

2. Dette ville være muligt, hvis konkurrencesituationen i Grønland er således, at der ikke konkurreres på priserne, men at KGH er »prisleder«, til hvis prisfastsættelse de private slutter sig.

dette ikke er tilfældet, må man lade middel A og mål a udgå, og skatten må da gøres høj nok til fuldtud at kompensere virkningen af, at nominal-lønnen hæves til dansk niveau.

De kombinationer, der er drøftet under tilfælde V og tilfælde VI, har det tilfælles, at tilkomsten af nominallønstigningen som et selvstændigt mål skubber et andet mål, nemlig eksportproduktionens regnskabsmæssige balance, ud af billedet.

Det er da nærliggende nu at undersøge betingelserne for at forene disse to mål, nominallønstigning og balance på produktionsregnskabet. Vi kan da skrive

Tilfælde VII.

- Mål: (b) En vis forbedring i eksportproduktionens regnskab (f.eks. elimination af underskudet).
 (d) En vis nominallønstigning (f.eks. til dansk niveau).
 (e) Reallønnens højde (f.eks. uændret realløn).

- Midler: (A) Fastsættelse af butikspriser.
 (B) Fastsættelse af råvareprisen.
 (C) Fastsættelse af nominalløn.

Dette eksempel er i virkeligheden kun egnet til at anskueliggøre det ret selvfølgelige, at de to mål – nominallønstigning og balance på eksportproduktionens regnskab – ikke begge kan realiseres på samme tid. Der er ganske vist opført det foreskrevne antal midler til dækning af de tre mål, men dette er kun opnået ved stiltiende at antage, at nominallønfastsættelsen og fastsættelsen af råvarepriser kan opføres som to af hinanden uafhængige midler. For at regnestykket efter tilfælde VII skulle kunne gå op, måtte det være muligt at nedsætte råvarepriserne, samtidig med at nominallønnen blev sat stærkt i vejret. I betragtning af de arbejdsmarkedsforhold, der hersker i Grønland, er det urealistisk at antage, at båndet mellem erhvervenes realindtægt og realindtægten for lønarbejde i land så fuldstændigt kan klippes over.

Til afslutning kan man betragte et tilfælde, hvor man har ladet »lige nominalløn« falde som selvstændigt mål, hvor regnskabsmæssig balance for eksportproduktionen (eller en nærmere bestemt begrænsning af underskudet) er hovedmålet, og hvor der kræves en vis (f.eks. uændret) realløn:

Tilfælde VIII.

- Mål: (b) Eksportproduktionens driftsresultat.
 (e) Realløn (uændret niveau).

- Midler: (A) Fastsættelse af butikspriser.
 (C) Fastsættelse af nominalløn (og dermed af råvarepriser).

For at hovedformålet, balance for eksporten, skal kunne opnås ved uændret realløn og med anvendelse af de angivne midler, kræves åbenbart en deflation af pris- og lønniveauet stærkt nok til at samle hele KGH's underskud på forsyningsregnskabet.

Denne fremgangsmåde er næppe politisk relevant, idet en direkte ned-sættelse af nominallønniveauet – selv om realløn og realindtjening for de ekstraktive erhverv bibeholdes – er odios i grønlandske øjne, som allerede nævnt under punkt IV. Hertil kommer, at hvis man holder butikspriserne så lavt, at forsyningstjenestens underskud bliver meget stort vil den private detailhandels protest over illoyal konkurrence fra statens side ikke udeblive. Man vil måske indvende, at denne vanskelighed burde kunne overvindes ved et generelt subsidie – f.eks. en importpræmie for alle forbrugsvarer, der importeredes til den private handel i Grønland. Men en sådan kunstig billiggørelse af importvarerne ville altfor tydeligt virke som et indirekte subsidie til eksporten. Der ville derfor være den samme risiko for protest fra Grønlands konkurrenter på verdensmarkedet, som den der følger af et stort underskud på KGH's eksportregnskab.

Det tornefulde løn/pris-problem i Grønland giver måske et ganske godt eksempel på de vanskeligheder, der opstår, når man søger økonomisk at integrere en tidligere koloni, som ligger på et lavt produktivitsniveau, med moderlandet, men samtidig viger tilbage for at tillade en bortvandring til de mere produktive forhold i moderlandet. Bag de mål, som er behandlet eksplicit i de ovenstående eksempler, ligger en modsigelse i de mere generelle målsætninger: Man ønsker på den ene side økonomisk ligestilling (»ligeløn«), men på den anden side er man ikke parat til at akceptere ligestillingens konsekvens, nemlig frastrømningen fra det mindre udviklede område.

Den praktiske konsekvens må iøvrigt være, at der ikke er mulighed for ligeløn, så længe produktiviteten ikke er en helt anden end nu. Naturligvis går vejen ud af uføret i det grønlandske løn/pris-problem over en forøget produktivitet, men en drøftelse af de nærmere muligheder og betingelser herfor falder udenfor de snævre rammer, der er sat for denne artikel.