

Martin Paldam

## På vej mod en almindelig blandingsøkonomi?

Den grønlandske økonomiske model er langt fra at være økonomisk bæredygtig og den er langt fra den vesteuropæiske blandingsøkonomi. Overgangen fra et samfund domineret af danske forsyningssystemer til en økonomi domineret af grønlandske statsforetagender (SOE'er) diskuteres. En overgang kan være et skridt hen imod en mere normal og bæredygtig økonomi, men den kan lige så let blive et skridt i den modsatte retning. Der gives herunder en oversigt over den eksisterende viden om SOE'er, der ofte har vist sig at være mindre effektive end almindelige offentlige administrationer. Endelig er der en kort omtale af, hvordan SOE'er kan gøres privatiseringsmodne.

### Indledning om drømmen

Udgangspunktet for denne analyse er på den ene side det grønlandske *systemproblem* og på den anden side en drøm, som jeg tror, at næsten alle grønlændere og en hel del danskere har.

Tabel 1. Drømmen

Grønland bliver et almindeligt rigt land
Problem: Det går ikke den vej

Dersom det grønlandske samfundssystem så ud til at virke, ville der være tale om en spændende alternativ samfundsmode, der havde præsteret cirkelns kvadratur: At kombinere den klassiske socialisme, hvor staten ejer (næsten) alt, med et velfungerende vestligt demokrati.

Men Grønland har nu haft nulvækst i 13 år, og det ser ud til at fortsætte. Den økonomiske struktur er i høj grad genereret af det enorme årlige tilskud på kr. 250.000 pr. familie<sup>1</sup> - et tilskud, der går til den offentlige sektor. Det har ført til en stadigt skævere udvikling, der nu har konsolideret sig i en økonomisk struktur, der er helt tilskudsafhængig, og som er svær at komme ud af. Dertil kommer

et dansk element i arbejdsstyrken på over 10 pct. Uden tilskud ville Grønland formentlig have en levestandard og en offentlig sektor på henholdsvis 40 pct. og 15 pct. af det nuværende.<sup>2</sup>

Før vi går videre, skal jeg kort opridses, hvori drømmen består: Efter min mening må den bestå i, at Grønland udvikler sig til en blandingsøkonomi af nordvest-europæisk type.<sup>3</sup> Tabel 2 nævner tre andre drømme, som efter min mening er useriøse. Disse alternativer skal vi ikke diskutere.

Det nordvest-europæiske *blandingssystem* er altså den bedste/eneste mulighed også for Grønland. Er læseren enig med mig om målet, må hun også være enig med mig i, at det grønlandske samfundssystem er milevidt fra det fornuftige. Det er ingenlunde at være en "ekstrem liberalist" at gå ind for kraftige reformer af det sammenspiste og ultra-statslige system i Grønland.

*To udviklinger den gale vej og én, der måske går den rigtige vej*

Der er to centrale områder, hvor udviklingen går den gale vej: Danmark havde længe den politik, at Grønland (og Færøerne) fik et bloktilskud, og så kun-

Martin Paldam

## På vej mod en almindelig blandingsøkonomi?

Den grønlandske økonomiske model er langt fra at være økonomisk bæredygtig og den er langt fra den vesteuropæiske blandingsøkonomi. Overgangen fra et samfund domineret af danske forsyningssystemer til en økonomi domineret af grønlandske statsforetagender (SOE'er) diskuteres. En overgang kan være et skridt hen imod en mere normal og bæredygtig økonomi, men den kan lige så let blive et skridt i den modsatte retning. Der gives herunder en oversigt over den eksisterende viden om SOE'er, der ofte har vist sig at være mindre effektive end almindelige offentlige administrationer. Endelig er der en kort omtale af, hvordan SOE'er kan gøres privatiseringsmodne.

### Indledning om drømmen

Udgangspunktet for denne analyse er på den ene side det grønlandske *systemproblem* og på den anden side en drøm, som jeg tror, at næsten alle grønlændere og en hel del danskere har.

