

Hvor blev Grønlands økonomiske selvhjulpethed af?

Professor Niels Jørgensen, Handelshøjskole Syd

Grønlands Hjemmestyre fejrede sit 10 års jubilæum den 1. maj 1989. Meget er blevet sagt i den anledning. Om hvad der er sket i de forløbne 10 år, hvor Hjemmestyret har overtaget flere og flere funktioner, og hvor der er blevet opbygget en betydelig administration i Nuuk til den nærmere styring af det grønlandske samfund. Om at landsting og landsstyre fremstår som ledelsen af et selvstændigt samfund, der underskriver traktater og forhandler med andre landes udsendinge.

Resultaterne af de første 10 års hjemmestyre synes da også at være gode. Levestandarden er høj. Arbejdsløsheden er lav, og såvel boligmasse, uddannelsessystem som trafikforbindelser er blevet udbygget.

På denne baggrund kan det derfor måske være noget malplaceret at begynde at sætte spørgsmålstegn ved, om situationen nu også er så positiv for Grønland. Ikke desto mindre tegner fremtiden mindre lys, fordi den grønlandske erhvervsstruktur er yderst sårbar, og fordi mere langsigtede udviklingstendenser vil presse levestandarden nedad. Dette skal nærmere belyses i det følgende.

Den økonomiske selvhjulpethed

Man har fra Grønlands Hjemmestyre bestræbt sig på at blive økonomisk selvhjulpet. Det har til stadighed været den overordnede politiske målsætning. Begrebet selvhjulpethed defineres af Gorm Winther på flg. måde:

»Selvhjulpethed som noget andet end total selvforsyning fokuserer her alene på grønlandske selskabers evne til at skabe en udvikling, hvor man ved importerstøttende produkter og øget eksport mindsker afhængigheden af kapitaltilførsler udefra« (G. Winther 1988, s. 38).

Med henblik på at realisere målsætningen iværksatte Hjemmestyret i 1985 en 5-årig erhvervsudviklingsplan. Iflg. denne skulle havets ressourcer være det bærende element i den økonomiske og samfundsmæssige udvikling i Grønland. Man ville muliggøre en ren grønlandsk udnyttelse af de grønlandske farvandes fiskeriforekomster og derved medvirke til øget beskæftigelse og øgede indkomster i erhvervet og til forbedrede økonomiske resultater for virksomhederne (Grønland 1987, s. 116).

Erhvervsudviklingsplanen forudsatte betydelige investeringer i såvel fiskeriflåden som i produktionsvirksomhederne. I årene 1985-87 blev der følgelig investeret godt 1 mia. i Hjemmestyrets produktions- og salgsvirksomheder. I perioden fra 1985-89 er der imidlertid blevet realiseret en række betydelige underskud i den hjemmestyreejede koncern PROEKS:

1985:	160	mio kr.
1986:	92	- -
1987:	320	- -
1988:	377.4	- -
1989:	190	- - (budget)

Udbygningen har desuden ført til overkapacitet i fiskeriflåden i forhold til de fastlagte kvoter. Man står med en overdimensioneret trawlerflåde, som ikke kan anvendes efter formålet. Det kan derfor konstateres, at den 5-årige erhvervsudviklingsplan har slået fejl i den forstand, at den ikke har ført til øget økonomisk selvhjulpethed, men nok til en øget beskæftigelse i perioden.

Fiskeriet og fiskeindustrien har således ikke kunnet opfylde Hjemmestyrets overordnede målsætning. Det interessante spørgsmål er naturligvis, om denne situation kan ændres, således at disse to erhverv for fremtiden vil kunne bibringe en øget selvhjulpethed. Dette spørgsmål kan belyses udfra udviklingslinierne i rejefiskeriet, handelsbalancen og befolkningen.

Rejefiskeriet

Rejefiskeriet er langt den vigtigste del af Grønlands fiskerierhverv. Mere end 75% af dette erhvervs eksportværdi stammer fra rejer og rejekonserves, og det er desuden mere end 2/3 af den samlede grønlandske eksport.

Rejefiskeriet har været inde i en vækstfase, hvor fangsterne er blevet stadig større – såvel de private trawlerredere som Hjemmestyrets. Totalkvoterne er imidlertid nu blevet låst fast. Det skyldes anbefalinger fra Grønlands Fiskeriundersøgelser (jvf. den seneste årsberetning). Man ved ikke så meget om rejebestanden, og særlig effekten af de forbedrede fangstmetoder har man ikke kunnet måle på grund af manglende udstyr. Med uændrede totalkvoter, så siger det næsten sig selv, at rejefiskeriet i de kommende år vil stagnere, og at værdien vil afhænge af prisudviklingen for de forskellige rejetyper.

