

Jens Kaalhauge Nielsen

## Kriterierne for Grønlands økonomiske bæredygtighed – og deres strategiske implikationer

Ønsket om en bæredygtig udvikling har længe været en generel målsætning for det grønlandske politiske liv, men det grønlandske samfund er langt fra at have realiseret en sådan målsætning. Artiklen tager udgangspunkt i to begreber om bæredygtighed: Økonomisk bæredygtighed og societal bæredygtighed. Den herskende debat om Grønland har haft tendens til at anskue Grønlands erhvervsmæssige problemer som afstedkommet af den historiske institutionalisering af samfundets allokative mekanismer, idet tyngden i debatten har kredset om en kritik af det offentliges rolle og er blevet artikuleret som et slogan om "liberalisering" og "privatisering" af markedskræfterne. Denne position har nået sit højdepunkt i den seneste OECD-rapport. Artiklen tager udgangspunkt i den opfattelse, at de egentlige erhvervsmæssige problemer ikke skal søges i institutionaliseringen af den allokative orden, men snarere må findes i produktionsaspektet af den sociale struktur.

### Det nuværende problem: Bæredygtighed

Den 1. maj 1999 fejrede Grønlands Hjemmestyre sit 20 års jubilæum, og dette giver os lejlighed til at vurdere, hvor langt det grønlandske samfund er kommet i dets bestræbelser på at realisere en bæredygtig udvikling. For der er ingen tvivl om, at der er meget at fejre, når Hjemmestyrets resultater skal gøres op. Grønland er et stabilt og professionelt styret samfund med en særdeles veludviklet, højteknologisk infrastruktur, samt en økonomi præget af en stram finanspolitik med en bemærkelsesværdig lav inflationsrate. Jo, der er så mange tegn på både stabilitet og udvikling i samfundet, at næsten enhver kan finde noget at glæde sig over.

På samme tid må vi også notere os, at det oprindelige mål for de grønlandske politikere ved hjemmestyrets start, "at stå på egne ben" ved selv at overtage de grundlæggende sagsområder i den danske stats forvaltning af Grønland, er en

drøm, der stort set er blevet realiseret, idet selv råstofdirektoratet er blevet overflyttet. Selv rigsfællesskabets urørlige instans, udenrigspolitikken, er i stigende grad blevet genstand for aktiv grønlandsk deltagelse. På denne vis viser Grønland alle tænkelige tegn på at være en selvstyrende enhed, men er det også en bæredygtig enhed? Det er et ganske andet spørgsmål.

Inden vi bliver for begejstrede for Hjemmestyrets positive resultater, må vi nødvendigvis vende opmærksomheden mod systemets akilleshæl. Grønland er et samfund, der ikke er bæredygtigt i økonomisk forstand og på afgørende vis heller ikke i societal forstand.<sup>1</sup> Grønlandsk økonomi er afhængig af store bloktilskud og andre typer af ydelser, som repræsenterer 60 pct. af de samlede offentlige udgifter (Grønlands Statistik, 1998: 442). Samtidig er Grønland særdeles afhængig af tilstedeværelsen af danske professionelle eksperter. Men spørgsmålet om den sociale bæredygt-

Jens Kaalhauge Nielsen

## Kriterierne for Grønlands økonomiske bæredygtighed – og deres strategiske implikationer

Ønsket om en bæredygtig udvikling har længe været en generel målsætning for det grønlandske politiske liv, men det grønlandske samfund er langt fra at have realiseret en sådan målsætning. Artiklen tager udgangspunkt i to begreber om bæredygtighed: Økonomisk bæredygtighed og societal bæredygtighed. Den herskende debat om Grønland har haft tendens til at anskue Grønlands erhvervsmæssige problemer som afstedkommet af den historiske institutionalisering af samfundets allokative mekanismer, idet tyngden i debatten har kredset om en kritik af det offentliges rolle og er blevet artikuleret som et slogan om "liberalisering" og "privatisering" af markedskræfterne. Denne position har nået sit højdepunkt i den seneste OECD-rapport. Artiklen tager udgangspunkt i den opfattelse, at de egentlige erhvervsmæssige problemer ikke skal søges i institutionaliseringen af den allokative orden, men snarere må findes i produktionsaspektet af den sociale struktur.

### Det nuværende problem: Bæredygtighed

Den 1. maj 1999 fejrede Grønlands Hjemmestyre sit 20 års jubilæum, og dette giver os lejlighed til at vurdere, hvor langt det grønlandske samfund er kommet i dets bestræbelser på at realisere en bæredygtig udvikling. For der er ingen tvivl om, at der er meget at fejre, når Hjemmestyrets resultater skal gøres op. Grønland er et stabilt og professionelt styret samfund med en særdeles veludviklet, højteknologisk infrastruktur, samt en økonomi præget af en stram finanspolitik med en bemærkelsesværdig lav inflationsrate. Jo, der er så mange tegn på både stabilitet og udvikling i samfundet, at næsten enhver kan finde noget at glæde sig over.