Tabel 1. Drømmen

Grønland bliver et almindeligt rigt land
Problem: Det går ikke den vej

Dersom det grønlandske samfundssystem så ud til at virke, ville der være tale om en spændende alternativ samfundsmode, der havde præsteret cirkelens kvadratur: At kombinere den klassiske socialisme, hvor staten ejer (næsten) alt, med et velfungerende vestligt demokrati.

Men Grønland har nu haft nulvækst i 13 år, og det ser ud til at fortsætte. Den økonomiske struktur er i høj grad genereret af det enorme årlige tilskud på kr. 250.000 pr. familie<sup>1</sup> - et tilskud, der går til den offentlige sektor. Det har ført til en stadigt skævere udvikling, der nu har konsolideret sig i en økonomisk struktur, der er helt tilskudsafhængig, og som er svær at komme ud af. Dertil kommer

et dansk element i arbejdsstyrken på over 10 pct. Uden tilskud ville Grønland formentlig have en levestandard og en offentlig sektor på henholdsvis 40 pct. og 15 pct. af det nuværende.<sup>2</sup>

Før vi går videre, skal jeg kort opridsse, hvori drømmen består: Efter min mening må den bestå i, at Grønland udvikler sig til en blandingsøkonomi af nordvest-europæisk type.<sup>3</sup> Tabel 2 nævner tre andre drømme, som efter min mening er useriøse. Disse alternativer skal vi ikke diskutere.

Det nordvest-europæiske *blandingssystem* er altså den bedste/eneste mulighed også for Grønland. Er læseren enig med mig om målet, må hun også være enig med mig i, at det grønlandske samfundssystem er milevidt fra det fornuftige. Det er ingenlunde at være en "ekstrem liberalist" at gå ind for kraftige reformer af det sammenspiste og ultra-statslige system i Grønland.

*To udviklinger den gale vej og én, der måske går den rigtige vej*

Der er to centrale områder, hvor udviklingen går den gale vej: Danmark havde længe den politik, at Grønland (og Færøerne) fik et bloktilskud, og så kun-

Tabel 2. Alternative drømme - som ikke vil blive yderligere omtalt

Drom 2:	Grønland skal bevæge sig hen imod at blive et naturfolksreservat Problem: Det er ikke en holdbar og menneskelig værdig mulighed
Drom 3:	Grønland skal opfinde sin egen samfundsform Problem: Erfaringerne for de mange lande, der har forsøgt, er dårlige
Drom 4:	Grønland skal lære at blive lykkelig som dansk "blindtarm" Problem: Den politiske og økonomiske divergens: A: Grønland bliver stadig mere politisk uafhængig og grønlandiseret B: Grønland bliver stadigt mere afhængig af tilskud fra Danmark Denne divergens må uundgåeligt ende galt

*ne de styre sig selv.* Det er i fin overensstemmelse med økonomisk teori, og det har dannet udgangspunktet for en stadigt mere selvstændig politik. Dette system er nu under opblødning. På Færøerne viste det sig, at det ikke kunne holde til en krise. På Grønland er det ved at blive erstattet af en politik, der går ud på at finde på nye tilskud. Undskyldningerne bliver stadigt mere krampagtige, *men de virker.* De "Nordatlantiske" folketingsmænd inddrages stadigt mere som presionsgruppe.

Hver ny sag har ledt til den næste. Spydspidsen har været thuleboernes kompensationsager.<sup>4</sup> Så opstod der et krav, fordi Danmark har bygget og foræret en boligmasse til Grønland. Danmark har også overført et årligt beløb svarende til de årlige vedligeholdelsesudgifter på gavetidspunktet (pristalsreguleret) til bloktilskuddet. Disse boliger ejes nu af hjemmestyret, der bestemmer huslejen. Nu er boligerne blevet ældre, og man har ikke vedligeholdt dem ret godt. Bloktilskuddet og de beskedne huslejer er blevet brugt til andre formål. Ja en god del af huslejerne opkræves ikke (hvorfor skulle man dog være så rå?). Så nu har hjemmestyret fået et vedligeholdelsesproblem. Hvad gør man så? Hvad er politisk lettere end at opkræve skat og husleje? Det er lettere at tage til Dan-

mark og få flere penge. Det gik (naturligvis): det gav 200 mio. ekstra. Så blev der en sag om en redningshelikopter, og straks sendes regningen til Danmark, hvor en del igen blev betalt. Snart vil der komme den næste sag.