Det kan imidlertid frygtes, at rejefiskeriet i løbet af nogle år vil blive ramt af direkte til-

bagegang. Såvel de private trawlere som Hjemmestyrets trawler- og produktionsvirksomheder vil gerne have større kvoter og tilførsler, således at kapaciteten kan udnyttes bedre. Rentabiliteten i Hjemmestyrets trawlerflåde er ikke for god på grund af den for store kapacitet. Kapaciteten i KTU (produktionsvirksomhederne) er heller ikke udnyttet. Man vil derfor være interesseret i større fangster, og i at en større del af fangsterne dirigeres til land. Man kan i hvert fald ikke acceptere lavere kvoter, hvis underskudet i PROEKS skal reduceres. Det kan føre til, at Hjemmestyret sætter totalkvoten op med overfiskning til følge og dermed igen til et fald i fangsterne inden for en overskuelig årrække. Risikoen for overfiskning bl.a. på grund af forbedrede fangstredskaber og den måde, man tildeler kvoter på, er til stede og måske ikke så beskeden endda.

Således som situationen er i dag, står og falder Grønlands økonomi imidlertid med stabiliteten og udviklingen i rejefiskeriet. Svigtende priser eller fangster eller en kombination heraf vil medføre en ganske uoverskuelig situation.

Handelsbalancen

Grønlands handelsunderskud er vist i tabel 1. Man har i nogle år nydt godt af faldende oliepriser, og i 1988 steg malmeksporten. Faldet i underskudet i 1988 kan desuden forklares ved, at Hjemmestyret i 1987 strammede økonomien:

»Man vendte tilbage til princippet om, at udgifterne skulle finansieres af de løbende indtægter. Det har krævet en stram finanspolitik med nedskrivning af udgifterne, først og fremmest finansudgifterne, og en forøgelse af skatterne«. (Grønland 1987, s. 79).

Importen i 1988 viste da også en mindre tilbagegang fra 3.559 mio. kr. til 3.420 mio.

kr. (løbende priser). En del af nedgangen kan tilskrives omlægningen af drikkevareforsyningen på grund af bryggeriet i Nuuk. Det er imidlertid ikke sandsynligt, at importen vil holde sig på det nuværende niveau. Lønforhøjelser (midtvejsforhandlinger), ophævelse af fødestedskriteriet, stigende oliepriser, højere indhandlingspriser m.m. vil presse importen opad.

Eksporten består som tidligere nævnt for størstepartens vedkommende af rejer og rejekonserves. Denne eksport vil sandsynligvis stagnere på grund af kvoterne. Samtidig er det sandsynligt, at eksporten af malm vil ophøre på grund af minelukning, således at den samlede eksport vil falde. Meget tyder derfor på, at handelsunderskudet vil vokse i de kommende år.

Tabel 1. Grønlands handelsunderskud 1984-88 (mio. kr.)

1984	1985	1986	1987	1988
1.085	1.298	850	1.229	790

Kilde: Q-data

Befolkningsudviklingen

I Grønland 1987 er der opstillet prognoser over udviklingen i den grønlandske befolkning frem til år 2.000. Minimumsprognosen viser en vækst i folketallet på godt 3.000 fra 53.834 i 1990 til 56.854 i år 2.000. En alternativ prognose viser en stigning i befolkningstallet til 60.350 i år 2.000, altså en vækst på mere end 6.000 indbyggere i det kommende 10-år. Under alle omstændigheder vil den grønlandske befolkning altså vokse betydeligt i de kommende år.

Enhver vil kunne se, at en voksende befolkning ikke kan holde en uændret levestandard med

- højere importpriser
- stagnerende indtjening og

- konstante overførsler fra Danmark og EF.

Man kan ikke bygge et stabilt, velstående samfund på et erhverv, der både er stagnerende og usikkert. Man må have noget mere, medmindre man vil løbe an på stadigt voksende overførsler udefra. I øjeblikket balancerer man på en knivsæg mellem tilbagegang og afhængighed, og der er et voldsomt behov for en alternativ erhvervsudvikling¹. I det følgende skal det bedømmes, hvilke muligheder der kan være for en alternativ erhvervsudvikling i Grønland.

