

Kan Grønlands økonomi udvikles?

Martin Paldam

Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

SUMMARY: It is demonstrated that Greenland has a highly distorted socialist economy: not due to a deliberate policy, but as a result of two sets of economic mechanisms. One is the Dutch Disease caused by the large annual grant from Denmark. The second is a system of public firms and regulations relegating the market mechanism to a very small role in the economy. Nevertheless, the Greenland economy grew very fast in the 1950s and 1960s. After an intermediate period where economic activity slowed down, growth has now ceased completely, which is in contrast to the high growth rates in other middle income countries. The essay explains how the main mechanisms in the economy function, and how the system can be reformed.

I begyndelsen af december udsendte jeg en bog om Grønlands økonomiske udvikling.¹ Det kan nok være tiltrængt, for udviklingen i Grønland er gået i stå. Bogen handler om det økonomiske system i Grønland og ser på *det lange løb*. Hovedbudskabet er, at Grønland har et ekstremt økonomisk system, der er dømt til at gå i stå. Mange danskere og grønlændere synes at tro, at Grønland har en variant af den nordiske velfærdsudgave af den almindelige vesteuropæiske blandingsøkonomi. En hel del argumenter i grønlandsdebatten bygger på en implicit antagelse af en sådan underliggende enshed. Det er en stor misforståelse.

Den grønlandske økonomi har radikalt andre proportioner end dem, vi kender fra de udviklede lande. Dertil kommer, at ejendomsretten til produktionsmidlerne er fordelt helt anderledes. Endelig gælder, at man har et system af offentlige erhvervsvirksomheder, der reguleres på måder, der giver markedskræfterne et meget lille spillerum. En fornuftig diskussion må starte med en erkendelse af, at Grønland har en dybt forvredet, socialistisk økonomi. På forunderlig vis er her blevet skabt et økonomisk system, der mest minder om en blanding af systemerne i Cuba og Kuwait. Det ser ikke sådan ud, når man ikke lige netop ser på økonomien. På det politiske plan har man et almindeligt vesteuropæisk demokrati; og så meget andet er importeret fra Danmark, at man umiddelbart forledes til at tro, at også det økonomiske system ligner, men når man går tallene igennem og ser, hvordan økonomien rent faktisk fungerer, er det Cuba og Kuwait, den ligner – ikke Vesteuropa. Det usædvanlige system udviklede sig længe

Artiklen bygger på et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 8. februar 1995.

1. Min bog, Paldam (1994, 1995b), er skrevet for Rockwoolfonden. Der er store dele af bogen, jeg ikke kan omtale på de få sider, jeg har til rådighed. Mit håb er, at læseren vil se denne artikel som en smagsprøve på den mere omfattende analyse. Jeg har pt. fremlagt artiklen en halv snes gange, for i alt over 1000 tilhørere og har modtaget mange gode kommentarer, der ikke alle har kunne medtages.

Kan Grønlands økonomi udvikles?

Martin Paldam

Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

SUMMARY: It is demonstrated that Greenland has a highly distorted socialist economy: not due to a deliberate policy, but as a result of two sets of economic mechanisms. One is the Dutch Disease caused by the large annual grant from Denmark. The second is a system of public firms and regulations relegating the market mechanism to a very small role in the economy. Nevertheless, the Greenland economy grew very fast in the 1950s and 1960s. After an intermediate period where economic activity slowed down, growth has now ceased completely, which is in contrast to the high growth rates in other middle income countries. The essay explains how the main mechanisms in the economy function, and how the system can be reformed.

I begyndelsen af december udsendte jeg en bog om Grønlands økonomiske udvikling.¹ Det kan nok være tiltrængt, for udviklingen i Grønland er gået i stå. Bogen handler om det økonomiske system i Grønland og ser på *det lange løb*. Hovedbudskabet er, at Grønland har et ekstremt økonomisk system, der er dømt til at gå i stå. Mange danskere og grønlændere synes at tro, at Grønland har en variant af den nordiske velfærdsudgave af den almindelige vesteuropæiske blandingsøkonomi. En hel del argumenter i grønlandsdebatten bygger på en implicit antagelse af en sådan underliggende enshed. Det er en stor misforståelse.

Den grønlandske økonomi har radikalt andre proportioner end dem, vi kender fra de udviklede lande. Dertil kommer, at ejendomsretten til produktionsmidlerne er fordelt helt anderledes. Endelig gælder, at man har et system af offentlige erhvervsvirksomheder, der reguleres på måder, der giver markedskræfterne et meget lille spillerum. En fornuftig diskussion må starte med en erkendelse af, at Grønland har en dybt forvredet, socialistisk økonomi. På forunderlig vis er her blevet skabt et økonomisk system, der mest minder om en blanding af systemerne i Cuba og Kuwait. Det ser ikke sådan ud, når man ikke lige netop ser på økonomien. På det politiske plan har man et almindeligt vesteuropæisk demokrati; og så meget andet er importeret fra Danmark, at man umiddelbart forledes til at tro, at også det økonomiske system ligner, men når man går tallene igennem og ser, hvordan økonomien rent faktisk fungerer, er det Cuba og Kuwait, den ligner – ikke Vesteuropa. Det usædvanlige system udviklede sig længe

Artiklen bygger på et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 8. februar 1995.

1. Min bog, Paldam (1994, 1995b), er skrevet for Rockwoolfonden. Der er store dele af bogen, jeg ikke kan omtale på de få sider, jeg har til rådighed. Mit håb er, at læseren vil se denne artikel som en smagsprøve på den mere omfattende analyse. Jeg har pt. fremlagt artiklen en halv snes gange, for i alt over 1000 tilhørere og har modtaget mange gode kommentarer, der ikke alle har kunne medtages.

imponerende hurtigt, men i en retning, der i længden har vist sig at være selvkvælende. Nu er det gået i stå, og det kan forventes at stagnere også i fremtiden, hvis det ikke reformeres kraftigt.

Afsnit I diskuterer logikken bag den almindelige økonomiske transition, som Grønland nu er gået i stå midtvejs i. Her omtales dels fanger/bygde-problematikken og dels den danske hjælps rolle. Afsnit II ser på nogle historiske tendenser herunder anti G60 ideologien. Afsnit III ser på, hvordan Grønlands økonomiske struktur og system ser ud i forhold til det danske og det almindelige vesteuropæiske. Det gennemgår også de to centrale mekanismer: *den hollandske syge* og *den automatiske mekanisme*, som enhver, der beskæftiger sig med Grønlands økonomi, bør kunne på fingrene. Her diskuteres omkring det offentlige erhvervsliv og Grønlands usædvanlige prisniveau. Afsnit V omtaler nogle reformstrategier.

I. Den økonomiske transition og dens alternativ

Tilbage i 1940erne havde Grønland formentlig en levestandard og en økonomisk struktur som dagens Kenya. Der var en beskedent dansk moderne sektor og en stor traditionel fangersektor med en meget begrænset produktion. Siden har først den danske koloniadministration og så de grønlandske politikere arbejdet på at gennemføre den økonomiske transition. Selvom det nok er trivielt, vil jeg begynde med at se på den grundlæggende logik i transitionsprocessen.

1. 1. Transitionsprocessen og den underliggende dualitet

Et u-land er fattigt, fordi folk producerer med en traditionel lav-produktivitet. Et moderne i-land er rigt, fordi en stor del af befolkningen producerer med en høj-effektivitet. Skal et land udvikles fra u- til i-land, skal folk uundgåeligt ud af traditionelle lav-produktivitetserhverv og over i moderne høj-produktivitetserhverv. Dét, der bliver tilbage i de traditionelle erhverv, skal moderniseres så meget, at det bliver til moderne høj-produktivitetserhverv. Denne dybtgående samfundsomvæltning er kendt som den økonomiske transition. Den tager typisk et århundrede, og der er altid store transitionsomkostninger. Vil man målet, må man acceptere omkostninger. Dét, man skal overveje, er alene, hvordan man kan minimere omkostningerne.² Det er to pointer, der bør nævnes:

(1) Den økonomiske struktur er forbløffende ens i de rige i-lande – der er naturligvis småvarianter, men indtil nu har alle permanent rige lande været blandingsøko-

2. Det er ikke noget ideologisk spørgsmål. *Uanset* et lands ideologi bliver det kun varigt rigt, hvis en stor del af dets beboere producerer med en høj produktivitet. Omstillingen fra traditionel lavproduktivitet til moderne højproduktivitet indebærer store ændringer i befolkningens erhvervsstruktur, bosætningsstruktur, osv. Vil man være et moderne rigt land, må man også acceptere disse ændringer. De, der lukker øjnene for dette, bedrager sig selv og andre.

nomier med stort set samme struktur. I de sidste ti år har vi tilmed set, at det mest store stiledede forsøg på at skabe et alternativ er brudt sammen. Vi ved altså så nogenlunde, hvor transitionsprocessen skal slutte, hvis den lykkes. Set fra mit skrivebord, er det *inderligt naivt* at tro, at man kan finde på en særlig model, der tillader netop Grønland at få en velfungerende moderne økonomi med *helt andre* proportioner end alle andre lande.

(2) Undervejs i transitionen har økonomien en udpræget *dual* struktur. Der er én del af befolkningen i den moderne sektor og resten i den traditionelle. Samtidigt sniger en del moderne træk sig ind overalt i den traditionelle sektor – især på forbrugsplanet. I denne situation er der naturligvis store politiske og sociale spændinger. Går økonomien i stå midtvejs i transitionen, må man leve mere permanent med disse spændinger, som langsomt bliver værre, jo mere dualiteten bider sig fast.