Det andet punkt, hvor udviklingen går den gale vej, er, hvad ejendomsforholdene angår. Det er nemlig ikke sådan, at Grønland udvikler sig hen imod en blandingsøkonomi. Den grønlandske stat overtager faktisk en stadigt større del af produktionsmidlerne. Der er vist aldrig blevet privatiseret en virksomhed på Grønland<sup>5</sup> - men man taler tit om det. Til gengæld overtager staten snart den ene og snart den anden butik, og det bliver vel også til en kutter om året. Der er også turistsektoren, som fra at være domineret af private virksomheder er blevet offentligt domineret.

Fra tid til anden siger optimister, at Grønland faktisk udvikler sig i den rigtige retning. De gør opmærksom på, at Grønland har gennemgået en udvikling fra at være et område, der blev forsynet af statslige danske forsyningsjenester, til at blive et land præget af grønlandske statslige erhvervsvirksomheder - SOE'er - oftest med monopol eller i det mindste en høj grad af beskyttelse. Formålet med denne lille artikel er at diskutere, om optimisterne har ret. Er overgangen

fra danske forsyningssystemer til grønlandske SOE'er et godt skridt på vejen imod drømmen?

Nedenfor vil jeg koncentrere mig om to emner: Af hensyn til nye læsere gives først en kort introduktion til det grønlandske økonomisk-politiske system. Der argumenteres for, at det er let at forklare med simple velkendte økonomisk-politiske mekanismer. Dernæst belyses SOE'erne. Troen på at statslige monopolvirksomheder er en slags "markeds-socialisme".

### Grønlandsmodellen

Figur 1 giver i koncentreret form "min" model for den grønlandske økonomi. Jeg har redegjort mere grundigt for den i min bog (Paldam, 1994) og generaliseret den underliggende model i Paldam (1997). Før vi ser på den, er der grund til en lille afstikker:

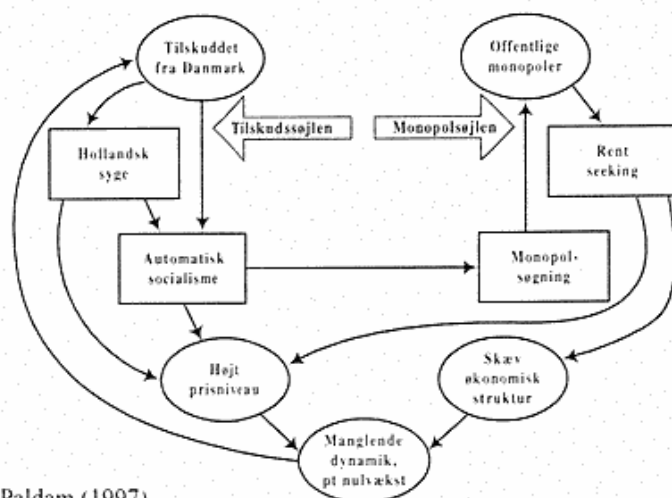
*De særlige grønlandske forhold eller almindelige økonomiske mekanismer? Modellen bygger på "økonomisk teoris" grundantagelser om menneskelig adfærd. Konkret bliver det til, at grønlæn-*

dere opfører sig ligesom alle andre, der bor i et land, hvis regering modtager store arbejdsfri indtægter udefra. Alle lande har et særpræg og en historie, der trækker sine spor. Det har Grønland naturligtvis også. Så man kan fortælle en lang og spændende historie om, hvordan dette mærkelige system opstod. Den har jeg fortalt andetsteds. Modellen antager, at denne historie er irrelevant, når man skal forstå, hvordan det system, der her er fremkommet, virker.