På samme tid må vi også notere os, at det oprindelige mål for de grønlandske politikere ved hjemmestyrets start, "at stå på egne ben" ved selv at overtage de grundlæggende sagsområder i den danske stats forvaltning af Grønland, er en

drøm, der stort set er blevet realiseret, idet selv råstofdirektoratet er blevet overflyttet. Selv rigsfællesskabets urørlige instans, udenrigspolitikken, er i stigende grad blevet genstand for aktiv grønlandsk deltagelse. På denne vis viser Grønland alle tænkelige tegn på at være en selvstyrende enhed, men er det også en bæredygtig enhed? Det er et ganske andet spørgsmål.

Inden vi bliver for begejstrede for Hjemmestyrets positive resultater, må vi nødvendigvis vende opmærksomheden mod systemets akilleshæl. Grønland er et samfund, der ikke er bæredygtigt i økonomisk forstand og på afgørende vis heller ikke i societal forstand.<sup>1</sup> Grønlandsk økonomi er afhængig af store bloktilskud og andre typer af ydelser, som repræsenterer 60 pct. af de samlede offentlige udgifter (Grønlands Statistik, 1998: 442). Samtidig er Grønland særdeles afhængig af tilstedeværelsen af danske professionelle eksperter. Men spørgsmålet om den sociale bæredygt-

tighed går langt videre end dette. Det handler dybest set om, hvorvidt det grønlandske samfund har tilstrækkelige sociale og menneskelige ressourcer til at indfri den funktionelle rollekompleksitet, som et moderne samfund hviler på. Kun i den udstrækning det grønlandske samfund i fremtiden kan udfylde alle de relevante strategiske akser i denne kompleksitet, på en måde der er tilstrækkeligt socialt meningsfuld, kan man i dybeste forstand sige, at den er bæredygtig. Det er i hvert fald klart, at Grønland i dag ikke i tilstrækkelig grad er i stand til at indfri denne forudsætning. For selv om spørgsmålet om bæredygtighed ofte diskuteres som et rent økonomisk element, så er kernen i problematikken på ingen måde reducerbar til økonomiens genstandsfelt. De økonomiske spørgsmål er blot toppen af isbjerget.

### **Den udviklingsmæssige faktor**

Der er to fundamentale faktorer, der definerer præmisserne for Grønlands nuværende situation. Den ene er historisk-udviklingsmæssig og den anden er af socio-demografisk karakter.

Hvad angår det første punkt begyndte Grønland sin moderniseringsproces relativt sent, nemlig i årene efter den anden verdenskrig, hvor G-50 planen blev iværksat. Derfor har samfundet kun haft et halvt hundrede år til at tilpasse sig den moderne verdens komplekse rationalitet og differentieringsgrad. Det er klart, at en "latecomer" til den globale udvikling vil være eksponent for relativ "historisk forsinkelse". Det virkelige problem, når det drejer sig om udviklingsmæssig forsinkelse, er ikke tilegnelsen af rent tekniske færdigheder, eller rollestrukturens rent sociale komponent. Kulturelle systemer og deres socialisations-psykologiske mekanismer er langt mere "kon-

servative" og "træge" instanser, som i deres grundkerne forandrer sig langsomt over tid.

Det grønlandske samfunds evne til at gennemføre denne proces har været dobbelttydig og asymmetrisk. På den ene side har man på succesfuld vis tilpasset sig store sociale og teknologiske ændringer, samtidig med at man på den kulturelle side har skabt en vis integral symbiose mellem grønlandske og danske elementer. Ikke desto mindre er der en del af udviklingen, som aldrig rigtig er kommet godt fra start. Man har tilladt industristrukturen at blive fastfrosset i et traditionelt mønster, som grundlæggende set er blevet fikseret omkring en endimensional faktor, nemlig fiskeri. Samtidig har denne fiksering betydet, at visse sociale konflikter og patologier er blevet fastlåst i et art lukket rum.

### **Mikrostatens problemer**

Den anden grundlæggende komponent for Grønlands nuværende situation har jeg kaldt socio-demografisk, og med det mener jeg det forhold, at Grønland er en af denne verdens mindste mikrostater, og således underlagt det universelle mønster af imperativer, der er gyldige for mikrostater.<sup>3</sup> En af årsagerne til Grønlands strukturelle erhvervsproblemer ligger netop i det særlige sæt af dilemmaer, der præger mikrostaten som aktør.

Et af de mest grundlæggende træk ved en mikrostat er, at dets hjemmemarked er meget lille og dets importkvote særdeles stor. Det betyder, at en mikrostats industristruktur må være eksportorienteret i tilsvarende grad for at ligevægt på handelsebalancen kan opretholdes. På den anden side er en mikrostats befolkningsbase i reglen så lille, at det er meget svært at tilfredsstille hele det plu-

rale spektrum af et moderne samfunds variationsformer. Det betyder, at der er grænser for, i hvilken grad og med hvilken intensitet en mikrostat kan tilfredsstille de nødvendige niveauer af societal og økonomisk differentiering af sin sociale struktur. Mikrostater har især problemer med at råde over det nødvendige antal specialister til hele spektret af relevante samfundsmæssige funktioner. Endvidere har mikrostater problemer med at opnå den "kritiske masse" i graden af institutionalisering af samfundets systemiske funktioner, hvilket inden for økonomien blandt andet handler om at kunne opnå fordelene ved stordrift.