Der er mange, der ser på (to) transitionsomkostningerne og på (tp) tabet af det traditionelle liv som alt for stor omkostning. Det er klart, at (tp) er vigtigere end (to), for her er tale om noget uopretteligt. Man skifter fra at være et »malerisk naturfolk« til at blive et »almindeligt udviklet« folk. Der er en del danskere (jf. Petersen, 1994), der gerne ser, at så meget af Grønland som muligt bevares som et *naturfolksreservat*. Jeg tvivler ikke på, at disse naturfolkstilhængere oprigtigt mener, at det er bedre for grønlænderne, hvis de vender tilbage til deres rødder og lever på halv-traditionel vis som naturfolk.³ Tanken om naturfolksreservater forkommer mig dybt utiltalende og urealistisk. Der er tale om mennesker, der bør og vil vælge selv – ikke om hvalrosser. Man har set mange gange, at denne stop-verden-jeg-vil-af politik ikke kan praktiseres. Der er alt for mange, der simpelthen ikke *vil* og flytter bort for at få sig et moderne liv. Både i USA og Canada er langt de fleste indianere og mange inuitter flyttet væk fra deres reservater og er blevet mere eller mindre absorberet i resten af befolkningen.

Som jeg har kunnet forstå sagen, mener alle de grønlandske politiske partier, at Grønland skal ende med at blive et ganske almindeligt (rigt) land. De må derfor mene, at man skal forsøge at gennemføre den økonomiske transition. Det er *hovedmålet*, men så er der et *sekundært modsat rettet mål* – kendt som bygdepolitikken – pga. de to omkostninger (to) og (tp). Bygdepolitikken kan enten have som sit mål at reducere transitionsomkostningerne eller at fastholde og udbygge dualiteten, men herom siden.

1. 2. Hvad med kulturtransitionen?

Transitionen ledsages af mange dybe ændringer. Der er en demografisk transition

3. Naturfolkstilhængernes argumenter bygger på to påstande: (i) Den traditionelle kultur går tabt gennem den økonomiske transition, jf. diskussionen i teksten. (ii) De problemer, man finder i Grønland med alkoholisme, selvmord og kriminalitet, skyldes alene urbaniseringen. Det kan dog højst være forskellen mellem niveauet for disse problemer i byerne og bygderne, der kan skyldes urbaniseringen. Forskellen har efter de foreliggende tal hverken nogen klar retning eller tendens. Min holdning er nok også præget af, at jeg ikke kan lade være at tænke på de naturfolksreservater, jeg har besøgt i USA.

Tabel 1. Hovedbegrebet på de tre niveauer.

Niveau	Navn	Betydning og størrelse per indbygger
(1) A	Absorption eller disponibelt BNI	Største: $A = 1,5 \cdot Y = 172.500$ kr. $\approx Y_{DK}$ Forbrug og investering i hele økonomien
- G	Transfereringen	Minus: Overførsel, uden modstykke, udefra
(2) Y	Produktion/Indkomst, BNP eller BNI	Mellemste tal, $Y = 112.500$ kr. Samlede produktion/indkomst
- DY	D-delen af BNP/BNI	Minus: Gave-induceret produktion.
(3) GY	Egenproduktion G-delen af BNP/BNI	Mindste: $GY = Y \cdot 0,45 = 50.500$ kr. Grønlands egen-produktion

Ann.: De tre tal – A, Y og GY – omsættes til dansk købekraft ved en division med 1,2. Medens A og Y fremgår af den officielle statistik, må GY skønnes. Y_{DK} er det danske BNP per indbygger. Det er næsten ens på de tre niveauer.

involveret, hvor fertilitet, familiemønstre og dødelighed ændres. Der er som nævnt også en kraftig urbanisering. Herunder er der naturligvis også dybtgående ændringer i kulturen. Den er der mange, der er bange for. Man siger, at (tp) tabet af det traditionelle liv også indebærer et tab af den grønlandske kultur. Det må bygge på en stor kulturpessimisme.

Den stammer måske fra samarbejdet med inuitterne i USA og Canada, hvor kulturspørgsmålet byder på et helt anderledes hårdt valg. For i de to lande er den moderne bysektor langt sydpå, oftest i storbyer, hvor inuitterne udgør en forsvindende minoritet. Her bliver alle til amerikanere.⁴ I Grønland er der derimod en stor moderne grønlandsk bysektor, selvom der er et dansk indslag. Skulle jeg råde dem, der er bekymrede for den grønlandske kultur, ville jeg sige: Det afgørende for fremtiden er kulturen i den moderne sektor.

Det er klart, at alle rige landes kultur har ændret sig drastisk over deres økonomiske transition, men forsvundet er den ingenlunde. Der er store forskelle også mellem alle udviklede folks kultur. Grønlændernes kultur vil naturligvis heller ikke forsvinde, selvom gablukningen går helt til ende. Kun hvis man tror, at Grønlands kultur er statisk og helt bundet i det materielle, bliver man tvunget til at mene, at den er dødsdømt! Jeg er ikke ekspert, men jeg kan ikke se noget tegn på, at den grønlandske kultur er spor mere statisk end alle andre kulturer. Men lad os vende tilbage til den økonomiske transition.

4. USA kaldes ofte den store smeltedigel, da det er en national ideologi, at alle folk skal smelte sammen til amerikanere. I Canada kan man bedre lide at tale om et kludetæppe, men der sker megen sammensmeltning. Dertil kommer så, at den canadiske kulturelle egenart kæmper indædt, men ikke meget succesrigt, imod den meget stærke fællesamerikanske kultur. Meget symptomatisk har kun én canadisk født forfatter fået Nobelprisen. Det er Chicagos Saul Bellow.

1. 3. Dansk hjælp til: (to) *Transitionsomkostninger eller (nr) naturfolksreservater?*

Her er det så, at Danmark er kommet ind: Vi har toppet Grønlands indkomster op med et årligt tilskud, der har bragt dem op på et dansk niveau (nominelt). Ser man i de sidste Finansredegørelses afsnit om de nordatlantiske dele af Riget, bringer man tal, der viser, at man har forøget Grønlands disponible BNI til et dansk niveau.⁵ DBNI-begrebet er et mål for *absorptionen*, dvs. summen af det man (kan) forbruge og investere. Med andre ord, det er summen af landets BNI og tilskuddet.

Hvad gives dette tilskud til? Det gives principielt uden betingelser, og det har ikke nogen klart vedtaget målsætning. Så der er principielt de to muligheder, der er nævnt i overskriften.⁶ (to) En nedbringelse af transitionsomkostningerne kan ske på to måder: (i) Den ene er, at man stiller en god del af den nødvendige opsparing til rådighed, sådan at opbygningen af fysisk og human kapital kan gå hurtigere, end den ellers ville kunne. (ii) Den anden er, at man bærer den økonomiske del af de sociale omkostninger ved transitionen.

Den anden mulighed (nr) er, at hjælpen bruges til at give folk en acceptabel levestandard, selvom de lever på en (delvis) traditionel vis, der producerer en meget lav levestandard. Det er den løsning, man synes at have vedtaget for det nye canadiske territorium Nunavut. Her skal en god del af hjælpen udefra gå til at betale for et »comprehensive wildlife harvest support scheme.«⁷ Her er hovedformålet at forhindre urbaniseringen og den økonomiske transition, formentlig pga. det meget hårde valg, man dér har mellem en inuitisk og en amerikansk kultur.

Spørger man danske politikere – det har jeg gjort og fået skriftligt svar fra alle partier – siger de næsten samstemmende, at formålet med tilskuddet er at sikre grønlænderne (og færinger) en dansk levestandard, indtil de selv kan producere på et sådant niveau. Som jeg læser deres svar, er der et gab mellem den ønskede (danske) levestandard og produktionen. Det fylder vi ud med en gave, indtil de to folk selv kan lukke gabet. Så de svar, jeg fik, tydede alle på, at formålet var (to). Der var ingen, der sagde, at formålet var (nr), at det danske tilskud skulle tillade grønlænderne at bevare deres

5. I denne korte fremstilling skal jeg ikke sondre mellem BNP og BNI. Læseren skal blot huske på tre niveauer: egenproduktions-, BNP- og absorptionsniveauet (DBNI). Tabel 1 giver en oversigt over de tre niveauer, og hvordan de forholder sig som 1:2:3.

6. Dette er en central pointe overalt, hvor man taler om udviklingsbistand, at de fleste i-lande (men måske ikke Danmark, jf. DANIDAS nye strategiplan) giver bistand for at hjælpe u-landene gennem transitionen. I en række veldokumenterede tilfælde har landene imidlertid brugt pengene til at finansiere de store omkostninger, der fulgte af, at man ikke ville gennemføre nødvendige tilpasninger af økonomien. Tanzania i den anden halvdel af Julius Nyrere's præsidenttid er det i Danmark mest bekendte tilfælde.

7. Man vil støtte alt: indkøb af snescootere, benzin, rifler, ammunition, osv. samt skind, der sælges. Samtidig skal alle have en gymnasieuddannelse. De skal også bo i moderne canadiske huse med alle faciliteter (herunder TV). Jeg kan ikke se andet, end at langtidsperspektivet er, at der vil blive en støt afvandring til Sydeanada. Her bor allerede 17.000, der til folketællinger siger, at de er af inuitisk oprindelse, men ikke har inuitisk identitet.

gamle liv uden at behøve at leve på den standard, dét producerer. Men jeg kan jo ikke vide, om det er det, de forestiller sig inderst inde?

Mange mener, at vi danskere i al fremtid skal udfylde gabet, andre mener, at vi skal trappe det ned hurtigere eller langsommere. Siger vi, at den lange realrente er 4% (nu er den noget højere, men det er højere end gennemsnittet for de sidste 50 år), svarer et realt konstant tilskud til, at vi, én gang for alle, har pådraget de danske skatteydere en »gældsbyrde« på $3/0.04 = 75$ mia kroner. Det er et stort tal, og der er derfor nogle økonomer (og embedsmænd), der har talt om fraflytning til Danmark som den enkleste og – på langt sigt – billigste løsning. Jeg tror *ikke*, at dét er, hvad de fleste danskere ønsker. Jeg ved, at det ikke er dét, Grønlands (og Færøernes) politikere ønsker. De ønsker alle en udvikling, der leder frem til en gablukning.

