

Josef Motzfeldt

Den politisk-økonomiske udvikling i Grønland: Vejen mod større økonomisk uafhængighed

Grønlands Hjemmestyre fyldte 20 år sidste år. Netop i 1999 foregik der ligeledes flere begivenheder, som både signalerede hjemmestyrets markering af 20-årsdagen, og at Grønland nu var ved at være moden til at igangsætte en ny kurs mod en større uafhængighed. En uafhængighed som på sigt skal give os mulighed for at få igangsat de sidste skridt mod selvstændighed som nation.

1999 var året, hvor der blev dannet et nyt Landsstyresamarbejde mellem Siumut og Inuit Ataqatigiit, 4 år efter det tidligere samarbejde mellem disse partier ophørte. OECD bidrog med deres første analyse af Grønlands økonomi. Et analysearbejde som Landsstyret har sat stor pris på, og som i udgangspunktet er et meget nyttigt redskab til Landsstyrets videre formulering af den økonomiske politik i Grønland.

Der er absolut flere af anbefalingerne, som er relevante for det grønlandske samfund. Landsstyret har brugt rapporten som inspirationskilde til at få igangsat flere nye initiativer til et Grønland i en ny og mere decentral struktur. Denne artikel knytter sig dog ikke til OECD-rapportens indhold og anbefalinger, men flere af de områder, som beskrives, har hentet inspiration fra denne rapport. Jeg vil i det følgende komme ind på min vurdering af den politiske udvikling i Grønland, den nuværende økonomiske situation og mit bud på Grønland i fremtiden.

Den politisk-økonomiske udvikling i Grønland

Grønland har ifølge flere samfundsforskere gennemgået en stille revolution fra status som koloni til en selvstyrende en-

hed i det danske rige. Sammenlignet med andre tidligere kolonier er det også korrekt, men denne udvikling har dog ikke været så ideel, som flere karakteriserer den. Efter hjemmestyrets indførelse den 1. maj 1979 var der lagt en klar plan for, hvilke forvaltningsområder Grønland skulle hjemtage fra den danske centraladministration i København. Denne plan blev gennemført før end planlagt, idet hjemtagningen af forvaltningsområderne til hjemmestyret gik hurtigere, end man i 1970'erne havde forventet. Kort skitseret kan hjemmestyrets hidtidige politisk-økonomiske historie opdeles i 4 udviklingsfaser.

Den første fase er selve hjemmestyrets indførelse i 1979 og det arbejde, som var blevet lagt forud for dette. Flere af de grønlandske politikere, som havde siddet i hjemmestyrekommissionen blev nu valgt til Landstinget.

Den anden fase kan kaldes "forsøgsfasen". Der skulle efter 1979 igangsættes et politisk arbejde for at få dannet en grønlandsk politisk kultur og en centraladministration til at forvalte de områder, som gradvist blev hjemtaget. I denne periode blev der foretaget en del forsøg på at få skabt en økonomisk politik, som skulle sikre os en stabil indkomst ved fiskeriet, som indiskutabelt er Grønlands

hovederhverv. Flere af de investeringer, som blev foretaget i både skibe og fabriksanlæg til fiskeriet, skulle vise sig at være en tikkende bombe under den grønlandske økonomi, idet flere blev foretaget uden hensyn til fiskebestandens bæredygtighed. Kvoterne var simpelthen for små til, at man kunne drive en sund økonomi på baggrund af den kapacitet, man havde dengang. I 1987-88 kom Grønland ud i sin hidtil værste økonomiske krise og måtte blandt andet foretage væsentlige lån i udlandet for at dække landskassens underskud. Samtidig havde hjemtagelsen af forvaltningsområderne fra den danske stat taget fart, således at der i slutningen af 1980'erne kun manglede hjemtagelsen af sundhedsvæsenet.