Når vi studerer effekterne af Grønlands historiske forsinkelse, må vi rent analytisk skelne imellem den type problemer, der er knyttet til Grønlands status som mikrostat og den type problemer, der har idiosynkratisk karakter, dvs. er effekter af den særlige historiske udvikling, hvorunder de grønlandske samfund og institutioner har fundet deres form og særlige kulturelle livsverden. De rent civilisatoriske aspekter<sup>3</sup> i den historiske forsinkelse kan som regel indhentes med tiden, men mikrostatens formlogiske problemer er universalt-strukturelle, og fremstår således som permanente udfordringer.

### **Grønlands særlige status som mikrostat**

Det er væsentligt at notere sig, at Grønland er en ret enestående mikrostat (jf. Kaalhaug Nielsen, 1999b). Det, der kendetegner de fleste mikrostater, er ikke blot, at de har et meget lille befolkningsgrundlag, men også at de som regel har til huse inden for et lige så lille landområde. Dvs. de fleste mikrostater er stækket både demografisk og geografisk. På dette punkt har Grønland helt

klart en særstilling, for selvom det er en af de allermindste mikrostater, så er den placeret på verdens største ø med et areal, der er seks gange større end Japan og selv fratrukket indlandsisen på omtrentlig størrelse med Usbekistan. Det er ikke for meget sagt, at Grønland billedligt set er som en myre, der rider på en gigantisk kolos. Med andre ord, Grønland har et geografisk potentiale, som ingen anden mikrostat, bortset fra Nunavut, er i besiddelse af. Det betyder, at Grønland i det lange løb formentlig vil være i stand til at få store økonomiske indtægter, både fra råmaterialer og turisme. Det faktum, at disse to sektorer for øjeblikket er helt eller delvist økonomisk døde, ændrer ikke på dette forhold.

Grønlands muligheder for at blive bæredygtig er således sammenlignet med mange andre mikrostater særdeles positive, når de langsigtede geopolitiske potentialer skal vurderes. Men de positive geopolitiske potentialer står ikke mål med de nuværende realiteter, for mens mange andre mikrostater i verden med rimelig succes er begyndt at vriste sig ud af endimensionalitetens fælde og at differentiere deres erhvervsliv,<sup>4</sup> har Grønland sovet trygt under bloktilskuddenes søvndyssende tæppe, mens den faktiske økonomi er stagneret og de faktiske udviklingsmuligheder forspildt.

Hvis den nuværende udvikling fortsætter, vil Grønland uvægerligt sakke bagud i både industrikapacitet og levestandard, selvom bloktilskuddet for en tid endnu vil kamuflere tingenes faktiske tilstand.

Det afgørende er, at Grønland selv kommer ud af sin nærmest søvngængeragtige satsning på en endimensional industristruktur og kommer i gang med at reorganisere sine societal kapaciteter i en anden retning. Dette er lettere sagt end gjort, men det afgørende er, at pro-

cessen kommer i gang, og at den får førsteprioritet inden for det politiske beslutningssystem. For politisk set vil det blive nødvendigt at træffe en række meget afgørende valg, hvad angår morgendagens grønlandske industristruktur. I sin egenskab af mikrostat kan Grønland ikke vandre ad tusinde veje på en gang; tværtimod må der fra politisk side blive sat nogle klare prioriteter.

Lad mig kort opremse nogle elementer i en sådan strategi. For det første må Grønland fremfor alt - målbevidst og uden forsinkelse - iværksætte en differentiering af sin erhvervsstruktur. Denne proces må koordineres med en satsning på elementer i de højere uddannelser, der er i overensstemmelse med de specialiseringsbehov, der ligger implicit i den valgte differentieringsstrategi. Den nye industristruktur skal være organiseret omkring en åben og eksportorienteret økonomi, og tyngden af den nye struktur skal være rettet mod en meget lille klynge af prioriterede erhvervssektorer. Samtidig må informationsteknologiens muligheder tilpasses på følsom vis til lokale forhold, således at en utopisk overtro på IT-fænomenet undgås. Det er vigtigt, at Grønland inden for hver sektor er i stand til at fremvise et minimum af organisationsmæssig tyngde. Det må også sørge for, at hver sektor har det nødvendige samfundsmæssige støttesystem, herunder de nødvendige finansielle investeringsmidler. I et samfund som Grønland er der historiske betingelser, der fortæller os, at sådan et støttesystem ikke kan etableres på realistisk vis uden en stærk offentlig sektor. Det betyder, at hjemmestyrets stærke, centrale rolle i det grønlandske samfundsliv på ingen måde kan ses som et udtryk for en forældet struktur eller en eller anden type social patologi. Der er afgørende grunde til, at en lille mikrostat som Grønland

med et historisk "uudviklet" civilt samfund nødvendigvis må bibeholde en relativt stor offentlig sektor for at skabe tilstrækkelig gennemslagskraft i landets muligheder som international aktør.