Alternativ erhvervsudvikling i Grønland

De fleste danske kommuner og amter ønsker at fremme erhvervsudviklingen. Dette forsøger man på at gøre ved at hjælpe iværksættere til at starte egen virksomhed og ved at forsøge at tiltrække arbejdspladser udefra - dels private virksomheder dels offentlige institutioner.

Man søger også at hjælpe egne virksomheder, så de kan ansætte flere medarbejdere - øge antallet af arbejdspladser i området.

Dette kan man imidlertid kun gøre mere eller mindre indirekte f.eks. ved

- information og reklame
- overtalelse og
- at påvirke de forskellige lokaliseringsfaktorer.

Man

ansætter erhvervschefer,
bygger og indretter industrihuse,
etablerer eksportsamarbejde og
afholder kurser og konferencer m.v.

Man kan derimod ikke direkte gå ind i erhvervsvirksomhed. Det ville stride mod kommunalfuldmagten.

I argumentationen fremføres især:

- Beliggenheden - infrastrukturen, d.v.s. havne, veje, lufthavne, jernbaner.
- Erhvervsstrukturen, (man kan få gavn af de eksisterende virksomheder).
- Uddannet arbejdskraft.
- Natur, kulturinstitutioner, uddannelsesinstitutioner og andre aktiver.
- Servicevirksomheders tilstedeværelse.
- Billige byggegrunde.
- Lav beskatning.
- Industrihuse og billige huslejer.

Der er således en betydelig aktivitet og en betydelig konkurrence kommuner og amter imellem for at skaffe sig arbejdspladser. Debatten om udflytning af forskellige statsinstitutioner viser tydeligt, hvor følsomt området er, og det samme gør hele diskussionen om nedlæggelse og bevaring af de forskellige kaserne.

Al denne erhvervsfremme udføres med større eller mindre succes. De kommuner, der har succes, er som regel de kommuner, der i forvejen er godt placerede og godt udbyggede, mens hovedparten af kommunerne mere eller mindre fører en tabt kamp. Man er ude af stand til at gøre sig attraktiv.

Det interessante spørgsmål i denne sammenhæng er naturligvis, om Grønland vil kunne gøre sig attraktiv, eller om man også fører en kamp, der er tabt på forhånd.

Det er næppe nogen overdrivelse at sige, at Grønland har beliggenheden og naturen imod sig, når det gælder erhvervsudvikling og tiltrækning af virksomheder. Klimaet er ikke videre økonomisk, og det er vanskeligt at bygge. Arbejdskraften er endvidere spredt og til tider noget ustabil, målt efter sædvanlig målestok.

Beskatningen af virksomheder og arbejdskraft er positive sider, men ellers er det noget

vanskeligt at fremhæve andre lokaliseringsfaktorer. I stillingsannoncer fra Grønland fremhæves da også typisk naturen og mulighederne for jagt og fiskeri.

Til gengæld kan Hjemmestyret direkte gå ind i erhvervslivet.

Og man kan søge at udnytte naturen og landets naturlige ressourcer. Man har mulighed for at give tilskud, fremme visse erhverv og gå direkte ind i produktion og salg. Såvel gulerodsmetoden som piskemetoden kan anvendes.

Gulerodsmetoden kan være direkte tilskud og incitamenter for at tiltrække virksomheder. Man kan tiltrække med etableringsstøtte og gunstige betingelser, således at man reelt betaler virksomhederne for at overvinde lokaliseringsfaktorerne. Man kan også direkte hjælpe initiativer i landet til en øget produktion, eksport, og importkonkurrerende produktion. Det sidste er uden tvivl tidskrævende og vanskeligt at få større resultater ud af.

Piskemetoden er at købe virksomheder op og tvinge dem til at flytte produktion og aktiviteter til Grønland. Dette kan realiseres ved at iværksætte en systematiseret afsøgning i nabolande med henblik på at identificere interessante virksomheder.

Endelig kan man forsøge at påvirke nogle af lokaliseringsfaktorerne i positiv retning - udbygge infrastrukturen, forbedre arbejdskraftsuddannelsen, nedsætte skatter og energipriser.