Herefter indtrådte tredje fase, som kan kaldes "konsolideringsfasen". Efter den økonomiske krise i slutningen af 1980'erne skete der et skift i det politiske fokus i Grønland. Fra at være fokuseret på hjemtagelsen af forvaltningsområderne fra den danske centraladministration og at have investeret væsentligt i egen fiskeriflåde og fiskeindustrien, blev fokus vendt mod en stram økonomisk politik, hvor der blandt andet skete en strukturrationalisering af den store havgående fiskeriflåde. Desuden blev der iværksat en aktieselskabsdannelse af de største nettostyrede virksomheder i Grønland. Således blev Pro-Eks omdannet til Royal Greenland A/S, KGH blev omdannet til KNI A/S, Tele Attaveqaatiit blev omdannet til TELE Greenland A/S og atlanttrafikken blev udskilt fra KGH (KNI A/S) og rederiet Royal Arctic Line A/S blev dannet. Hele denne omdannelsesfase havde til formål at adskille den erhvervmæssige drift af virksomhederne fra den politiske beslutningsproces, således at det på sigt bliver muligt at få privatiseret selskaberne.

Flere af disse ovennævnte initiativer er ved at bære frugt. Grønland har i dag en af verdens mest moderne havgående fiskeriflåder. Udlandslånene er blevet tilbagebetalt for tid, og flere af de hjemmestyreejede aktieselskaber er ved at være modne til at blive privatiseret helt eller delvist. Dette er sket, uden at vi har slækket på flere andre væsentlige politiske prioriteringer i den grønlandske samfundsstruktur. Det er for eksempel fortsat muligt at opretholde en rimelig levestandard, også selvom man er bosiddende i en bygd eller bor i yderområderne i Grønland.

Grønland står nu over for den fjerde fase i min politisk-økonomiske model, "strukturfasen". Strukturfasen er ombrydningstiden for flere af de initiativer, som blev igangsat efter den økonomiske krise. Fasens længde bliver sandsynligvis længere end de foregående tre faser, idet den bliver langt mere omfattende og, modsat specielt den tredje fase, vil være betinget af vore egne initiativer. Strukturfasen, som vil blive beskrevet mere indgående efterfølgende, vil have til formål blandt andet at reducere det offentlige engagement i erhvervslivet, reducere erhvervstilskuddene gradvist, skabe større dynamik og flere jobs i den private sektor.

Den fremtidige politiske ledelse

Som nævnt tidligere blev flere af de grønlandske politikere, som var repræsenteret i hjemmestyrekommissionen, også toneangivende i de politiske partier, som opstod før og ved etableringen af hjemmestyret.

Denne politikergeneration, som består af blandt andet Lars Emil Johansen, Jonathan Motzfeldt, Otto Steenholdt, Aqqaluk Lynge og undertegnede, er alle ved at have nået en alder, hvor man overvejer, hvilken type af efterfølgere som

kan komme. Folketingsvalget i 1998 og Landstingsvalget i februar sidste år gav os nogle tegn på, hvilken støbning de kommende ledende politikere bliver af.

Mit bud er, at den næste generation af politikere vil være bedre uddannet. De vil i højere grad være inspireret af input udefra. Opbygningen af en indre bevidsthedsfølelse er færdiggjort, og internationaliseringen vil slå igennem i Grønland. Med andre ord, Grønland og grønlændere vil i højere grad være præget af et selvsyn, som strækker sig længere end til landets egne grænser.

Hidtil har der været en tendens til, at Landstinget fokuserer på emner af mere lokalpolitisk karakter, hvilket ikke har været fremmende for den overordnede planlægning af vores land. Vi har i alt for stor grad taget et medansvar for selv meget lokale politiske sager. Den nye valglov, som har slået Grønland sammen til én valgkreds, vil givetvis motivere landspolitikerne til at anskue tingene i en større sammenhæng, frem for overvejende at føre "lokal kommunalpolitik" fra Landstingets talerstol.

Dette fokusskifte er også blandt forudsætningerne for, at vort lands politikere fremover retter et større fokus på nationale, overordnede og strukturelle politiske faktorer, altså en lovgivning som gælder bredt, sikrer befolkningen råderum til egne initiativer, sikrer de basale hensyn i sociale og sundhedsmæssige spørgsmål, samt sikrer en forsvarlig infrastruktur. I det efterfølgende vil der blive redegjort for de forhold, som gør sig gældende herfor med specielt fokus på økonomien og erhvervspolitikken.