### **Den voksende kritik af den offentlige sektors rolle i Grønlands økonomi**

Hjemmestyrets størrelse og rolle i økonomien er ikke blot blevet sat til debat, men bliver også i stigende grad udsat for særdeles intensiv kritik. En af de mest markante kritikere af hjemmestyret er Martin Paldam (1994), der har fremført en intelligent og systematisk kritik. Ifølge Paldam er hjemmestyret administrativt overopsvulmet, et mærkværdigt kunstprodukt holdt i live af den danske stat og i økonomisk forstand særdeles ineffektiv i sin administration af samfundet. Med dets overgenerøse serviceydelser og ideforladte understøttelsesmentalitet resulterer dets politik i langt mere ondt end godt. Hjemmestyrets økonomi resulterer ikke blot i kvælning af spirerne til privat foretagsomhed, men skaber - kombineret med det høje grønlandske omkostningsniveau - en art latent, strukturel inflation, den såkaldte hollandske syge. Paldam er endda gået så langt som til at sammenligne Grønland med Nordkorea. I Sulisapublikationen *Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling* fra 1998 produceret af et forfatterteam (Danielsen et al., 1998) finder vi en i princippet tilsvarende kritik af den offentlige sektors u hensigtsmæssige magt, om end kritikken modsat Paldams fremføres på en indirekte og underspillet vis og på det nærmeste skal læses mellem linierne. Ikke desto mindre falder Sulisa-holdets konklusioner på linie med Paldams, hvad angår fremhævelsen af en afgørende skævhed i forholdet mellem offentlige

og private institutioner i Grønlands økonomi. På samme vis lagde det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi under ledelse af professor Christian Sørensen i dets rapport fra 1998 (Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi, 1998) stort set op til den samme grundtematisering som Paldam og Sulisa-holdet. Også her var den grundlæggende anbefaling en liberalisering af økonomien.

Det er inden for denne voksende kritik af det offentlige rolle i den grønlandske økonomi, at vi skal anskue den seneste OECD-rapport, som på mange måder repræsenterer en endnu mere renlivet pro-markedsorientering, end den der på forskellig vis blev fremført af Paldam, Sulisa- og Sørensen-holdet. Det er ikke for meget sagt, at OECD-rapporten er ultraliberalistisk i sin approach, og i en vis forstand repræsenterer den logiske konsekvens af den retning, som den toneangivende del af den grønlandske debat om økonomi og erhvervspolitik i de senere år har taget.

### **OECD-rapportens ideer og påstande**

OECD-rapporten (Thomasen et al., 1999) præsenterer sin analyse som en generel strategi for det grønlandske samfund. Det er rapportens formål at foreskrive veje til at skabe en mere dynamisk økonomisk udvikling i Grønland. OECD-teamet hæfter sig ved, at den grønlandske økonomi i de sidste 10 år har været præget af stagnation, og konkluderer, at stagnationen er tegn på, at der mangler tilstrækkeligt dynamiske incitament i økonomien. En grundlæggende præmis i rapporten er påstanden om, at der i Grønland skulle findes et stort "uudnyttet potentiale for private og lokale initiativer i alle sektorer af erhvervslivet", og at det grundlæggende

spørgsmål simpelthen er at få frigjort disse store private og lokale potentialer. Ifølge rapporten står tallose private grønlandske iværksættere således på spring og venter på det store øjeblik, når markedet kan blive liberaliseret. Logikken i rapporten er, at når blot markedet bliver befriet, er en ny industristruktur på det nærmeste allerede på vej. Selvfølgelig skal denne proces ifølge rapporten følges op med aktiviteter angående uddannelse og iværksætterkultur, men for OECD-økonomeerne er disse faktorer sekundære sammenlignet med spørgsmålet om markedets befrielse, der er selve analysens magiske punkt.

OECD-rapporten remser op, hvad der skal til for at frigøre markedskræfterne i Grønland. Enprissystemet må sættes ud af kraft i de førende vækstbyer, og fremfor alt må den offentlige sektors rolle i økonomien reduceres stærkt, ligesom de offentlige selskaber i videst muligt omfang må privatiseres. I tilgift hertil skal det private marked åbnes for udenlandsk kapital og investorer, som også må have mulighed for at erhverve sig de privatiserede offentlige virksomheder. Fortrinsret for folk, der er født i Grønland, eller har særlige relationer til Grønland, hvad angår investeringer, skal afskaffes. Dertil kommer, at alle konkurrenceforvridende skævheder i markedet skal udjævnes, monopoler skal ophæves, ligesom krav om næringsbrev skal fjernes, ensfragtavgiften skal afskaffes, og boligmarkedet skal dereguleres. De grundlæggende kodeord i disse foranstaltninger er at frigøre og skabe gennemsigtighed på markedet.

Selvom rapporten lidt rapsodisk taler om iværksætterkultur og uddannelse, så er rapportens centrale tema den store vision om liberalisering af det økonomiske marked. OECD-teamets grundlæggende credo er således formuleret i

følgende passus: "I en markedsøkonomi sikrer prissystemet, at ressourcerne bruges på en effektiv måde. Der eksisterer ikke en sådan mekanisme i forbindelse med udbud af offentlige goder og tjenesteydelser" (Thomasen et al., 1999: 10; se også p. 55).

Det er på disse aksiomatiske præmisser, hele logikken i OECD-teamets argumentation hviler, og hele deres projekt står og falder med sandhedsværdien af dette udsagn. Det interessante er dog, at der er to afgørende steder i rapporten, hvor OECD-økonomerne kommer ind på potentielt fatale begrænsninger i deres egen argumentation. Det ene sted siger de: "På grund af de meget små markeder i Grønland er der imidlertid nogle naturlige monopoler, som er og vil være uundgåelige" (Thomasen et al., 1999: 11). Dernæst anfører de også: "Med en lille befolkning spredt over et enormt område er det ikke muligt at komme bare i nærheden af en perfekt konkurrencesituation i Grønland" (Thomasen et al., 1999: 12).