Jeg har mødt "eksperter", der så meget kloge og overlegne ud, når de forklarede mig, at et "almindeligt" økonomisk system slet ikke kan fungere på Grønland, og at det usædvanlige system, der nu findes, skyldes de særlige grønlandske forhold, den ældgamle grønlandske kultur og nationalkarakter. Ja, der er tilmed nogen, der taler om, at der er en særlig "arktisk" økonomi. De, der fremkommer med den slags *grønlandsmystik*, skulle stille sig følgende spørgsmål:

Hvordan bliver det økonomisk-politiske system i et øsamfund, hvis regering får 1/4million kr. om året pr. husstand i tilskud? Hvad kan vi *ikke* forklare med ganske almindelige mekanismer?

Figur 1. En model for Grønlands økonomiske system



Note: Figur fra Paldam (1997).

### *Modellens to søjler: Tilskud og monopol*

De runde kasser peger på de mest usædvanlige træk ved den grønlandske økonomi. Det er de stiliserede fakta, man skal have i tankerne, når man forsøger at få rede på, hvordan systemet fungerer.

Det kolossale tilskud, det sjældent store omfang af statsmonopoler, det usædvanlige prisniveau, den meget skæve økonomiske struktur og nulvæksten. Bemærk superlativerne: Der er *ikke* tale om *små* afvigelser fra det normale: prisniveauet er 50 pct. højere end det danske (når man tager hensyn til momsen), der ellers regnes for højt - der er tale om en massiv ineffektivitet. Hvor vi i Danmark ved, at vores kollektive konsum på 25 pct. af BNP er usædvanligt stort, er det på 55 pct. i Grønland, osv. Det er tal, der er langt fra, hvad man støder på, når man giver sig til at blade i World Development Indicators (IBRD, 1999).

De firkantede kasser giver de fire centrale økonomiske mekanismer. De tilhører to søjler: *Tilskudssøjlen* indeholder de direkte effekter af de store tilskud, der udbetales til den grønlandske stat, der derved bliver usædvanligt rig: (a) Hollandsk syge er købekrafteffekten af at modtage store arbejdsfri tilskud udefra. De medfører uundgåeligt en realvaluering. Altså et højt prisniveau i sammenligning med andre lande. Det slår alle almindelige konkurrenceerhverv ud (eller forhindrer, at der opstår nogen). Der bliver altså mangel på beskæftigelse. (b) Da staten er rig, kan den imidlertid skabe den manglende beskæftigelse ved at sætte statsvirksomheder i gang og ved at dække underskuddet i de virksomheder, der er sat i gang. Herved fås en automatisk socialisme.

*Monopolsøjlen* indeholder de to andre mekanismer: Statsvirksomheder har

ét til fælles med alle andre virksomheder: (c) De gerne vil have monopol. Det er relativt let for statsvirksomheder af to grunde. De har en god adgang til den grønlandske statskasse, også når de skal bruge tilskud til at udkonkurrere private virksomheder. (d) Deres bestyrelser er fulde af politikere, der er rede til at hjælpe med små reguleringer, der gavner "deres" virksomheder og generer private konkurrenter. Ja, der bliver let en masse små reguleringer, der forhindrer erhvervsinitiativer. Samtidig opretter man naturligvis et omfattende erhvervsstøttesystem med mange konsulenter, osv.

### *Integrationen af politik, administration og erhvervsliv*

Det grønlandske uddannelsesniveau halter stadig en del bagefter især på de økonomiske/erhvervsmæssige områder. Der mangler derfor grønlændere til de ledende poster i det politiske, det administrative og det økonomiske system. Dem, der er, får dobbeltposter og roterer mellem systemerne. Dertil kommer de uundgåelige familie- og venskabsforbindelser i så lille et land.