Strukturpolitikken – den nuværende og fremtidige økonomiske politik

Strukturpolitikken er i forreste række blandt de mange fremtrædende ideer om

den grønlandske økonomiske politik. Landsstyret har igangsat flere konkrete initiativer, som skal gøre det muligt at få iværksat de nødvendige reformer mod en større grad af økonomisk uafhængighed eller en økonomisk bæredygtig udvikling. Den samlede økonomiske vækst i Grønland har været nul igennem de seneste ti år. Dette skyldes primært en faldende eksportindtjening. Hjemtagelsen af flere tekniske områder har medført, at vi nu har en større egenproduktion her i landet. Eksempelvis har containeriseringen af godsfragten bidraget væsentligt til, at varer i dag er billigere at fragte til og fra Grønland, og at for eksempel ferskvarer har en bedre kvalitet, når de kommer til landet.

En større økonomisk uafhængighed kræver en økonomisk vækst, og hvis den nuværende stilstand skal ændres, kræves der, at der bliver foretaget nogle væsentlige strukturelle ændringer. Mest af alt kræves der, at politikken med en stram offentlig økonomi fortsættes, og at der udformes reformer, som på længere sigt kan skabe flere jobs i den private sektor gennem en gradvis reduktion af det offentliges engagement i erhvervslivet.

Flere initiativer for at opnå denne vækst er allerede igangsat, hvilket også fremgår af de almindelige bemærkninger til Landsstyrets finanslovsforslag for år 2000, og i de kommende år vil flere komme til.

Ved Landstingets efterårssamling i 1999 vedtog man en ny budgetlov. Budgetloven er en del af en større budgetreform, som skal sikre en fortsat stram styring af Landskassens drifts- og anlægsmidler. Budgetloven har blandt andet til formål at beskrive de generelle budgetregler, suppleret med vejledninger og retningslinier for sagsbehandlere i centraladministrationen. Der bliver frem-

over kun tale om én tillægsbevillingslov til Finansloven, og denne vil i princippet fungere som en efterbevillingslov. Budgetloven flytter om på Landstingets Finansudvalgs beslutningskompetence, således at udvalget fremover også har beslutningskompetence under Landstingets samlinger.

Et andet væsentligt aspekt ved den nye finanslovsproces er, at Landsstyret i endnu større grad vil skabe gennemsigtighed i finanslovens bevillingskonti, således at driftsbevillinger, anlægsbevillinger, bevillinger i henhold til vedtagne love, samt øvrige tilskudsbevillinger bliver lettere at gennemskue. Alle disse initiativer skal bidrage til, at Landstinget får et bedre overblik over landets fiskale situation og herudfra bedre kan tage stilling til overordnede strukturelle forhold.

Erhvervstilskuddene

Erhvervsområdet er et af de udgiftstunge områder. Det grønlandske erhvervsliv modtager årligt mere end 600 mio. kr. i tilskud og betaling fra hjemmestyret for varetagelsen af særlige ydelser i områder, hvor almindelige markeds-mæssige kræfter har svære vilkår. Dette sker for eksempel inden for detailhandlen i bygderne, søgodstransporten og flytransporten. Specielt fiskeindustrien får særligt lave takster på el og vand. Tilskuddene kan i de kommende år forventes reduceret. Formålet er, at vi skal have skabt et mere uafhængigt erhvervsliv, med større effektivitet og med en større tilpasningsevne til de nye krav, som stilles i et internationalt konkurrencemiljø.

Prispolitikken

På ét område har Landsstyret på nu-

værende tidspunkt igangsat forarbejdet til de strukturelle ændringer – nemlig ensfragtområdet, som Landstinget behandlede på efterårssamlingen 1999. Debatten i Landstinget om "Ensfragtredøgørelsen" bragte os ét skridt nærmere de strukturelle ændringer. Det var et enigt Landsting, som bakkede op om Landsstyrets redegørelse og indstillingerne hertil, hvorfor Landsstyret har fået et mandat til at få igangsat ændringer af specielt fragtraterne på søgods. Her forestiller jeg mig, at vi inden for kort tid får foretaget en reel oprydning i de krydssubsidieringer, som gemmer sig bag Royal Arctic Line A/S' fragtrater, og at vi derved får skabt priser på godsfragten, som er mere kostægte, og som i sidste ende giver os mulighed for at indføre et konkurrencemarked på godsfragten til og fra landet. Hermed kan der blive taget et stort skridt mod en radikal ændring af prisstrukturen i det grønlandske samfund.