II. Lidt historie – Anti G60 Ideologien

Grønland var, som nævnt, for 50 siden et fattigt u-land med en produktion som i Kenya. Næsten hele befolkningen var i den traditionelle fanger/bygde-sektor. I dag er der kun 20-25% i denne sektor, så der er sket meget. For så vidt angår niveauet for egenproduktionen, er man nok nået op på et typisk mellemindkomstniveau, svarende nogenlunde til Portugals. Dertil kommer en stor offentlig serviceproduktion mv., der pt. kun kan opretholdes ved hjælp af tilskuddet. I et historisk og internationalt perspektiv er det en flot udvikling. Ud fra målsætningen om at få en moderne økonomi er det en stor succes. Grønland er nu gennem halvdelen af transitionen: man har gennemført en god del af den nødvendige urbanisering, næsten hele den demografiske transition og måske halvdelen af den nødvendige opbygning af humankapital, men undervejs er retningen blevet så skæv, at udviklingen nu er gået i stå.

II. 1. En halvtransition med små omkostninger

I Grønlands tilfælde er en stor del af *transitionsomkostningerne blevet båret udefra*. Det enestående i det Grønlandske tilfælde er, at når folk er flyttet ud af det gamle fanger/bygde-samfund og draget ind til byerne for at søge lykken, er de ikke flyttet ind i et skur af sammenflicket affald, som de mange hundrede millioner, der er flyttet fra det traditionelle landbrug, har måttet gøre i alverdens andre lande.⁸ I Grønland har der stået en pæn moderne dansk lejlighed parat. Der har været pæne nye skoler, børnehaver osv., og mange jobs til danske lønninger i den offentlige sektor og fiskerisektoren mv. klar til at tage imod.

8. Mange har sagt, at G60-politikken af og til har gået lidt for vidt, idet en del af urbaniseringen har været ufrivillig. Det er i øvrigt variabelt fra land til land, om urbaniseringen er blevet båret af et *push*, dvs. af fattigdommen i den traditionelle sektor, eller af et *pull*, dvs. af mulighederne for at tjene mere i den moderne sektor. Det afgørende er imidlertid, at urbaniseringen har været et af de stærkeste træk i transitionen i alle lande.

Naturfolkstilhængere er meget oprørte over dette. De kalder det en menneskelig katastrofe og taler om G60-politikken og dens kloge og fremsynede hovedarkitekt Mogens Boserup med forargelse.⁹ Man må knibe sig i armen. Er disse forargede kritikere helt uvidende om, hvordan det er gået i de allerfleste lande i verden? Hvad gjorde de store kolonilande? De gav deres kolonier fri, gav den nye præsident et varmt håndtryk, og så rejste imperialisterne hjem. Herefter forsøgte landet selv at gennemføre transitionen dérfra, hvortil landet var nået, og frem imod det forjættede i-landsniveau. Man har typisk kun fået et par procent af BNP i u-landshjælp. Se, dét gav nogle menneskelige omkostninger; men man har alligevel overalt kæmpet for at få en økonomisk udvikling. De trods alt ikke så få lande, hvor det er lykkedes, er almindeligt beundrede, også selvom der har været enorme transitionsomkostninger.

Da Grønland fik sit hjemmestyre, skulle det jo være imod noget dansk – det er simpel politisk logik. Så man måtte være imod G60-politikken, men se hvilken politik, man har fulgt i praksis. Der har simpelthen ikke været et bedre alternativ, og politikken er stort set blevet en succes; men så har man til gengæld udviklet en anti G60 ideologi. Jeg vil gerne bede enhver af moderniserings-politikkens kritikere om at vise mig bare ét eksempel på et land, der på 50 år er vokset fra et afrikansk til et portugisisk produktionsniveau, og hvor transitionsomkostningerne har været *mindre*. Det betyder naturligvis ikke, at der ikke har været omkostninger i Grønland, men det er vigtigt at overveje, hvad der ellers kunne være sket.

II. 2. Bygdepolitikken: Hvad vil og kan man opnå?

Flagskibet i Hjemmestyrets modstand mod G60-politikken var og er dets *Bygdepolitik*. Jeg har ledt efter analyser af, hvad politikken har kostet og hvilken fremtid, den har. I min bog er opstillet et (højest usikkert) skøn over omkostningerne. Jeg har prøvet det af på mange, der burde kende tallene. Ingen mener, at det er det rigtige tal, men der findes pt. ikke noget bedre skøn. Jeg synes, at man skulle lave en omhyggelig gennemregning og overveje, hvad denne politik egentlig har for et perspektiv. Man kan sige, at den har to meget forskellige mål:

(to) At opløse og forsinke transitionen, sådan at *transitionsomkostningerne* bliver mindre. Det er et fint mål. Grønlandske politikere kan naturligvis bedre kommunikere med deres folk, end de gamle koloniadministratorer kunne, så det er naturligt, at politikerne har udarbejdet nogle korrektioner til G60-politikken.

9. Hvis man i dag læser G60-bogen (Boserup, 1963) og erstatter ordet torsk med ordet rejer hele vejen igennem, så har man her et usædvanligt humant og fremsynet værk. Det er ikke underligt, at samtidig med, at man skældte ud, fulgte man bogens anbefalinger. Da man afveg med det store låneboom midt i 1980'erne, kom man hurtigt i vanskeligheder og måtte slå bak (jf. Westerlund, 1988). Jeg håber, at tiden snart er kommet til at opstille en statue af Mogens Boserup foran hjemmestyret. Det er vel den mindste kompensation, man kan give denne fine og kloge mand til gengæld for de mange urimelige hånsord.

(nr) At skabe permanente naturfolksreservater i Grønland, der kan bevare den gamle livsform – dvs. formålet er, at cementere Grønlands duale struktur.¹⁰

De to mål er meget forskellige på lang sigt; men ser de ens ud på kort sigt. Derfor behøver politikere ikke vælge klart mellem dem. Som udefra kommende økonomisk analytiker vil jeg gerne sige, at medens jeg sympatiserer med (to), synes jeg, at (nr) er et frygteligt mål. Tænk hvis politikken – uanset politikernes ønsker – fører til målet (nr): så ville man få et stedse mere *dualt* Grønland. En *permanent* traditionel fangerbygde økonomi med en statisk traditionel kultur og en moderne økonomi og kultur i byerne. De to Grønlande ville så langsomt – men *uundgåeligt* – vokse længere og længere fra hinanden. Hvis jeg var grønlandsk politiker, ville jeg jævnligt vågne op badet i sved efter at have haft det mareridt, at bygdepolitikken lykkedes i dén grad!

Heldigvis er der ingen som helst grund til at tro, at dette mareridt bliver til virkelighed. Der vil uundgåeligt ske en fortsat urbanisering, efterhånden som den grønlandske befolkning bliver stadigt bedre uddannet. Det vigtige er, at der bliver en vækst et eller andet sted i økonomien, der kan opsamle alle dem, der fremover vil komme ud på det åbne arbejdsmarked.

II. 3 Fra fortiden imod fremtiden

G60-politikken blev udformet for 30 år siden, og den har nu udtømt sine muligheder. Fiskeriet har nået op over sin optimale størrelse – og det er nu blevet en grønlandsk sektor. Turismen er måske alligevel ikke kommet i gang og er under alle omstændigheder meget lille. Den offentlige sektor er allerede meget stor (jf. nedenfor), og den sidste mine er lukket. Økonomien er kørt uhjælpeligt i stå. Hvad mere er, den er kørt i stå *netop* på det stadi i udviklingen, hvor væksten normalt er stærkest, jf. Paldam (1977) og Andersen (1994).

Samtidig er den danske økonomi igen begyndt at vokse. Lad os lave et lille regnestykke. Lad os tænke os, at Danmark fortsætter med at vokse med 3% om året, medens Grønland stadig har nulvækst, så vil gabet være vokset med 50% om kun 14 år. Fastholdes gablukningspolitikken, skal tilskuddet op med fra de nuværende 50% af Grønlands BNP til 75%. Før vi ser på, hvad der kan gøres, skal vi kort overveje, hvad det betyder for et land at modtage en arbejdsfri indkomst udefra på 50% af BNP. Det er ikke svært at se, men af en eller anden grund er der ingen, der for alvor har analyseret disse ting i grønlandsk sammenhæng.

Det er vigtigt at begynde med at slå fast, at den store danske gave ikke bare har givet en stor velfærdsgevinst i fortiden. Den gør det også i dag. Den betyder, at man kan gi-

10. I TV har jeg hørt en grønlandsk politiker (der boede i Danmark) argumentere, at selve *formålet* med fangerbygdepolitikken netop var at skabe en permanent *ikke-fordansket* enklave i økonomien. Så er det, jeg begynder at blive bekymret. Er det godt for et folk at blive delt?

ve (nominelle) lønninger på næsten dansk niveau, at man kan have hospitaler, skoler osv. på næsten dansk niveau, at man kan have en stor offentlig beskæftigelse, osv. Det er just det, bistanden er givet til. *Men* man får sjældent noget, uden at der også er omkostninger. Samtidig med, at tilskuddet giver en velfærdsgevinst, medfører det, at den grønlandske økonomi bliver meget skævvredet på måder, der gør en almindelig privat erhvervsudvikling meget svær. Lad os først se lidt på den grønlandske økonomis struktur:

III. Den økonomiske struktur og det økonomiske system

I min bog bruger jeg mange kræfter på at se på den grønlandske økonomis struktur i sammenligning med andre landes. Den afviger, som allerede nævnt, overordentlig meget.