Resultatet er, at det politiske, administrative og økonomiske system er ved at smelte sammen til et politisk-økonomisk enhedssystem, hvor sammenspistheden er ganske voldsom. I et sådant system er det svært at sondre mellem, hvad der er økonomi, hvad der er politik, og hvad der er administration. Det kan nok gå, så længe mange af embedsmændene er danskere, der ikke kan vælges som politikere og som ikke har nære familie- og vennebånd med alle andre beslutningstagere. Efterhånden som flere og flere embedsmænd bliver grønlændere, bliver systemsammensmeltningen stærkere. Hermed bliver det også sværere at opretholde demokratiet.

Det danske system fungerer nogenlunde rimeligt på grund af pluralismen. Der er alternative systemer, og selv om nogle embedsmænd også er politikere, har de typisk orlov. Der er naturligvis også nogle erhvervsledere og fagforeningsfolk, der også er politikere, men de udgør et lille mindretal inden for hver af grupperne. Det er under alle omstændigheder svært at skabe pluralisme i så lille et samfund som det grønlandske, *men* det er dobbelt svært, når staten ejer erhvervslivet.<sup>7</sup>

### Offentlig produktions effektivitet - en oversigt

Mange studier handler om effektiviteten af produktion, der foretages under forskellig organisationsform. Vi skal først se på de generelle sammenligninger af offentlig og privat produktion, og dernæst på, om SOE-formen er et skridt hen imod eller væk fra markedseffektivitet:

#### *Sammenligninger af offentlig og privat produktion: Omkostningsgab*

En del af litteraturen sammenligner produktionen af ens serviceydelser, der leveres af det offentlige, men som produceres af *enten* offentlige administrationer og SOE'er *eller* private virksomheder. Der er lavet over 250 af den slags studier i en snes lande. Borcharding, Pommarehne og Schneider (1982) giver en oversigt over 50 studier, medens Domberger og Jensen (1997) dækker 207 studier.

Tabel 3. Omkostningsgab

<p>Offentlig produktion koster i gennemsnit knapt 30 pct. mere, end det den samme ydelse koster, hvis den købes på et konkurrencemarked</p>
---

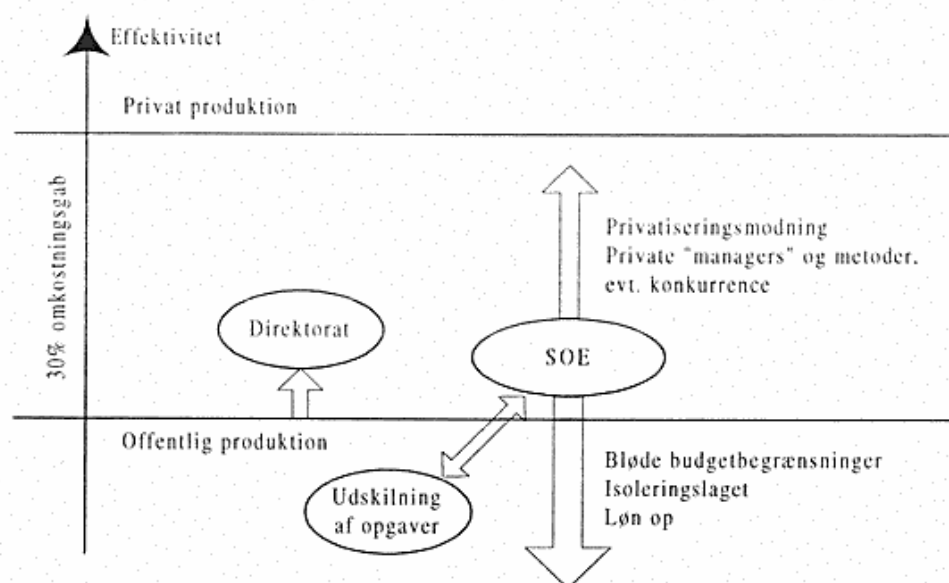
De mange studier er sammenfattet i tabel 3. Der er et omkostningsgab på små 30 pct. Selv om den private produktion inkluderer profit til ejeren, koster den samme ydelse alligevel kun godt 70 pct. af dét, den offentlige produktion koster; men der er en betydelig varians rundt omkring gennemsnit. Gabet bliver mindre i det omfang, der er begrænsninger i konkurrencen på det private marked.