Generelt må det konstateres, at revolutionen skal komme ovenfra. Det vil sige, at hvis der virkelig skal ske en drastisk strukturudvikling, hvor der udvikles nye erhvervsgrene, så må det være Hjemmestyret, der tager initiativet og planlægger og udfører. Alt andet vil være en illusion. Der kommer ikke umiddel-

bart nye virksomheder til Grønland og græs-rødderne vokser ikke hurtigt nok op, og de har for vanskelige kår. Men problemet er, om der kan etableres en revolution, eller om ikke alt krudtet er blevet brugt allerede på at udbygge og understøtte fiskeriet og fiskeindustrien.

Barrierer for erhvervsudviklingen

En del lokaliseringsfaktorer vil kunne overvindes, hvis man vil sætte de nødvendige ressourcer ind. Det gælder f.eks. uddannelsen af arbejdskraft.

Infrastrukturen er fundamental for erhvervsudviklingen i ethvert samfund – også for det grønlandske. En udbygget infrastruktur kan have en positiv effekt på udviklingen af turisterhvervet, for råstofudvindingen, for muligheden for at tiltrække virksomheder og for omkostningerne ved eksport af varer. Bygningen af vandkraftværker synes umiddelbart at være løsningen på energiproblemet. Her støder man imidlertid mod nogle mere eller mindre selvskabte barrierer. Disse er dels Hjemmestyrets vurderingskriterier og dels landskassens manglende midler.

Hjemmestyret har en række kriterier for, hvilke projekter og erhverv man vil støtte. Udfra udtalelser fra grønlandske politikere kan disse identificeres til at være:

- Ingen økonomisk risiko for Hjemmestyret, hverken direkte eller indirekte gennem konkurrence for Hjemmestyrets virksomheder.
- Boligsituationen og infrastrukturen må ikke belastes for meget.
- Der skal anvendes meget hjemmehørende arbejdskraft og få tilkaldte.
- Må ikke forurene.
- Må ikke kræve for megen kulturel omstilling.
- Ingen afhængighed af udenlandsk kapital og udenlandske virksomheder.

- Et evt. overskud skal anvendes i Grønland.

På den ene side vil man gerne udvikle turisme, minedrift og olieudvinding. På den anden side må det ikke påvirke natur og samfund, og det skal være uden økonomisk risiko for Hjemmestyret. Disse kriterier vil således virke som en effektiv bremse på mange initiativer.

Landskassens begrænsede midler er en anden barriere. PROEKS giver fortsat et betydeligt underskud, og det samme gør skibsværfterne. Der er planer om betydelige tilskud til bygderne over de næste 10 år. Ophevelsen af fødestedskriteriet vil betyde øgede udgifter, og lønudgifterne i det hele taget er stigende. Også ydede garantier for erhvervslån vil belaste landskassen i årene fremover. Desuden vil indtægterne fra minekoncessionerne falde, og det faldende forbrug af øl vil i hvert fald i første omgang betyde færre indtægter. Alle disse forhold betyder, at der vil være meget begrænsede muligheder for at bruge penge på omstrukturering og erhvervsstøtte ud fra det løbende driftsbudget.

Endvidere vil der være meget begrænsede muligheder for yderligere lånoptagning. Kreditforeningen Danmark har således lukket for långivningen til Grønlands kommuner (Grønlands-posten 2/5-89).

Gælden vil iflg. Niels-Henrik Westerlund (OECD) være op mod 1,5 mia. kr., og det udgør iflg. ham den øverste grænse for, hvad Hjemmestyrets økonomi kan bære, hvis man skal undgå gældsfælden. Finansiering og udvikling på andre områder end fiskeri og fiskeindustri ved hjælp af øget gældssætning er derfor ikke en realistisk mulighed.

Grønland står således i den værst tænkelige af alle situationer, hvis man skal se på det rent produktporteføljemæssigt. Man har et

enkelt produktområde, som er blevet udviklet ved, at man har tilført store mængder af midler. Dette er blevet gjort for at gøre landet mere økonomisk selvhjulpet. Derefter skulle man så i ro og mag kunne udvikle andre områder. Men nu står man i stedet i en situation, hvor det produktområde, som skulle generere midler til udvikling af nye områder, stadig kræver tilførsler, samtidig med at man skal have tilført midler til andre områder, hvis de skal nå at blive udviklet inden for en overskuelig fremtid.

Det sørgelige er ikke, at man har fremmet fiskeriet og fiskeindustrien i de forløbne 5 år, men at man har satset så ensidigt, og at man har drænet landskassen så voldsomt, at der nu ikke rigtigt er kræfter til noget som helst andet.