### **En kritik af OECD-rapportens aksiomatiske forudsætninger**

I det følgende vil jeg kritisere det metodiske og aksiomatiske grundlag for OECD-rapporten (jf. også Kaalhaug Nielsen, 1999c), idet jeg vil minde om, at der ikke inden for samfundsvidenskaben og heller ikke inden for økonomien som disciplin eksisterer nogen endegyldig konsensus om, hvorledes man skal forstå forholdet mellem "marked" og "samfund" som to kategoriale instanser. Ikke desto mindre kan vi konstatere, at OECD-rapporten fremstår som eksponent for en meget bastant fortolkning af dette forhold, idet markedet i dets rene form fremstilles som den ypperste allokeringsmekanisme i samfundet. Marke-

det præsenteres af forfatterne som indehaveren af en velsignelsesfuld effektivitet, som er alle andre societale allokeringsmekanismer overlegne, ikke mindst hvad angår dem, som befinder sig i det "offentlige" felt.

Det er denne ide, der ligger til grund for rapportens mekanistiske analysemåde. For dybest set har OECD-holdet kun ét svar og én løsning til alle spørgsmål: Lad de frie markeds kræfter råde og alt vil blive godt.

Analytisk set er OECD-rapporten et typisk eksempel på det, man kalder økonomisme.<sup>5</sup> Dette forhold ligger allerede implicit i rapportens mission, siden det stiltiende tages for givet, at en ren økonomisk analyse kan frembyde grundlaget for en strategi for Grønland. Men i rapportens økonomisme ligger både dens entusiastiske budskab og dens immanente svaghed. For rapporten kan ikke inden for sit eget utilitaristiske skema give nogen tilfredsstillende forklaring på sociale fænomener. Så i teoretisk-metodisk forstand må rapporten konstant forlade det rent økonomiske genstandsfelt og gå på strandhugst i residualerne, det vil sige i det ikke-økonomiske felt, fordi det bliver indlysende, at analysemåden har forfærdelig lidt at sige om andet end markedsabstraktionen, der i dybeste forstand er substantielt tom. På denne vis bliver rapporten tvunget til at tage emner op som uddannelse, iværksætterkultur, human kapital, sociale normer og andre sociokulturelle størrelser. Men de ting, som rapporten kan sige om disse ting, bliver bemærkelsesværdigt stakåndede og påklistrede, for rapporten er ikke i besiddelse af nogen teori, som kan give dens overvejelser dybere relevans eller mening. I sin diskussion af iværksætterkulturen erkender rapporten godt nok, at "en sund makroøkonomisk udvikling ikke i sig

selv er tilstrækkelig til at udvikle iværksætterkulturen" (Thomasen et al., 1999: 76). Men alt, hvad rapporten kan tilbyde, hvad angår udviklingen af en iværksætterkultur, er netop blot og bart elementer af et makroøkonomisk ræsonnement. Rapporten peger på, at en iværksætterkultur vokser ud af "kulturelle holdninger", men har intet bud på dette begreb eller på transformationslogikken mellem kulturelle holdninger og iværksætterkultur, som i OECD-rapporten fremstår som et rent mysterium. I mangel af bedre snakker rapporten løs om, at "rammebetingelserne skal være tilstede", men det virker tomt og hult, siden rapporten klart demonstrerer, at den ikke har skyggen af teoretisk ide om, hvad "det" er, som de såkaldte rammebetingelser egentlig skal være ramme om.

På denne vis er hele OECD-rapportens argumentation organiseret rundt om et lukket system, der bygger på en tautologisk opfattelse af kriterierne for produktionsfaktorernes allokative effektivitet. Samfundsmæssig effektivitet er opfattet som noget, der er måleligt og "gennemsigtigt" inden for et pluralt aktørunivers, hvor individuelle aktører konkurrerer om de højeste grader af effektivitetskvanter, og hvor vækst måles i pengemediets form. Det er en stiltiende, aksiomatisk forudsætning i OECD-rapporten, at de ultimative mål i markedsinstitutionen må være samstemmende med de ultimative mål i den samfundsmæssige produktionsproces. Når rapporten hævder at opstille en økonomisk strategi, så siger den implicit, at dette også bør være en strategi for samfundet. Hvad den glemmer, er spørgsmålet om, hvorvidt en dybere forståelse af dynamikken i de strukturelle samfundsmæssige produktionsfaktorer, herunder spørgsmålet om "effektivitet",

overhovedet kan være meningsfyldt organiseret omkring en afregning af pengemediets semiotik? Vi bør i den sammenhæng genkalde os Ludwig von Mises's ord: "The attempts to determine in money the wealth of a nation or the whole of mankind are as childish as the mystic efforts to solve the riddles of the universe by worrying about the dimensions of the pyramid of Cheops" (Mises, 1966: 217).