Der er kun lavet få af den slags studier i Danmark: Det sidste og største er Christoffersen, Paldam og Würtz (1999), der analyserer rengøringsomkostningerne på næsten 1100 danske skoler. Resultatet er, at den private produktion i gennemsnit koster 71 pct. af den offentlige, når der er korrigeret for kvalitet. Næsten hele forskellen skyldes stordriftsfordele: Offentlige og private producenter er lige effektive, når små skoler rengøres. Når store skoler skal gøres rent, finder de private producenter betydelige stordriftsfordele. De offentlige producenter finder derimod næsten ingen stordriftsfordele.

Dette er et bemærkelsesværdigt resultat i grønlandsk sammenhæng, hvor de offentlige monopolvirksomheder ofte forsvares netop som en måde, hvorpå man kan opnå en rationel stordrift.

Jeg har ofte spekuleret på, om der er et eksempel, hvor en grønlandsk SOE faktisk kan fremvise effektiv stordrift. Hvad der derimod er mange eksempler på, er, at grønlandske SOE'er har haft en sådan monopolstilling, at de har kunnet lave teknisk "perfekte" løsninger, uden at behøve at skele til økonomiske hensyn. Teknikere vil naturligvis gerne lave flotte tekniske løsninger uden smålige hensyn til prisen. Her er Grønland stedet.

Figur 2. SOE'er og "omkostningsgab"



*SOE'er: Mere eller mindre effektiv end anden statsproduktion?*

På figur 2 er der tegnet en lodret effektivitetsakse. Der er to vandrette akser: en privat- og en markedsakse, der er adskilt af et omkostningsgab. Det er angivet til 30 pct. ud fra litteraturen, men det kan variere i de konkrete tilfælde. Når der oprettes SOE'er, er ideen, at man skal "høste" noget af gabet. Man må tænke sig, at SOE'en begynder på den offentlige akse, men ved at antage private management-metoder og ledere fra erhvervslivet, håber man så, at SOE'ens effektivitet forbedres, så den rykker opad imod den private akse.

I nogen tilfælde foregår overgangen via et specialiseret direktorat, der ofte er lidt mere effektivt end andre offentlige administrationer. Man udskiller også ofte de "samfundspålagte" opgaver, dvs. de mindst markedsrette og som følge deraf de mindst effektive dele af produktionen.

Disse ændringer og udskillelser burde effektivisere SOE'en. På figuren be-

virker de altså, at den rykker opad, som tegnet med den øverste pil. På figuren er der imidlertid også tegnet en pil nedad - og den er gjort tykkere for at antyde, at stærke kræfter trækker SOE'ers effektivitet nedad. Disse kræfter vil blive diskuteret i det følgende afsnit. De betyder, at efter et par år er det ingenlunde sikkert, at SOE'en har en effektivitet, der er højere end den offentlige administrations.

Der er efterhånden en omfattende litteratur om SOE'er (se for eksempel IBRD, 1995). Studier af SOE'er viser, at de (næsten altid) opfører sig helt anderledes end private selskaber. Der er intet, der tyder på, at de opfører sig bedre end offentlige administrationer - tværtimod, der er mange eksempler på SOE'er, der er sunket ned under linjen for offentlig produktion.

Der er fire hovedårsager til, at SOE'er opfører sig dårligere end offentlige administrationer. Dem skal vi diskutere i næste afsnit - hvor diskussionen igen retter sig imod Grønland.