I denne noget pressede situation kan man principielt følge tre veje:

1. Uændret kurs med balance i budgettet.
2. Finansiering af erhvervsudvikling udefra.
3. Omstrukturering gennem egenfinansiering.

ad 1.

Denne mulighed er en accept af stagnation og tilbagegang i de kommende år. Man kan måske opmuntre til etablering af nogle få nye virksomheder på ejerens risiko. Men ellers vil der blive tale om en stadig lavere levestandard, højere arbejdsløshed og højere skatter og afgifter. Om f.eks. 5 år vil man stadig stå uden alternative erhvervsmuligheder, men i en endnu mere presset situation end i dag. De kommende år vil blive præget af frustrationer og desperation, hvor man vil opleve faldende levestandard og faldende beskæftigelse på grund af øget tilgang til arbejdsmarkedet og udtømning af havets ressourcer.

ad 2.

Her forudsættes det, at man kan overtale den danske stat og/eller långivere udefra til at finansiere en udbygning af infrastrukturen og til etablering af anlæg for produktion af vedvarende energi til erhvervsprojekter. Derved kommer man naturligvis i et øget afhængighedsforhold, men med mulighed for at komme ud af det på længere sigt. Det er altså først og fremmest et spørgsmål om at optage forhandlinger med den danske stat. Spørgsmålet er så, om den danske stat er villig til i en længere periode at tilføre øgede midler for at opretholde det grønlandske samfunds levestandard, f.eks. i form af långivning, hvor lånene efter en tid eftergives.

ad 3.

Denne vej er en voldsom omstrukturering finansieret ved hjælp af øgede skatter og afgifter og ved at fjerne tilskud fra fiskeriet og fiskeindustrien. Man skal overflytte ressourcer til andre gøremål. Man skal forsøge at vride alt det ud af rejefiskeriet, som man overhovedet kan, ved hjælp af afgifter og salg af licenser. Problemerne bliver her, om Hjemmestyret kan holde til en sådan voldsom opbremsning og stramning, uden at der umiddelbart viser sig andre indtægtskilder.

Under alle omstændigheder vil de næste 5 år blive kritiske. Spillerummet vil blive mere og mere begrænset, efterhånden som tiden går. Det vil f.eks. tage mindst 5 år at få bygget det vandkraftværk, som landstinget har givet landsstyret tilladelse til at slutte kontrakt om. Og der vil gå mindst 5 år, inden man kan få turismen til at slå igennem iflg. erfaringerne fra North West-territoriet. Og det vil ligeledes tage en årrække at få andet erhverv til at vokse frem. Selv med amerikanernes hjælp vil der endvidere gå en årrække, inden infrastrukturen er udbygget.

Valget er Hjemmestyrets. Vil man lade tingene gå deres skæve gang, eller vil man forsøge at klare skærene ved hjælp af en kraftig økonomisk stramning, eller vil man forsøge at genforhandle med den danske stat. Vælger man den sidste udvej, så skal der udformes en forhandlingsstrategi, måske baseret på udviklingen af infrastrukturen og uddannelsessystemet. Men Danmark vil nok næppe være så villig til at betale som tidligere, d.v.s. før Hjemmestyret. Drømmen om den økonomiske selvhjulpethed vil i hvert fald være forsvundet i den grønlandske tåge, og om 10 år vil jubilæumstalerne derfor nok være noget mere afdæmpede.

Note

Det er den modsatte konklusion af den, som Gorm Winter kommer frem til i sin bog side 249:

»Potentialet med hensyn til en øget selvhjulpethed synes at ligge gemt i en øget indsats med hensyn til fremstillingsvirksomhed primært fiskeri, fiskeindustri og her en forøgelse af produktionssapparatets omfang, moderniseringer, produkt og procesudvikling samt offensive fremstød på nye markeder.«

Side 253 udtrykker Gorm Winter optimisme og forudser, at Hjemmestyret står med et udbygget fiskeriindustrielt kompleks i 90'erne..

Kilder

Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi. Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland i 1988. København 1989.

Grønland 1987. Statsministeriet 1988.

Grønlands Fiskeriundersøgelser, Årsberetning 1986-87.

Q-DATA 1989:1. 1988:2.

Westerlund, Niels Henrik, 1988: Grønlands økonomi ved korsvejen. Grønlands Hjemmestyre, 1988.

Winther, Gorm, 1988: Den Grønlandske Økonomi - planlægning og udviklingsproblemer. Ålborg Universitetsforlag.