I forlængelse af den kommende strukturelle ændring på ensfragtområdet, vil det være naturligt, hvis der ligeledes skabes markedspriser og etableres konkurrence i flytrafikken. Grønland er i dag begrænset af et de facto monopol på lufttrafikken, hvilket har nogle uhenigtsmæssige konsekvenser for blandt andet privattransporten, men også for vores turismeerhverv.

Huslejeområdet er i dag, ligesom mange andre områder i Grønland, kraftigt subsidieret, hvilket har skabt en overrefterspørgsel på de offentligt ejede boliger, som i øvrigt udgør omkring 60 pct. af den samlede boligmasse i Grønland. Med de store ventelister, specielt i Nuuk, for at komme i betragtning til en lejebolig og med de dertil knyttede høje lejepreiser på det private boligmarked, ser jeg det som nødvendigt, at der gennem en omfattende reform af det offent-

liges engagement på boligområdet skabes reelle markedsmekanismer på boligområdet. Landsstyret vil i år 2000 fremlægge en redegørelse, som behandler dette store problem. Det er Landsstyrets ønske, at ændringerne inden for boligområdet skal skabe mulighed for salg af dele af den offentligt ejede boligmasse. Dette skal bidrage til, at efterspørgslen bliver markedsreguleret og giver incitament til et større privat boligbyggeri.

Telekommunikationsområdet undergår i disse år i store dele af verden en markant liberalisering. Dette har på mange områder givet forbrugerne et større valg mellem flere udbydere af telekommunikation og internetydelser, hvilket også har medført væsentligt billigere priser på tjenesteydelser inden for telekommunikationen. Grønland var et af de første lande i verden, som fik en fuldt ud digitaliseret radiokæde langs hele vestkysten.

I dag har TELE Greenland A/S fortsat monopol på telekommunikationen til, fra og i Grønland. Denne telekommunikation omfatter ligeledes internettet. Der har i de seneste par år været et stigende pres fra landets førende IT-operatører for at få specielt internetudbuddet liberaliseret. I et så stort geografisk land som Grønland, er det af meget stor betydning, at der eksisterer gode telekommunikationsforhold. Jeg er dog også overbevist om, at en hel eller delvis liberalisering af internettet og/eller telekommunikationen vil bidrage til, at forbrugerne får en bedre service til en lavere pris, samtidig med at vi sikrer en forsvarlig teleforsyning til byggerne og yderområderne. Modellen for denne liberalisering skal overvejes nøje, men umiddelbart synes ophævelsen af Tele Danmark A/S' monopol at være en af mulighederne, hvor infrastrukturen (te-

lenettet) fortsat drives af én udbyder, men med flere operatører på nettet.

Privatiseringen

En liberalisering af enkelte områder vil dog også til en vis grad forudsætte, at flere af de hjemmestyreejede selskaber bliver privatiseret. Jeg har gennem mit arbejde med blandt andet handelsområdet erfaret, at det ikke altid er hensigtsmæssigt, at hjemmestyret ejer selskaber, som er i konkurrence med private i Grønland. Blandt andet er det ikke hensigtsmæssigt, at hjemmestyret ejer en butikskæde (KNI Pisiffik A/S), som drives i konkurrence med private handlende i byerne. Det er målet på længere sigt, at hjemmestyret skal begrænse sit ejerskab i de hjemmestyreejede selskaber mest muligt. Politikere og embedsmænd er bedst til at sikre den fornødne regulering, og virksomhedslederne er bedst til at drive virksomhed - uden væsentlig indblanding fra politisk hold.

På mange områder kan der drages en parallel mellem den politiske udvikling i Grønland (jf. de fire faser) og udviklingen af de helt eller delvist ejede selskaber. Således har flere af de hjemmestyreejede selskaber været igennem en konsolideringsperiode i løbet af 1990'erne, efter at disse var blevet omdannet til aktieselskaber. Specielt KNI A/S synes nu så godt konsolideret, at selskabet kan bevæge sig over i strukturfasen, hvor den del af selskabet, som driver butikskæde i de større grønlandske byer, KNI Pisiffik A/S, synes moden til at blive privatiseret.