III. 1. Symptomer (1): En meget forvredet økonomisk struktur

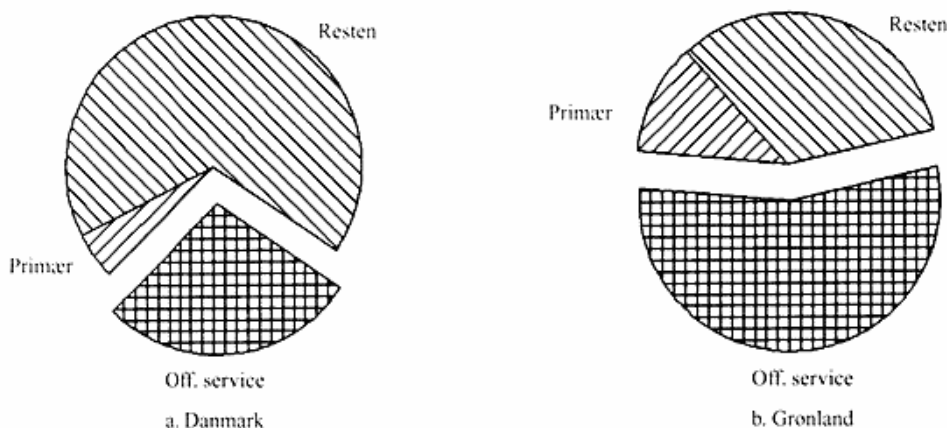
Der er dels en lille skævhed: Økonomien har en relativt stor primær sektor. Det er fiskeriet, der giver denne volumen. Desuden er der en *stor* skævhed: Den offentlige sektor er ekstremt stor. Man kan enten måle det ved de offentlige udgifter, der er på næsten 90% af BNP eller ved den offentlige serviceproduktion, der er 55%, som tegnet på figur 1.¹¹ Der er naturligvis intet økonomisk selv bærende land i verden, hvor de offentlige udgifter udgør næsten 90% af BNP.¹² I det typiske mellemindkomstland udgør de offentlige udgifter godt 30% af BNP, og i det typiske rige land er det godt 40%. Det er den størrelse, landets skatteborgere kan og vil betale, hvis der skal være balance i tingene.

Produktionens fordeling på sektorer kan tegnes som gjort på figur 1. Her angiver hele kagen 100% af BNP. Vi har på den ene side udskilt den *primære sektor*; fiskeri, fangst og landbrug. På den anden side ses den *offentlige serviceproduktion*, undervisning, sundhed, administration osv. *Resten* består dels af den sekundære sektor, fremstillingserhverv, og dels resten af den tertiære sektor, handel, banker, transport, turisme, osv.

Ser vi først på billedet af Danmark (på figur 1a) og sammenligner med de rigeste 15 OECD-lande, adskiller de to kage-stykker sig kun med tre til fem procent, når man går fra land til land. Den offentlige sektor er højst et stykke på størrelse svarende til den primære sektor mindre end den danske, og den primære sektor er overalt mindst halvt så stor som den danske (jf. pkt. (1) i I.1). Billedet af Grønland (på figur 1b) er derimod

11. Man kommer til 90% offentlige udgifter fra 55% offentlig serviceproduktion (nationalregnskabets kollektive konsum) ved dertil at lægge: 8% transfereringer til personer, 8% transfereringer til virksomheder, samt ca 18% i import af offentlige serviceydelser. Det meste af det store forsvar er f.eks. importeret.

12. Det er her, vi kan sammenligne med Kuwait og de andre små oliestater, hvor staten (emiren) modtager en stor arbejdsfri ressourceafgift udefra, når olien eksporteres. Her bliver staten meget rigere end samtlige borgere tilsammen.



Figur 1. Produktionens fordeling i Danmark og Grønland på tre sektorer.

helt anderledes. For lande med et tilsvarende eller højere BNP per indbygger, finder man kun noget, der minder om figur 1b i de små olielande (hvis man her holder den ressourcerente, man får på eksporten, uden for BNP).

Dét, der er småt i Grønland, er altså denne »rest«. Hvis man vil komme til at ligne et almindeligt rigt land, er det *her*, man skal vokse. Jeg siger naturligvis ikke, at alle proportioner skal ramme lige præcis OECDs gennemsnit, når transitionen er gået til ende; men Grønlands struktur er meget langt fra det interval, der er muligt, når gabet engang er lukket.

Det, der først og fremmest mangler, for at Grønland kan få lukket gabet, er en kraftig vækst i produktionen af *private varer og tjenester*.¹³ Man har simpelthen brug for ganske almindelig *business*. Det er strengt taget ligegyldigt, hvad denne (ikke-primære) *erhvervssektor* laver, den skal bare i gang med at fremstille nye varer og serviceydelser, som kan sælges på verdensmarkedet, så man kan få råd til at købe alle mulige andre varer. Skulle der være en smart grønlænder, der starter en virksomhed, der producerer termometre eller designede osteklokker, så er det helt fint, bare det løber rundt og kan sælges. Efter al erfaring er offentlige myndigheder ikke ret gode til at forudse, hvilke ideer folk vil få. Det afgørende er at få ændret det økonomiske system, sådan at det ikke kvæler folk med ideer.

Som jeg ser det, er turistsektoren et godt sted at begynde. En oplevelse af Grønlands natur er noget enestående, som må kunne sælges til mange, hvis man kan levere »varen« til en rimelig pris. Turisterhvervet er meget fremmede for alle mulige små forretninger. Den underskov Grønland mangler, men kan få!

13. Jf. Samuelsons definition på offentlige vs private goder, som anvendt i alle mikrolærebøger. I afsnit III.4 slår vi hele den del af økonomien, der ikke fremstiller offentlige servicegoder, sammen til en erhvervssektor og deler den i en privat og en offentlig del.

III. 2. Årsagen: Den hollandske syge og den automatiske socialisme

Lad os herefter se på, hvordan en økonomi, der modtager 50% af BNP som en arbejdsfri indkomst udefra, fungerer. Der er to sider, (i) det er, som nævnt, dejligt at bruge meget, men (ii) det giver et økonomisk udviklingsproblem, der hedder hollandsk syge:

Pointen er, at hvis folk skal have råd til at have et forbrug (rettere: en absorption) på 150% af det, de producerer, må de have en indkomst, der kan købe dette forbrug. Det betyder,¹⁴ at lønningerne bliver væsentligt større end produktionen. Regnet ud per indbygger, medfører det, at *lønnen bliver højere end produktiviteteten*. Det er ikke noget, man »vil« eller noget, man kan undgå. Det skyldes ikke fagforeningernes aggressivitet eller politikernes styring. Det er et indbygget systemproblem. Det betyder, at man får *et meget højt omkostningsniveau*, og at man får en meget dårlig konkurrenceevne. Man kan sammenfatte det med, at det medfører, at landets købekraft bliver lav.

Når man har en dårlig konkurrenceevne, så betyder det, at almindelig privat erhvervsliv kvæles, hvis det er i de konkurrenceudsatte dele af økonomien. Så enten må landet koncentrere sig om at producere beskyttede hjemmemarkedsgoder eller de eksportvarer, hvor der er en stor ressource, dvs. råstoffer, fisk ol. I almindelig økonomisprog betyder det, at økonomien får en *lille K-sektor* (konkurrenceudsat) og en *stor B-sektor* (beskyttet).

Dette er den *hollandske syge*. En simpel og velkendt økonomisk mekanisme, der f.eks. forklarer, at olielande får et højt forbrug, men en lav vækst. I min bog har jeg en lang række yderligere detaljer og uddybninger, men grundmekanismen bør alle, der beskæftiger sig med Grønland, kunne på fingrene. Det er den syge, der plager den grønlandske økonomi helt ind til benet. Her er pudlens kerne!

I Grønlands tilfælde er der så yderligere det, at den arbejdsfri indkomst går til hjemmestyret: Derved bliver *den grønlandske stat meget rig*. Før man overhovedet begynder at opkræve skatter, har man 50% af BNP at dele ud af. Når man så også opkræver lidt i skat, får man en offentlig sektor, der bliver næsten lige så stor som BNP. Man får en meget speciel slags *automatisk socialisme*. Den offentlige sektor producerer netop beskyttede hjemmemarkedsgoder, så man har råd til at få en stor B-sektorproduktion.

Resultatet er et samfund med en meget lille K-sektor – bortset fra de steder, hvor der er en stor ressource – og en meget stor B-sektor, især i form af en offentlig servicesektor, ganske som skildret i afsnit IV.1.

14. Da der ikke er ret store transfereringer i Grønland, må den nødvendige indkomst være en løn. Man kunne også tænke sig, at tilskuddet blev givet til hver enkelt grønlander i form af en borgerløn. Det er et interessant og lærerigt tankeeksperiment at overveje, hvordan Grønland så havde udviklet sig. Det er en større historie, men jeg bør nok nævne, at det næppe havde givet ret meget mindre hollandsk syge, men nok en meget mindre offentlig sektor.

III. 3. Hvor stor en del af gabet kan ikke lukkes? og hvad med den del man ikke vil lukke?

I diskussionen af min bog har jeg mødt mange, der har fortalt mig, at Grønland umuligt kan blive et udviklet land. Det er håbløst, og vi kan lige så godt indstille os på, at Grønland i al fremtid skal forblive en dyr dansk hobby.

Når de så nærmere skal præcisere, hvori det umulige består, er der tre argumenter: (u1) transportomkostninger, (u2) smådrifts- og klimaulemper og (u3) den grønlandske kultur. Jeg har skønnet (u1) og (u2) til godt 30% tilsammen. På den anden side er der så nogle ressourcerenter mv. Så det, vi taler om, er nok under 20% i naturgivne »netto-ulemper,« og får man åbnet en stor mine, svinder gabet endnu mere ind. Der vil dog være et *rest-gab* tilbage, som der ikke er noget at gøre ved.

Hvad så med (iii), den grønlandske kultur? Er her noget, der gør udvikling umuligt? Det er klart, at sproget er en omkostning. Det er lige så klart, at alle med glæde afholder denne omkostning. Det er dog næppe nogen stor omkostning. Det er måske 5% til. Vi når så i alt op på et ulukkeligt gab på godt 20%. Det betyder, at vi ikke kan lukke hele gabet (på de 3 gange), men kun 60% af det. Men *det ville sandelig også være en del*. Det er ikke noget stort velfærdstab at skulle ende på 80% af et dansk niveau.¹⁵ Jeg er sikker på, at de allerfleste grønlændere med glæde ville affinde sig med et sådant niveau, hvis de bor i deres hjemland og styrer sig selv. Jeg er overbevist om, at sådan vil jeg også selv se på sagen, hvis jeg var grønlænder.