Centralt i rapporten finder vi en analytisk besættelse med Grønlands distributive problemer. Denne besættelse fokuserer på det institutionelle design af allokeringsmekanismerne i Grønland, idet rapporten er totalt besat af spørgsmålet om, hvorvidt denne allokering kan siges at foregå i "privat" eller "offentligt" regi. Det interessante i rapporten er det stærkt dikotomiserede billede, der bliver dannet af fænomenerne "privat" versus "offentlig". På denne måde skabes en forestilling om, at det "private" versus det "offentlige" står i et forhold til hinanden, som tese står til antitese i vulgær dialektik. I henhold til denne logik er det evident, at hvis det offentlige har noget, så må det private mangle det. Og så fremdeles. Så hvis det er "godt" for den private sfære at være i besiddelse af "A", er det "forkert" for den offentlige at være i besiddelse af det samme. På denne vis er OECD-økonomeerne febrilsk interesserede i hvem, der har økonomisk magt, og hvem der har nytte af den økonomiske magt, idet magten ifølge disse analytikere jo enten må være det ene eller det andet sted. For det er en implicit ide, der gennemsyrrer OECD-økonomernes analyse af magt, at magt er noget "som en eller anden besidder" eller "har". For hvad skulle det dog ellers være?

Latent i OECD-rapporten ligger den ide, at samfundets politiske funktioner



kan blive radikalt adskilt fra det økonomiske system. Det tages for givet, at en stærk adskillelse af samfundets politiske og økonomiske sfærer per definition er noget "godt". Man fornemmer en nærmest religiøs iver i den måde, hvorpå OECD-holdet søger at gennemtvinge en adskillelse af politik og økonomi. For dem bliver det et helligt princip, at økonomien, dvs. det frie marked, skal være ubesmittet af det politiske liv. Aksiomet er således, at kun gennem en uforstyrret økonomisk sfære kan den samfundsmæssige rigdom blive allokeret optimalt. Rapporten bygger således på en håbløs simplistisk forestilling om, at den moderne differentieringsproces af det sociale systems institutionaliserede matrix er en simpel linear proces, hvor "subsystemer" simpelthen udskilles i renere og renere form. De fatter ikke, at det moderne samfunds differentieringsprocesser er komplekse, dobbeltvirkende ordningsformer, som i praksis består af en symbiotisk udveksling mellem differentiering og den type integrale processer, som vi med en sociologisk term kalder "interpenetration" (se Münch, 1990).

I al deres ihærdighed glemmer OECD-økonomerne at stille et ganske væsentligt spørgsmål, nemlig: hvad er de egentlige betingelser for rigdom? For rigdom er en generaliseret kategori, som ikke blot skal fordeles, men også produceres. OECD-økonomerne har så travlt med, hvorledes rigdom allokeres, at de helt glemmer at spørge, hvorledes den er produceret.

Problemet er, at rapporten ikke har noget bud på "produktionsaspektet" af den grønlandske økonomiske virkelighed. Det er karakteristisk, at bortset fra de konstante appeller til markedsmetafysik præsenterer OECD-rapporten ikke nogen vision for den grønlandske indu-

strielle strukturs fremtid. Rapporten tilbyder ingen seriøs diskussion af, hvorledes den industrielle struktur skal differentieres, og under hvilke betingelser en sådan differentiering skal være mulig.

Det værste ved rapportens fiksering på økonomiens allokative problemer er netop, at den trækker opmærksomheden bort fra den grønlandske økonomis egentlige problemer, som er af dybere-liggende strukturel karakter. Disse problemer handler om de grundlæggende skævheder i Grønlands økonomiske design, og resulterer i et krav om differentiering af den industrielle struktur, ligesom det indbefatter spørgsmålet om den politiske prioritering af sociale kapaciteter. Reorganisering af Grønlands industrielle struktur handler derfor heller ikke om et abstrakt krav om "privatisering", men om hvorledes Grønland mobiliserer sine kollektive ressourcer og udvikler nye verdensmarkedsorienterede industrier, der er så avancerede, at de kan gøre sig håb om at fastholde Grønlands nuværende levestandard.

I deres mekaniske bestræbelse på at bevise deres models universelle gyldighed glemmer OECD-økonomerne at tage Grønlands specielle historiske og geografiske situation i ed. For hvad nu hvis Grønlands historiske og geografiske betingelser er afgørende for den grønlandske økonomi? Og hvad nu hvis OECD's abstrakte model ikke passer til det grønlandske tilfælde?

OECD-rapportens mangel på historisk fornemmelse bliver meget klar, når man iagttager den måde, hvorpå den anvender sammenlignede statistik. For når rapporten klager højlydt over det forhold, at Grønlands Statistik ikke kan levere de data, som OECD-rapporter "normalt" benytter sig af (Thomassen et al., 1999: 30), så afslører OECD-teamet dermed også deres aksiomatiske ide om,

at Grønland blot er et nummer i rækken af den normale standardoperation, der præger OECD-rapporter. Grønland skal passe ind i det "normale" analysemaskineri, ellers er der noget galt. For man kunne forestille sig, at det ville være relevant, at Grønland som arktisk land primært skulle blive sammenlignet med andre arktiske og subarktiske områder, som deler afgørende lighedspunkter i historiske og geografiske betingelser. Man kunne forestille sig, at det ville være naturligt at sammenligne Grønland med Nunavut, Northwest territoriet, Yukon, Alaska, Labrador, Murmansk Oblasken og Finnmarken og Tromsområdet i Norge. Men nej, da dette falder uden for OECD's normale sammenligningsfelt, kan en sådan sammenligning ikke anvendes, og derfor finder OECD det langt mere relevant at sammenligne Grønland med Korea, Japan, Grækenland, Mexico, New Zealand, Ungarn og Tjekkiet. Og når OECD-rapporten gør det, finder den ud af, at Grønland har et usædvanligt højt omkostningsniveau vis-a-vis bruttonationalproduktet per capita. Hvis den havde sammenlignet Grønland med andre arktiske lande, så ville konklusionen om Grønlands omkostningsniveau bestemt have været en anden. Det samme synes at være tilfældet på en lang række andre indikatorer, blandt andet antallet af offentligt ansatte. Når OECD-rapporten omtaler Grønland som et "ekstremt tilfælde", må man spørge, i kraft af hvilket sammenligningsgrundlag?