I takt med, at der bliver foretaget væsentlige strukturelle ændringer af flere af de hjemmestyreejede selskaber, skal rammebetingelserne for udviklingen være klare og kendte af aktørerne. Dette er dog allerede yderst aktuelt i forhold til

de aftaler, som hjemmestyret indgår med flere selskaber om varetagelsen af særlige ydelser i områder, hvor almindelige markedsmæssige kræfter har ulige vilkår.

Uddannelsesområdet – vores akilleshæl

Mange af de skitserede strukturelle ændringer af det grønlandske samfund vil kun have en begrænset effekt, hvis ikke vi selv formår at få en bedre uddannet arbejdsstyrke. I meget lang tid har uddannelsesspørgsmålet været prioriteret meget højt, hvorfor vi på mange områder også har en meget fordelagtig uddannelsesstøtteordning sammenlignet med andre europæiske lande. Desværre er det fortsat et meget stort problem at få uddannet de unge, og senest har der faktisk været en tendens til, at færre fuldfører en uddannelse.

Som OECD-rapporten korrekt konstaterer, er det væsentligt, at grunduddannelsen i den grønlandske folkeskole styrkes, således at eleverne er bedre rustet til efterfølgende at tage en erhvervsuddannelse. Derfor skal den kommende reform af indholdet af folkeskolen også gerne prioritere, at vi bliver bedre til at beherske fremmedsprog, således at vore studerende nemmere kan begå sig på udenlandske uddannelsesinstitutioner.

Umiddelbart kan jeg også fristes til at tro, at en vis rationalisering af vore uddannelsespladser kan give os nogle stor-driftsfordele i eksempelvis erhvervsuddannelserne, som i en samlet enhed kan være nyttig for såvel de studerende som underviserne på uddannelsesstederne.

Dette er ligeledes vejen til større uafhængighed af tilkaldt arbejdskraft. I dag er der fortsat en meget høj andel af tilkaldt arbejdskraft inden for den centrale forvaltning, hvorfor meget store dele af

forvaltningen kan synes næsten dansk. Den tilkaldte arbejdskraft leverer en meget solid og værdifuld arbejdsindsats, men desværre er arbejdskraften kun tilstede i Grønland en kort tid, hvorefter den forsvinder igen. Den viden, som den tilkaldte har oparbejdet, følger med, hvorfor man igen skal til at oparbejde den nødvendige viden for en solid og værdifuld arbejdsindsats.

Den decentrale udvikling i Grønland

Udover uddannelsesområdet er der selvfølgelig andre væsentlige hensyn, der skal tages i denne fjerde fase, strukturfasen. Grønland vil alt andet lige fortsat være et land med store afstande mellem de enkelte byer og bygder. Muligheden for en bosætning i bygderne og yderområderne skal fortsat eksistere, men denne vil være betinget af ændringer af flere gældende strukturelle forhold. Der vil fortsat være en stigende tilgang af borgere til de større byer. Denne udvikling er naturlig, idet borgerne i højere grad ønsker de faciliteter, som de større byer tilbyder.

Hidtil har det været muligt at opretholde en bosætning i bygderne gennem en fast prispolitik på de væsentligste ydelser for den almindelige husholdning. At kunne eksistere i et lokalsamfund fremover skal fortsat være prioriteret højt i landsstyrets politik. Der er dog behov for flere ændringer af rammebetingelserne, som gælder for alle i samfundet uafhængigt af, hvor man er bosiddende.

Det er selvfølgelig forbundet med visse omkostninger at have en så spredt bosætning, som vi har i Grønland, men jeg er overbevist om, at den spredte bosætning også kan bidrage til en vis økonomisk udvikling i vores land. I flere områder, hvor de naturlige ressourcer er

tilstede, sker der allerede i dag en positiv udvikling. For eksempel har de seneste års udvikling af hellefiskfiskeriet i Nordgrønland medført, at befolkningen i disse områder i al ubemærkethed er overgået fra at være fangere til at være fiskere. Indkomsterne på landsplan er i de seneste år steget med 22,18 pct., mens de i Uummanaaq er steget med 56,44 pct. og i Upernavik med 43,65 pct. Denne udvikling er et tydeligt eksempel på en selv bærende og bæredygtig udvikling. Udviklingen er som udgangspunktet sket uden styring fra hjemmestyret og er baseret på et minimum af offentlige subsidier. Hertil skal bemærkes, at investeringerne i lagerkapacitet, produktionskapacitet og forskellige indhandlingsmuligheder i området er foretaget af både private aktører og et offentligt ejet selskab.