Så langt er alt godt, men så er der den del af gabet, som man ikke *vil* lukke. Lad os her antage, at man kommer frem til målet (nr) med en *permanent halv-traditionel fanger-bygde-sektor* på f.eks. 20% af befolkningen, der ikke producerer ret meget. Der bliver altså et yderligere gab på (næsten) 20%, som man har *besluttet* sig til ikke at lukke. Da Danmark fylder gabet, skal de øvrige grønlændere ikke betale herfor, det skal de danske skatteydere. Hvordan skal man se på det? Ja, hvordan skal danske skatteydere se på det?

Alle i-lande har smålommer af halvtraditionelle erhverv, som man understøtter af historiske årsager. Der er således en snes tusinde bjergbønder i både Schweiz og Østrig. Ved siden af deres subventionerede landbrug tjener disse bønder dog ofte gode indtægter i turismen enten direkte eller indirekte ved at opretholde landskabet, sådan som turisterne forventer. Det er også disse folk, der jodler for turisterne. I Norge bruger man nogle af oliemilliarderne til at finansiere urentabelt landbrug. Det afgørende er imidlertid, at disse museumserhverv er meget små – svarende til en fanger/bygde-sektor på et par hundrede familier i Grønland.

15. Hvis man tager hensyn til købekraften, de tilkaldte mv. er mit skøn, at forskellen i dag er 35% i levestandard mellem danskere i Danmark og grønlændere i Grønland. Man kan altså efter mine skøn lukke det nominelle gab og mere til.

III. 4. Hvilket økonomisk system har Grønland?

Hvorfor tror så mange, at det grønlandske økonomiske system ligner det danske? Det er ikke så mærkeligt, for det er oprettet af danskere, og så er det jo underligt, at det er blevet så forskelligt fra det danske. Men systemer, der udvikler sig gradvist over et par hundrede år kan lidt efter lidt ved deres indre dynamik køre meget langt ud af en tangent. Og så er det svært at tro, at tingene overhovedet kan være anderledes. Her er det så, at det er vigtigt med lidt perspektiv, at knibe sig i armen og prøve at se, hvad det egentlig er for et væsen, man står overfor. Lad os først se ganske kort på, hvordan det danske økonomiske system ser ud:

Den nordiske velfærdsmodel adskiller sig i virkeligheden kun lidt fra den almindelige vestlige blandingsmodel. Vi har, som nævnt, en relativt stor offentlig serviceproduktion. Dertil kommer, at der er relativt store transfereringer.¹⁶ Det er her karakteristisk, at disse transfereringer er til personer – ikke til virksomheder. Den nordiske model adskiller sig imidlertid også på et andet punkt. *Netop* fordi man har en relativt stor offentlig sektor, er man til gengæld relativt streng med at begrænse de offentlige opgaver. Det offentlige holder i usædvanligt høj grad fingrene væk fra produktionen af andet end de kollektive goder. Går vi tilbage til figur 1, er næsten alt andet end den offentlige serviceproduktion strikt privat. Bortset fra SAS, DSB, kommunale busser, el, vand, telefon, ol. ejer det offentlige ingenting uden for den traditionelle offentlige sektor. I EUs statistikker optræder Danmark altid i bunden, for så vidt angår offentlige erhvervsvirksomhed og subsidier til virksomheder. Vi har også en stærk gammel tradition for frihandel, baseret på én frit omvekselig valutakurs og lave toldsatter.

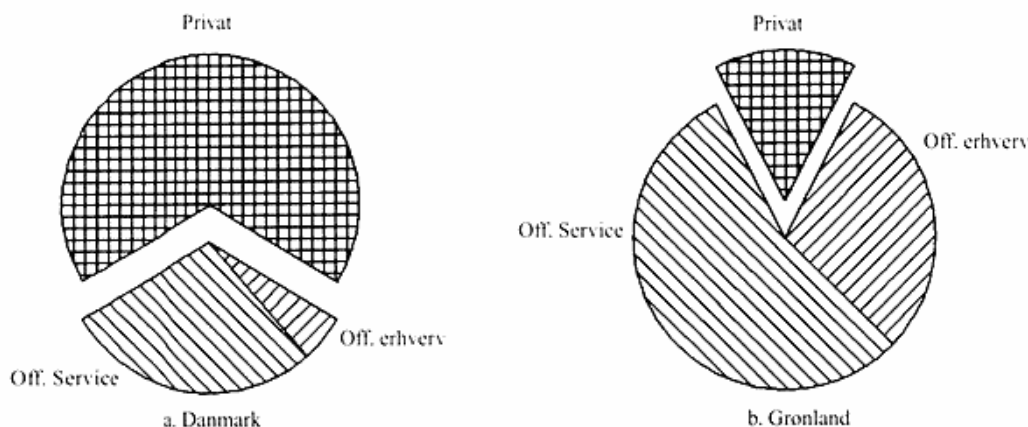
Det danske økonomiske system bygger på *det store kompromis*: på den ene side har vi en relativt stor velfærdsstat, og på den anden side en relativt strikt kapitalisme i resten af økonomien.¹⁷ Der er naturligvis en meget klar sammenhæng her. Fordi vi vil have meget velfærd, er vi til gengæld tvunget til at være så meget mere kapitalistisk på andre områder.

Dette illustreres på figur 2a. Her har vi delt produktionen af varer og tjenester efter ejendomsretten til de produktionmidler, hvormed den er fremstillet. Vi spørger simpelthen: Er de offentligt eller privat ejede?¹⁸ Det er en af de vigtigste måder, hvorpå man kan karakterisere et økonomisk system. Dét er ikke noget, der laves statistik over,

16. Det ser umiddelbart ud, som om transfereringerne er relativt store i Norden, for de går næsten alle via statskassen, medens de går via halv-private forsikringsordninger i de fleste andre EU-lande. Disse forsikringsordninger er dog obligatoriske og statskontrollerede, så forskellen er næsten kun formel.

17. Se her sammenligningen mellem en gruppe latinamerikanske mellemindkomstlande og de fire største skandinaviske lande i Møller & Blomstöm (1991).

18. Graden af offentlig ejendomsret er som bekendt Karl Marx's, klassiske definition på socialismen. Samtidig med, at marxistisk teori i øvrigt er forsvundet, er teorien om betydningen af property rights for et samfund blevet central i en række (vidt forskellige) nye teorier, således for ikke mindre end tre nyere Nobelpristagere: James Buchanan, Ronald Coase og Douglass North.



Figur 2. Produktionen fordelt efter ejendomsretten til produktionsmidlerne.

så vi må skønne. Vi har antaget, at hele den offentlige serviceproduktion laves af det offentlige selv. I Danmark er så næsten hele erhvervssektoren privat.

De fleste i-lande har en ejendomsfordeling, der ligner den danske meget. Der er som sagt typisk lidt mindre serviceproduktion, men der er så til gengæld så meget mere offentligt erhvervsliv. Kun USA, Japan og Schweiz har en signifikant større privat del. Så størrelsen af den private kage-skive på den danske figur er meget typisk.

Når vi så vender os imod Grønland, har vi allerede set, at her er den offentlige servicesektor ikke bare nogle procent større end i det gennemsnitlige rige land. Den er dobbelt så stor. Transfereringerne (der ikke er vist) er kun lidt mindre. Det skyldes, at erhvervssubsidierne er meget større end i Danmark. Det hænger igen sammen med, at det offentlige ejer en stor del af handel, transport, hovedparten af boligmassen og fremstillingsvirksomhederne samt noget af fiskeflåden. Resultatet er, at figur 2 viser en endnu større forskel mellem Danmark og Grønland, end figur 1 gjorde. Jævnfører man med Danmark og hermed med det gennemsnitlige rige land, er Grønland altså helt anderledes, sådan at forstå at *markedskræfterne har et radikalt mindre spillerum* i Grønland. Grønland har sågar et statslig udenrigshandelsmonopol via transporten, der meget ligner det gamle østeuropæiske.

Bruger man den klassiske socialismedefinition fra figur 2 og sammenligner med andre lande, er Grønland *mere* socialistisk end Kina. I dag overgår Grønland vel kun af Nordkorea og Cuba. Socialisten kan glæde sig over, at det er lykkedes at skabe en demokratisk socialisme i Grønland; men det er hverken en bevidst valgt socialisme, eller en selv bærende socialisme.

Figur 2 peger også på noget vigtigt. En dansker, der vokser op, kommer uundgåeligt i forbindelse med forretningsverdenen. Man ved, hvilke betingelser der gælder i den verden, og det er en mulighed, som alle har for øje, at man kan gå den vej. Sådan er det ikke i Grønland.

IV. Offentlige virksomheder – ensprisers økonomi¹⁹

Mange af de sektorer, der fremstiller private varer og tjenester i Grønland er, som nævnt, domineret af offentlige virksomheder, der har de facto monopol. Nogle få sælger deres produktion på verdensmarkedet, hvor konkurrencen skaber et ydre effektivitetspres, men de fleste sælger på hjemmemarkedet. Et par er importsubstituerende virksomheder med beskyttelse (f. eks. bryggeriet). Her følger alt den klassiske rent-seeking model. På en række områder har man imidlertid et særligt system, der kaldes enspriser. Dét skal vi se lidt nærmere på. Det findes for varetransport, vand, el, og almindelig detailhandel. Vi skal illustrere med at se på handelen, og betragte et system med n butikker.