Uden at fremstå som en ensidig eksponent for det offentlige som "sakralt princip", er det vigtigt at forholde sig kritisk til den måde, hvorigennem OECD-rapporten søger at diskreditere det offentlige som økonomisk aktør. For har vi ikke OECD-økonomernes ord for, at det grønlandske marked aldrig vil blive per-

fekt, ja, som de selv udtrykker det "ikke blot tilnærmelsesvis perfekt". Hvis det er tilfældet, så er det selv ud fra OECD's egen logik svært at se, hvorfor det skulle være illegitimt, at det offentlige er et integralt element i markedsforholdene. Det afgørende er dog, at i analysen af de særlige betingelser, der gælder for Grønland, holder OECD's teoretiske fundament overhovedet ikke, uanset hvordan man vender og drejer det.

Det afgørende er, at der er meget stærke historiske grunde til, at det grønlandske samfund ikke har råd til at overlade de økonomiske processer til det såkaldte frie marked eller afgørende forstyrre den institutionelle balance, som landet møjsommeligt har opbygget. For der er dybest set ikke meget frit marked og ikke tilstrækkelig privat foretagsomhed i Grønland. Derfor må man acceptere, at det offentliges rolle i Grønland er anderledes end i andre lande, også hvad angår det økonomiske område.

Det er dog vigtigt at forstå, at mit indlæg ikke må opfattes som en kategorisk afvisning af privatisering som et muligt element i Grønlands langsigtede udvikling. Mit argument handler derimod om, at spørgsmålet om privatisering ikke må overskygge det langt væsentligere spørgsmål om industriel differentiering. Med mindre vi får en differentieret økonomi, bliver der ikke meget at privatisere. Det er måske at gå for langt at hævde, at den nuværende privatisering i Grønland er et fatamorgana under bloktilskuddenes regi, men det er sikkert sandt at sige, at bloktilskuddenes tilstedeværelse indbyder til et falsk billede af de objektive muligheder for privatisering under de nuværende omstændigheder. Privatiseringsdebatten kommer i vejen for en dybere forståelse af Grønlands erhvervsstrukturelle problemer og nødvendigheder.

## Konklusion

Problemet med OECD-rapporten er, at den er ude af stand til at fokusere på de virkelige spørgsmål i den grønlandske økonomi. Disse spørgsmål er grundet i Grønlands særlige situation og dets historie. Problemet med rapporten er, at den på nærmest mekanisk vis fokuserer på magtorganisatoriske spørgsmål inden for den allokative sfære ud fra en ekstremt utilitaristisk fortolkning af markedets potentialer, frem for at tilbyde en systematisk analyse af de grundlæggende problemer i Grønlands økonomi, der handler om produktionsmådens strukturelle form.

Det virkelige problem med OECD-rapporten er således, at den leder fokus bort fra de egentlige problemer i Grønland, nemlig spørgsmålet om, hvorledes Grønland får startet en proces, der kan lede frem mod en differentiering af Grønlands industristruktur. Uden løsningen på dette spørgsmål bliver al snak om allokeringsspørgsmålet et slag i luften, der alligevel ikke rigtig gør nogen forskel.

Det virkelige spørgsmål i Grønland handler således ikke om for enhver pris at nedbryde monopoler, men at sikre den nødvendige organisatoriske tyngde i designet af Grønlands erhverv. Grønland har ingen interesse i atomisering og fragmentering af sine erhverv. Det virkelige spørgsmål i Grønland handler heller ikke om relative grader af "frihed" i et marked, der dybest set ikke eksisterer. Det virkelige spørgsmål handler om, hvorledes Grønland får bevæget sig ud over en endimensional erhvervsstruktur, der ikke længere er i stand til at tilbyde tilstrækkelig beskæftigelse, og satser på helt nye og udfordrende eksportorienterede industrier, som modsvarer de krav og udfordringer, der hører til

i en højteknologiseret og informations-sensitiv verden. En sådan proces vil ikke blive let, men er bydende nødvendig.

Grønland er en mikrostat med usædvanlige muligheder for på lang sigt at nå frem til en selv bærende økonomi, ikke blot i økonomisk forstand, men formentlig også qua et societalt kriterium.<sup>6</sup> Dette vil ikke kunne ske, medmindre en industriel differentiering bliver sat i værk. I dette ligger nøglen til al fremtidig succes. Grundlaget for denne proces er dog, at Grønland tager et tigerspring inden for det uddannelsesmæssige felt, for ellers vil landet ikke i tilstrækkelig grad have evnen til at koble sig ind i de "windows of opportunities", som viser sig inden for verdensmarkedets udviklingslogik, og som bliver afgørende for morgendagens sociale hierarkisering af verden.