Det langsigtede udviklingspotentiale for hellefiskfiskeriet er dog begrænset, men den omstillingsvillighed og evne, som befolkningen i dette område har udvist, viser, at det allerede i dag er muligt at omstille og tilpasse sig til nye erhvervsformer og dermed nye indtjeningspotentiale.

Et nyt eksempel findes inden for krabbefiskeriet, hvor ressourcerne på nuværende tidspunkt kun er begrænset udnyttet, og hvor de på længere sigt kan blive udnyttet bedre. De fiskere, som er indstillet på at omstille sig fra traditionelt fiskeri, vil ligesom hellefiskfiskerne kunne skabe en ny indtjeningskilde.

Det ser altså ikke helt sort ud for udviklingen i yderområderne og i bygderne. Nogle initiativer bliver skabt ved hjælp af nye ideer på privat basis og uden større offentlig indblanding.

Fremtidens bygder og yderområder skal have et større privat engagement, som herigennem gerne skal bidrage til en sikring af forsyningen af livsnødvend-

ighederne, således at disse områder kan opretholdes som levedygtige. Derfor har jeg også en idé om, at den fremtidige struktur på detailhandlområdet i bygderne kan bygges på franchising af KNI Pilersuisoq A/S' butikker. Dette vil kunne skabe et tiltrængt lokalt engagement og selvdrift. Det er ikke længere kun hjemmestyret eller de hjemmestyrejede selskaber, der skal drive forretning i bygderne og yderområderne. Hvis der er lokalt ønske og vilje til at drive den lokale butik, hvorfor så ikke lade den blive drevet lokalt frem for centralt?

Afslutning

Som beskrevet i det foranstående vil der blive taget initiativ til en del strukturelle ændringer af den grønlandske økonomi og erhvervs politik. Der vil ikke blive tale om en "over-night" revolution, men om ændringer, som gradvist vil have indvirkning på samfundets struktur og borgernes levemåde. Det offentliges engagement i det private erhvervsliv skal begrænses mest muligt, erhvervstilsuddene skal reduceres og ændres gradvist, og boligmassen skal ligeledes blive tilgængelig for private investorer.

Strukturfasen bliver langvarig. Det bliver en lang sej kamp at få løsnen op for de strukturer, som hjemmestyret på alt for mange måder har overtaget direkte fra den danske stat. Områder som til en vis grad er blevet ændret, men som stadigvæk i dag er afhængige af tilskud fra hjemmestyret eller afhængige af aftaler med hjemmestyret om betaling for serviceydelser.

Mit håb er, at der i dag i befolkningen og blandt Landstingets medlemmer er forståelse for og incitament til at få igangsat strukturfasen, således at vi kan få skabt et Grønland, hvor det offentliges rolle bliver begrænset væsentligt,

således at vi politikere primært beskæftiger os med de overordnede strukturelle forhold, frem for lokalpolitiske mærkesager. I det lokale område skal befolkningen have muligheden for på egen hånd at skabe sig en tilværelse, som i stor grad bygger på deres egen lokale indsats. Uddannelsesniveaut skal øges, flere grønlandske akademikere skal uddannes til ansættelse i centraladministrationen eller i det private erhvervsliv, og der skal skabes flere grønlandske

selvstændige i erhvervslivet på såvel land som vand. Hjemmestyrets engagement i de store aktieselskaber skal begrænses til et minimum, og vi skal skabe rammerne for, at almindelige sunde markedsmæssige vilkår fungerer i de byer, som har en størrelse, der gør det muligt. Når disse mål er nået, tror jeg, at Grønland er ved at blive moden til den femte fase – nemlig arbejdet hen mod økonomisk uafhængighed.