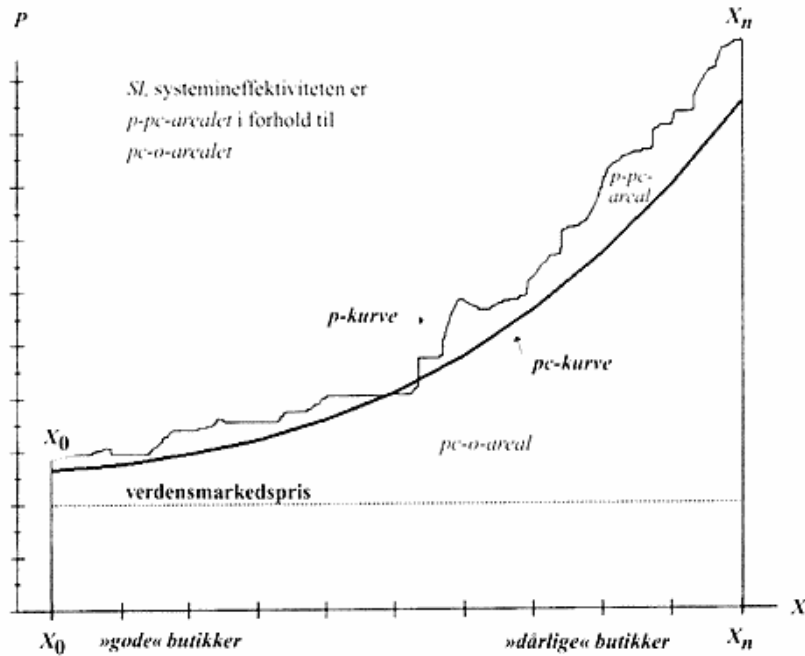
VI. 1. Markedet i et vidtstrakt land – lidt teori

Alle varer tænkes aggregeret til én, så butik i sælger mængden x_i til prisen p_i . Hvis der var *fuldkommen konkurrence* (eller en perfekt planlægning), ville prisen være pc_i . Vi sorterer nu alle butikker efter stigende pc_i og tegner dem som en trappekurve, hvor trin i er x_i bredt og pc_i højt. Da n er stor, kommer kurven til at se jævn og pæn ud, som tegnet på figur 3. Til venstre ligger de *gode* butikker, i betydningen de godt tilgængelige butikker, hvortil det er billigt at få varer frem. Til højre ligger de *dårlige* butikker, hvortil det er dyrt at få varer, og hvor der må være rigelige varelagre. De nødvendige transport- og lageromkostningerne er angivet ved den lodrette afstand mellem *pc-kurven* og den punkterede verdensmarkedspriskurve. De samlede nødvendige omkostninger (inc. normal profit) er derfor arealet mellem *pc-kurven* og *x-aksen*. Dette areal kaldes *pc-o-arealet*.

Fuldkommen konkurrence er et ideal, der aldrig nås. Så ud over *pc-kurven* har vi tegnet en *p-kurve*, der viser de faktiske priser. Som konkurrencen fungerer i praksis, er *p-kurven* lidt hoppende og takket. Det ses, at: (i) *p-kurven* næsten altid ligger over *pc-kurven*. (ii) Der er dog ét sted, hvor der raser en priskrig, så *p-kurven* er under *pc-kurven*. (iii) Der er størst forskel mellem *p-kurven* og *pc-kurven* i de dårlige lokaliteter. De er typisk så små, at det er svært at få konkurrencen til at virke. Arealet mellem de to kurver, kaldes *p-pc-arealet*. Det er positivt og angiver den ineffektivitet, der er i systemet. Denne ineffektivitet kan også måles relativt:

$$\text{Systemineffektiviteten i konkurrencetilfældet, } SI_k, \text{ er } p\text{-}pc\text{-arealet i \% af } pc\text{-o-arealet.} \quad (1)$$

19. Kapitlet bygger på teorien for rent-seeking og bløde budgetbegrænsninger, som er startet af Gordon Tullock, Anne O. Krueger og Janos Kornai. På dansk findes en kort indledning i Paldam (1990), hvor figur 1 sammenfatter den klassiske importsstitutionsmodel, jf. ellers Mueller (1989, kap 13). Philips (1983, kap 1-3) er en alternativ tilgang, der dog giver det samme resultat.



Figur 3. Priser i et vidtspredt land.

Anm.: Figuren er forklaret i teksten. Arealet mellem p - og pc -kurven, fra den »bedste« butik, x_0 , til den »dårligste«, x_n , kaldes p - pc -arealet. Arealet mellem x_0 , pc -kurven, x_n og x -aksen kaldes pc - o -arealet. De nødvendige transport- og lageromkostninger er den vertikale afstand mellem pc -kurven og verdensmarkedsprisen. Ordene »god« og »dårlig« bruges som forkortelser for godt og dårligt beliggende butikker.

Når markedet har kørt nogen tid, bliver SI_k trendløs. Der er altid en vis ineffektivitet, men konkurrencen holder den nede på et vist niveau. Denne selvjustits er måske markedsmekanismens vigtigste fordel. Et centralplanlagt system har ikke denne fordel, som vi skal se.

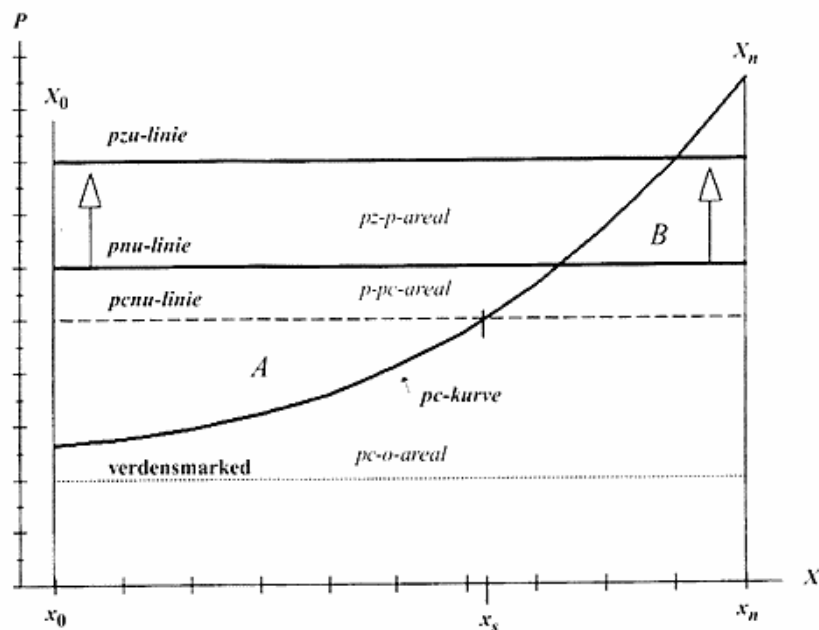
Markedsløsningen, som tegnet, giver imidlertid en skæv indkomstfordeling. De, der bor et godt sted, får billige varer. De, der bor et dårligt sted, må betale meget for varerne. Det er klart det mest effektive. I det omfang, folk selv bestemmer, hvor de vil bo, er det også rimeligt, at de betaler, hvad det koster. Siger vi derimod, at folk ikke selv har bestemt, hvor de bliver født, og synes vi, at de skal blive boende, er der et problem. Regeringen må enten lave en generel stedbestemt indkomstoverførsel eller et ensprissystem.

En *enspris*, pu , er en vandret prislinie, dvs. en *pu-linie*. Den kræver en omfordeling:

En butik, hvor p er mindre end pu , skal *betale* forskellen.

En butik, hvor p er større end pu , skal *modtage* forskellen.

(2)



Figur 4. Et ensprissystems logik.

Ann.: Arealerne er alle inden for de vertikale linier, x_0 og x_n , og x -aksen. pz - p -arealet er mellem pzu - og pnu -linierne. p - pc -arealet er mellem pnu - og $pcnu$ -linierne. Betalings-arealet (ad formel (2)), A, er trekanten (med en krum side) mellem $pcnu$ -linien og pc -kurven til venstre for skæringspunktet x_s . Det tilsvarende modtager-areal B, er trekanten mellem pc -kurven og $pcnu$ -linien til højre for x_s . Ensprisernes indkomsteffekter er ikke vist. En neutral enspris har uændrede endepunkter x_0 og x_n , men ændrer pc -kurvens form henimod en ret linie. højere enspriser sammenpresser (også) pc -kurven.

Denne omfordeling kræver en administration. Vi ser på to ordninger: Den ene er *markedsorienteret*. Her ordner skatteadministrationen omfordeling. Den anden er intern, inden for et statsforetagende. Ordningerne diskuteres ved hjælp af figur 4, der dog fortolkes forskelligt i de to tilfælde. På figuren giver $pcnu$ -linien en neutral enspris, pcn , i forhold til pc -kurven, dvs. areal $A = B$. I forhold til p -kurven er pnu -linien den neutrale. Heri ligger, at vi genfinder p - pc -arealet og pc - o -arealet fra figur 3 på figur 4. Nu er de imidlertid blevet til to rektangler.

VI. 2. Et markedsbaseret system - første fortolkning af figur 4

Det enkleste er at have et almindeligt markedssystem. Det er så nødvendigt at beregne pc -kurven så godt som muligt, og herefter indføres et skatte/tilskudssystem efter formel (2). For at få et neutralt system må ensprisen sættes lidt over $pcnu$, dvs. til pnu , men det er vigtigt at beregne skatte/tilskudssystemet ud fra pc -kurven, som vi skal se. Herefter passer systemet sig selv. Priserne er ganske vist ikke præcis de samme overalt, men forskellene skyldes de mere eller mindre tilfældige forskelle, der altid er på konkurrenceforholdene fra sted til sted.

Hvis ensprisen sættes over p_{nu} – dvs. til p_{zu} , som tegnet – indbringer den høje pris et *skatteprovenu*, der er tegnet som pz -*p-arealet*. Hvis staten fattes penge, vil der være et pres opad på ensprisen, som tegnet med de to pile.