I Grønland må opmærksomheden være koncentreret om en systematisk opdyrkning af de societale kapaciteter, som peger frem mod en ny IT-sensitiv erhvervsstruktur. Samtidig er det dog vigtigt at minde om et potentielt dilemma: Ultimativt set er et samfunds societale kapaciteter ikke blot et stykke legetøj for dets makroøkonomiske drømme, men først og fremmest en funktion af dets kulturelle værdier. Derfor er spørgsmålet om deres form og udviklingsretning et metapolitisk spørgsmål, eller det som Oswald Spengler kalder "high politics". Problemet er, at når man vælger en industriel struktur, så vælger man ikke blot en ren økonomisk mekanisme til finansiel succes. Man vælger også i en tilstrækkeligt afgørende grad de kulturelle værdier, der skal være "operative", dvs. normativt gyldige for samfundet. Men et sådan valg er andet og mere end blot et valg af erhvervs politik - det er i afgørende grad valg af ens egen kulturelle skæbne.

## Noter

1. Økonomisk bæredygtighed handler om, hvorvidt økonomien som produktionssystem er selvhjulpent målt med relevante kriterier for økonomisk ydeevne. Societal bæredygtighed handler om, hvorvidt det sociale fællesskab er i besiddelse af de tilstrækkelige sociale kapaciteter til at udfylde det roleregister, som samfundets strukturelle differentieringsgrad sætter som et både funktionelt og normativt imperativ. "Det sociale fællesskab" er et analytisk begreb, hvormed vi fremhæver de kræfter, der kendetegner det normative kompleks af samfundets integrale kerne. Det "sociale" er således ikke et erstatningsbegreb for "det samfundsmæssige", fordi vi med det sociale ikke så meget peger på effekterne af samfundet i sin totalitet, men derimod på de integrale kræfter, der muliggør dets eksistens som et system.
2. For et tentativt forsøg på at indkredse nogle af mikrostatens grundlæggende elementer, se Kaalhaug Nielsen (1999a). Denne artikel er en videreudvikling af en tale, jeg gav som officiel opponent ved den internationale konference "Microstates 99", 26-29 april, 1999 i det Nordiske Hus i Thorshavn, Færøerne.
3. Man kan skelne de "civilisatoriske aspekter" fra de kulturelle. De kulturelle aspekter er fænomener af en højere analytisk orden, og deres effekt på historien er væsentligt forskellig fra den civilisatoriske dimension.
4. I den Færøske Hvidbogs diskussion af mikrostater fremgår det blandt andet, at fra 1975-1986 "blev eksporten diversificeret i 21 mikrostater, og i flere af dem endda væsentligt. ... I den samme periode havde 26 mikrostater fået en meget bredere markedssammensætning" (side 68). Se kapitel 5: "Små stater med suverænit" i Sigvaldson (1999).
5. Jeg definerer økonomisme som den type kognitiv adfærd, som i studiet af de samfundsmæssige fænomener tenderer mod at reducere ordningsformen af sociale strukturer til afledte effekter af de basale kræfter, der opfattes som gyldige for det økonomiske felt.
6. Det er dog betydeligt sværere at opnå social bæredygtighed, end det er at opnå økonomisk bæredygtighed. Det er også derfor, et oliebonanza i Grønland ikke i dybeste forstand vil indeholde et svar på spørgsmålet om bæredygtighed. Det vil kun kunne give en løsning på spørgsmålet om økonomisk

bæredygtighed, men vil ikke indeholde nogen løsning, hvad angår kriterierne for social bæredygtighed.

## Litteratur

- Danielsen, Mogens, Thomas Andersen, Olafur Nielsen og Thorkild Knudsen (1998). *Mal og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling*. Sulisa.
- Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi (1998). *Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland i 1997/98*, København: Statsministeriet.
- Grønlands Statistik (1998). *Statistisk Årbog Grønland 1998*.
- Kaalhaug Nielsen, Jens (1999a). *Parameters for the Theoretical Analysis of Microstates*. Arbejdsrapport.
- Kaalhaug Nielsen, Jens (1999b). *The Microstate with a Hinterland or Greenland's Special Problems as a Microstate*. Paper præsenteret på den internationale konference "The Governance of Small Jurisdictions", 11-13 november, Malta.
- Kaalhaug Nielsen, Jens (1999c). "A Coping Strategy for Greenland - An Analysis of Greenland's Economic Dilemmas and an Investigation of the OECD report" i Nils Aarsæther og Jørgen Ole Bærenholdt (red.), *The Reflexive North*, MOST-CCPP (under udgivelse).
- Mises, Ludwig von (1966/1949). *Human Action: A Treatise on Economics*, Chicago: Henry Regnery Company.
- Münch, Richard (1990). "Differentiation, Rationalization, Interpenetration: The Emergence of Modern Society", pp. 441-464 i Jeffrey C. Alexander og Paul Colomy (ed.), *Differentiation Theory and Social Change*, New York: Columbia Press.
- Paldam, Martin (1994). *Grønlands økonomiske udvikling*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Sigvaldson, Herluf (1999). *Færøerne Hvidbogen*, September.
- Thomasen, Henrik, et al. (1999). *Grønlands økonomi: En strategi for fremtiden*, Paris: OECD Documents.