Det er interessant at tænke over, hvor stor systemineffektiviteten, SI_k , er i det typiske udviklede land. Det er nok ikke helt ved siden af at antage, at den er 5%. Det er klart, at den vil være meget større i Grønland, hvis et markedsbaseret system pludselig indføres. Efterhånden som flere og flere lærer at drive forretning, vil den så falde ned imod de »sædvanlige« 5%. Der er dog mange små isolerede steder i Grønland, hvor der let opstår lokale monopoler. De bliver holdt noget i skak af truslen om, at andre etablerer sig. Grønlændere rejser også meget og kan bringe varer med sig, hvis det bliver for galt et sted. Man må dog nok forvente, at SI_k , ikke kan komme helt ned på 5%. Som vi skal se, er der en sådan margen at give af, at det vil blive billigere for befolkningen, selvom SI_k , bliver to gange det sædvanlige.

VI. 3. Et statsvirksomhedsbaseret system - anden fortolkning af figur 4

Har man en statshandelsorganisation, SH , kan man simpelthen give den en ordre til at holde enspriser. Den vil så tjene meget på de gode butikker og tabe tilsvarende på de dårlige. Det har to konsekvenser:

(1) SH 'en kan ikke konkurrere med folk, der kun opretter butikker i de gode områder. Man er nødt til at give den en eller anden slags monopolstilling over for den slags unfair konkurrence, dvs. et engros- eller transportmonopol.

(2) SH 'en vil tjene på alle de varer, den kan omdirigere fra de dårlige til de gode butikker. Dvs. hvis man vil have den til at handle imod sine klare interesser og forsyne de dårlige butikker, skal der også en *forsyningspligt* til.

Hvis Gud er chef for SH 'en, kan hun have alle de relevante oplysninger om hver enkelt butik (også dens *pc-pris*); men er *chefen* kun en almindelig (dygtig) forretningsmand, er sagen en anden. Han kan umuligt kende butik i's økonomi så godt som butikens egen *leder*, og hovedparten af chefens informationer kan kun komme fra lederen.

For at drive en stor SH kræves en tilsvarende stor central ledelse, så der er også systemomkostninger, SI_s , i dette tilfælde. SI_s kan måles ved p -*pc-arealet* ganske som før.

Man kan forestille sig, at SI_k , er større i konkurrence-tilfældet, end SI_s er i SH -tilfældet, pga. stordriftfordelen, der reducerer SI_s . Tænker man sig det eksperiment, at begge ordninger startes samtidig fra begyndelsen af i to helt ens lande, vil SI_s nok starte under SI_k . Et sådant tankeeksperiment er dog ikke ret interessant. Hvad, der virkelig betyder noget, er de to systemers udvikling på det lidt længere sigt. Vi har allerede diskuteret et konkurrencesystems dynamik. Her er SI_k *trendløs*. Det, vi nu skal se på, er SH -systemets dynamik. Af to grunde vil SI_s have en *opadgående* trend:

(i) Butikslederne ønsker normalt at få så god en position som muligt i deres by. Det får de ved at få større butikker, flere ansatte osv. Dvs. ved at maksimere deres udgifter under den bibetingelse, at de skal have chefen til at acceptere udgifterne. I enhver aktivitet er der altid en (lille) »slack-margen.« Dertil kommer, at chefen hele tiden kun kan beregne, hvor der er problemer relativt. Kører alle butiksledere ud til marginen, må den nødvendigvis hele tiden glide opad, ganske som beskrevet i Kornais teori for bløde budgetbegrænsninger.

(ii) *SH*'en er under politisk kontrol, og de lokale politikeres interesser falder helt sammen med »deres« butiksleder. De ønsker naturligvis at forsyne *deres* vælgere med store flotte butikker og beskæftigelse. Med andre ord: De ønsker at dreje den tilskudsstrøm, der hele tiden løber rundt i systemet, så den flyder hen til *deres* valgkreds. Chefen for *SH*'en ved, at til syvende og sidst afhænger hans stilling og trivsel af politikernes velvilje. Han vil derfor være lydhør over for alle »berettigede« politiske ønsker.

Begge disse mekanismer giver en opad glidning af ensprisen mod *pzu*, som tegnet med de to pile. Her er *pz-p-arealet* ikke en skat, da pengene *aldrig* forlader *SH*'en. Det er en ekstra rent-seeking omkostning, der skal lægges til *SI_s*.

Systemineffektiviteten i statshandelstilfældet, *SI_s*,
er *p-pc-arealet* plus *pz-p-arealet* i % af *pc-o-arealet* (3)

Beløbet går til for store butikker, for meget personale med for mange chefer, der har for mange frynsegoder. Dertil kommer, at der let bliver for meget spild. En mand, der leder sin egen butik, arbejder 16 timer i døgnet og har et øje på hver finger. En butiksleder har uundgåeligt andre interesser og udviser lidt mindre omhu. Der findes mange empiriske studier, der viser, at efter nogen tid bliver *SI_s* *altid større* end sammenlignelige *SI_k*'er.²⁰ Det typiske er, at mer-ineffektiviteten (*SI_s-SI_k*) er på 25-30% i offentlige monopolsystemer i sammenligning med private konkurrencesystemer. Der er dog grænser for, hvor højt *pz-prisen* kommer op. Når det bliver for galt, igangsættes typisk en effektiviserings- og reorganiseringskampagne. Det hjælper noget, men efter nogen tid hører kampagnen op, og tingene glider lige så stille tilbage til den gamle situation.

Der er vist ingen, der kender til Grønland, der kan komme uden om, at denne teori er sørgeligt relevant. Dertil kommer to yderligere punkter, som bør nævnes. Når et ensprissystem har kørt i nogen tid, *forsvinder omkostningserkendelsen* lige så stille, ingen ved mere, hvor *pc-kurven* ligger. Det bliver yderligere svært, når mange af produktionens input også købes til enspriser, der ikke har meget af gøre med de sande minimumsomkostninger (*pc-prisen*). Unødvendige omkostninger kryber ind overalt og bliver accepteret af systemet. Efterhånden bliver der et stort tilfældigt element i alle

20. Studierne ser typisk på produktionsomkostningerne i sektorer, der i nabostater eller byer er organiseret forskelligt. Borcherding, Pommerehne & Schneider (1982), sammenfatter 50 sådanne studier.

mikroøkonomiske beslutninger. Men naturligvis dukker alle omkostninger på et eller andet sted i systemet. Der er meget, der bliver alt for dyrt.

Til slut er der så den pointe, at offentlige virksomheder – lige som alle andre virksomheder – naturligvis har en stor interesse i at blive *monopoler*. Da de har en snabel i statskassen og lovgivere i bestyrelsen, har de helt andre muligheder end alle andre virksomheder for at opnå monopolstatus. Grønland er fuld af historier om statsvirksomheder, der bruger deres tilgang til offentlige midler til at (forsøge at) slå private konkurrenter ud. Det er naturligvis umuligt at få en fair konkurrence mellem to virksomheder, hvor den ene skal løbe rundt, og den anden har en blød budgetbegrænsning.

IV. 4. Symptomer (2): Grønlands høje pris- og omkostningsniveau

Vi har ovenfor set, at der er to årsager til det meget høje omkostnings/prisniveau i Grønland. Den ene (hs) er følgende af den hollandske syge. Den andet er (ms) de mange offentlige monopolsystemer. Det er svært at skille de to årsager ude fra hinanden. For de offentlige systemer er ofte oprettet netop pga. de meromkostninger, der følger af (hs). Det er f.eks. tilfældet med det nye turismeselskab, der ikke har monopol endnu. Hvad enten årsagen er den ene eller den anden, er omkostningsniveauet forbløffende højt i Grønland.²¹

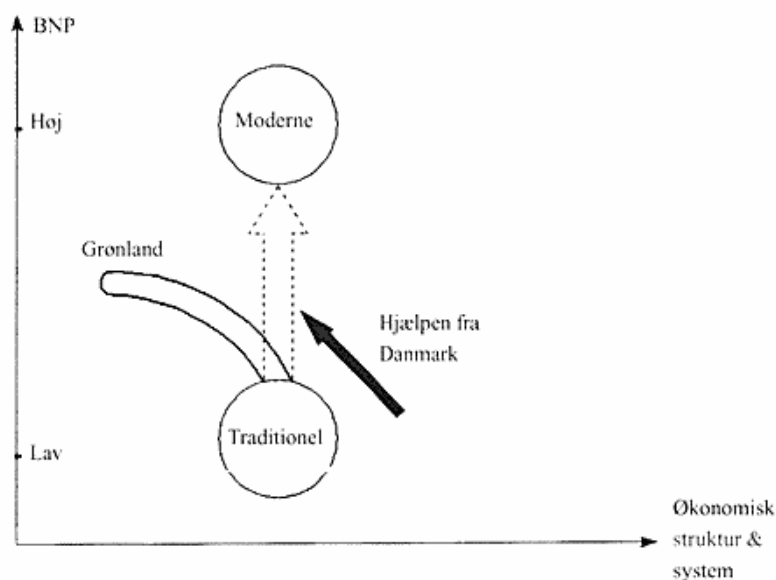
Der er lavet to større beregninger af kronens købekraft i Grønland i sammenligning med i Danmark. De giver næsten det samme resultat.²² Ser man bort fra såvel de særligt højtbeskattede varer (som alkohol og tobak) og de særligt subsidierede (som bolig), er der en forskel på næsten 25%. Dertil kommer, at der ikke er moms i Grønland. Så prisniveauet er 50% for højt i Grønland. Man kan forklare ca. 20% af denne merpris med højere transport- og lageromkostninger i Grønland; men tilbage er 30% i andre meromkostninger, svarende til *pz-p-arealet* på figur 4.²³ Den slags vilde merpriser går igen overalt, hvor man har med Grønland at gøre.

Det starter ved transporten til Grønland. Det koster (i januar 1995) 30.000 kr. at sende en 20 fods container til Grønland. Det har været 40.000 kr. før, og prisen vil snart falde til 26.000 kr. Det er enspris til alle destinationer, og dertil kommer, at fragtraten den anden vej er lavere. Men en skibstur til Grønland og tilbage tager typisk kun 15-17 dage. Man kan sende den samme container på rejse i 20-25 dage til Bangkok eller Sydney for 12.000 kr.

21. I et mellemindkomstland på Portugals niveau er prisniveauet typisk 25% lavere end i et rigt land som Danmark (Samuelson-Balassas lov).

22. Den første fra januar 1994 er beskrevet i kapitel 5 af min bog, den anden fra juli/august 1994 er lavet af Danmarks Statistik og Grønlands Statistiske Kontor, og udsendt af GSK i november 1994.

23. Jeg har haft flere gode samtaler med KNI's ledelse om størrelsen af dette areal. Det er kun fair at nævne at (i) de mener, at de kan forklare, yderligere 5-10% af de 30%, og (ii) at de er i gang med en større effektiviserings- og reorganiseringskampagne.



Figur 5. Den økonomiske transition i Grønland – en kvalitativ skitse.

Ann.: Den punkterede pil viser den lige vej til modernisering, som kun få heldige lande følger. Som vist, har Grønland udviklet sig lang ud til en side, og der er ingen pil i den retning man nu går. Bemærk, at den vandrette akse er defineret meget »blødt.« Figuren er kun ment som en hurtig sammenfatning.

En flyvebillet er samme sag: Via Amsterdam til Tokyo koster det 9.000 kr. for 12 timers flyvetid. Via Sr. Strøm til Nuuk koster det 10.500 kr. for 5 timer i luften. Mit universitet betaler 650 kr. for at huse en gæst på et pænt hotelværelse (med moms) i Århus. Hjemmestyret betaler 1.100 kr. (uden moms) i Nuuk. Sådan går det slag i slag.

V. Afslutning

Den historie, jeg har fortalt i det foregående, kan sammenfattes, som gjort på figur 4. Den skildrer en økonomisk transition, der er nået halvvejs. Det er gået hurtigt og har været stærkt hjulpet på vej af den omfattende hjælp fra Danmark. Men hjælpen har trykket udviklingen skævt, og nu er den gået i stå – der er ingen pil derfra, hvortil man nu er nået. For at komme videre er man nødt til at skifte udviklingsretning.

Det er et stort problem at skulle skifte retning, for man har et økonomisk system, der på mange måder er både godt og trygt. Det fungerede endog særdeles godt en tid, men nu er det gået i stå. På kort sigt styrer man det stadig flot, og man kan sådan set fortsætte, uden at det går meget galt foreløbig. Det bliver bare langsomt værre, efterhånden som flere og flere bliver åbent arbejdsløse i byerne, og dertil kommer, at gabet til Danmark bliver støt større. Her er det så, at problemerne bliver nærværende for alle.

Dét, der har været mit ærinde, har været at fremlægge en analyse. Jeg opfatter det ikke som min hovedopgave at fortælle politikerne, hvad de skal gøre. Min opgave er at

analysere og *forklare, hvordan tingene hænger sammen*. Som jeg har vist, er den grønlandske økonomi meget langt fra den almindelige vesteuropæiske blandingsøkonomi. Det betyder også, at når man diskuterer, hvordan man skal få gang i den grønlandske økonomi igen og foreslår liberaliseringer, skal der meget til, før den grønlandske økonomi begynder at ligne en skandinavisk velfærdsstat!

Skal jeg sige i en nøddeskal, hvad jeg anbefaler, er det følgende:

(1) Jeg advarer imod at afskaffe bloktilskuddet foreløbig. Jeg gør det udtrykkeligt flere steder i bogen. Jeg synes, at vi skal fastholde gablukningsprocessen, der består i at tilskuddet afskaffes i takt med, at Grønlands produktion haler ind på den danske.²⁴ Det gør det dobbelt vigtigt at få den i gang igen.

(2) Hvad, jeg så siger, er, at når bloktilskuddet uundgåeligt skævvrider økonomien på en række måder, der gør en erhvervsudvikling meget svær, *er det nødvendigt at være så meget mere radikalt markedsorienteret på alle andre områder!*

Det kan godt være, at vi om 10-20 år må give Fremskridtpartiet ret: Den eneste vej er at fjerne bloktilskuddet. Men lad os prøve at liberalisere på andre områder og så se, om det ikke går alligevel. Det vil næppe gå hverken hurtigt eller let. Det er fint, at man allerede er gået lidt ud af den vej; men man skal gå meget længere. Det er nødvendigt at være radikal her som modvægt imod den store forvridding, der følger af bloktilskuddet. Ingen kan give en garanti for, at det vil være nok. Men det er langt mindre socialt kostbart end den alternative kur.

Men jeg siger også: Hvis man både vil have (1) et stort bloktilskud og desuden (2) vil holde markeds kræfterne i skak på alle andre områder, så bliver alting helt umuligt!

24. Hvad, jeg har sagt på dette område, er nøjagtigt det samme, som partiet IAs ledelse sagde til mig, da vi holdt møde om deres fremtidsvisioner.

Litteratur

- Andersen, Lykke Eg, 1994. Convergence or Not? New Answers to Old Questions. Pt. Memo 1994-21. Økonomisk Institut, University of Aarhus.
- Beck, Peter, 1995. *Grønlands Betalingsbalance*. Pt. arbejdspapir, Økonomidirektoratet: Nuuk.
- Borcharding, T.E., Pommerehne, W.W. & Schneider, F., 1982. Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries. *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Supplement 2: 127-56.
- Boserup, Mogens, m.fl., 1963. *Økonomisk Politik i Grønland*. Ministeriet for Grønland: Kbh.
- Landsplanredegørelse*, 1995. Mimeo fra Hjemmestyret. Kort trykt version: Nuuk.
- Meller, Patricio & Blomström, Magnus (red.), 1991. *Diverging Paths. Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Development*. Washington DC.
- Mueller, Dennis C., 1989. *Public Choice*. Cambridge, UK.
- Paldam, Martin, 1977. Bliver verdens indkomstfordeling skævere? *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1977, nr. 1: 1-12.

analysere og *forklare, hvordan tingene hænger sammen*. Som jeg har vist, er den grønlandske økonomi meget langt fra den almindelige vesteuropæiske blandingsøkonomi. Det betyder også, at når man diskuterer, hvordan man skal få gang i den grønlandske økonomi igen og foreslår liberaliseringer, skal der meget til, før den grønlandske økonomi begynder at ligne en skandinavisk velfærdsstat!

Skal jeg sige i en nøddeskal, hvad jeg anbefaler, er det følgende:

(1) Jeg advarer imod at afskaffe bloktilskuddet foreløbig. Jeg gør det udtrykkeligt flere steder i bogen. Jeg synes, at vi skal fastholde gablukningsprocessen, der består i at tilskuddet afskaffes i takt med, at Grønlands produktion haler ind på den danske.²⁴ Det gør det dobbelt vigtigt at få den i gang igen.

(2) Hvad, jeg så siger, er, at når bloktilskuddet uundgåeligt skævvrider økonomien på en række måder, der gør en erhvervsudvikling meget svær, *er det nødvendigt at være så meget mere radikalt markedsorienteret på alle andre områder!*

Det kan godt være, at vi om 10-20 år må give Fremskridspartiet ret: Den eneste vej er at fjerne bloktilskuddet. Men lad os prøve at liberalisere på andre områder og så se, om det ikke går alligevel. Det vil næppe gå hverken hurtigt eller let. Det er fint, at man allerede er gået lidt ud af den vej; men man skal gå meget længere. Det er nødvendigt at være radikal her som modvægt imod den store forvridding, der følger af bloktilskuddet. Ingen kan give en garanti for, at det vil være nok. Men det er langt mindre socialt kostbart end den alternative kur.

Men jeg siger også: Hvis man både vil have (1) et stort bloktilskud og desuden (2) vil holde markeds kræfterne i skak på alle andre områder, så bliver alting helt umuligt!

24. Hvad, jeg har sagt på dette område, er nøjagtigt det samme, som partiet IAs ledelse sagde til mig, da vi holdt møde om deres fremtidsvisioner.

Litteratur

- Andersen, Lykke Eg, 1994. Convergence or Not? New Answers to Old Questions. Pt. Memo 1994-21. Økonomisk Institut, University of Aarhus.
- Beck, Peter, 1995. *Grønlands Betalingsbalance*. Pt. arbejdspapir, Økonomidirektoratet: Nuuk.
- Borcharding, T.E., Pommerehne, W.W. & Schneider, F., 1982. Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries. *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Supplement 2: 127-56.
- Boserup, Mogens, m.fl., 1963. *Økonomisk Politik i Grønland*. Ministeriet for Grønland: Kbh.
- Landsplanredegørelse*, 1995. Mimeo fra Hjemmestyret. Kort trykt version: Nuuk.
- Meller, Patricio & Blomström, Magnus (red.), 1991. *Diverging Paths. Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Development*. Washington DC.
- Mueller, Dennis C., 1989. *Public Choice*. Cambridge, UK.
- Paldam, Martin, 1977. Bliver verdens indkomstfordeling skævere? *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1977: 1-12.

- misk Tidsskrift*, bind 115 nr. 2: 276-299.
- Paldam, Martin, 1990. Korruption og økonomisk udvikling. *Økonomi og Politik*, vol. 63 nr. 3.
- Paldam, Martin, 1994. *Grønlands økonomiske udvikling. Hvad skal der til for at lukke gabet?* 210 sider (Grønlandsk udgave 1995). Aarhus.
- Paldam, Martin, 1995b. *The Economic Development of Greenland. How much will it take to close the Gap?* 2. udg. af Paldam (1994) udkommer. Aarhus.
- Paldam, Martin and Stridbæk, Ulrik, 1995. *The Gross Domestic Product of Greenland 1955-92*. Udkommer. Skrifter fra Aarhus Universitets Økonomiske Institut nr. 32. Aarhus.
- Petersen, Palle, 1994. Tilbage til bygderne. *Politiken* 13. december.
- Syrquin, M., 1988. Patterns of Structural Change. In Chenery, H.B. & Srinivasan, S.N., eds.: *Handbook of Development Economics*, Vol I., Amsterdam.
- Westerlund, N.H., 1988. *Grønlands økonomi ved korsvejen*. Økonomisk rapport til Hjemmestyret. Økonomidirektoratet: Nuuk.