Tabel 4. De fem almindeligste SOE-problemer

H1	<i>Isolationskomplekset:</i> En SOE er offentlig og politikerstyret, men isoleret fra den øvrige offentlige sektor. Den bliver derfor let et uafhængigt politisk instrument.
H2	<i>Perfektionskomplekset:</i> SOE'er falder tit i hænderne på teknikere, der ikke interesserer sig for økonomi, men for at lave perfekte tekniske løsninger.
H3	<i>Lønfriheden:</i> En SOE skal ikke betale offentlige, men "konkurrencedygtige", lønninger. Det bliver let høje lønninger.
H4	<i>Den bløde budgetbegrænsning:</i> En SOE kan ikke gå fallit. Positionerer den sig godt over for politikerne, kan den (let) få tilskud og beskyttelse.
H5	<i>Privatiseringsumuligheden:</i> Ved at blive store og ved at oparbejde velkonsoliderede ineffektiviteter gør SOE'er sig ofte svære at privatisere.

### De typiske SOE-problemer, med særligt henblik på Grønland

Tabel 4 giver en liste over de fem mest udbredte SOE-problemer, hvoraf H2 - som der er så mange eksempler på i Grønland - allerede er omtalt.

Før vi vender os mod problemerne, er det vigtigt at slå fast, at vi taler om realiteter, som *alle*, der i de *konkrete* tilfælde har det mindste med virksomheden at gøre, kender. Med "alle" mener jeg alle i virksomheden fra den yngste lærling over tillidsmanden til direktør og bestyrelse. Det gælder også alle politikere i den by, hvor virksomheden ligger, osv. De ved alle, at det er en SOE, der ikke kører på markedsvilkår, men er underkastet det politiske livs vilkår og betingelser.

#### *Isolationskomplekset og lønfriheden*

Ad (H1), er det meningen, at SOE'en skal isoleres fra politiske pres, og der laves typisk en "forfatning" for SOE'en, der siger, at den skal opføre sig som en erhvervsvirksomhed.<sup>6</sup> Til gengæld får den så en bestyrelse og en offentlig ejer,

hvis repræsentant er "ministeren". I bestyrelsen sidder de folk, som *han* (eller hans regeringschef) udpeger. Det er ofte andre politikere og "venner" af forskellig slags. De får ikke (selv) ret til overskuddet, og de hænger ikke (selv) på underskuddet. Selv om de siger, at de ønsker at maksimere profitten, har de ingen interesser i at gøre det. Politikere har uundgåeligt politiske interesser, og de er altid under mange pres.

Lad os forestille os, at en lokal afdeling af et firma går skidt. Er det en privat virksomhed, er alternativet at få afdelingen til at løbe rundt eller lukke den. Det ved alle, og det har en klar effekt på deres adfærd. Det er ubehageligt, men det virker! Er det en SOE, er det andre muligheder. De politikere, der sidder i bestyrelsen, skal genvælges - ikke blot til bestyrelsen - men også til det job, der har fået dem valgt ind i bestyrelsen. Det ved alle, og det har en klar effekt på deres adfærd. Så politikerne bliver let til en gruppe af repræsentanter for virksomhedens rent-seeking i de politiske organer, hvor de også sidder. Som man siger, er de blevet *captured* af SOE'en.



På en vis måde er de politiske interesser de mest sympatiske. Men resultatet er, at der er mange ubehagelige beslutninger, der *ikke* bliver taget. Det spiser penge, som kunne være blevet brugt til virksomhedens mere fremadrettede aktiviteter - og lidt efter lidt får man en rigtig SOE! Den får hurtigt en række afdelinger, der alene opretholdes af sociale og politiske årsager, og den bliver efterhånden ret ineffektiv." Der opstår også et helt sæt af gensidige aftaler, tjenester og forpligtelser, som ikke er lette at komme ud af igen, og som intet har med driftsøkonomi at gøre.

Ad (H3) er en SOE en virksomhed, der skal betale "konkurrencedygtige" lønninger, og det bliver let høje lønninger. Er der ét, de ansatte er enige om, er det naturligvis, at de er meget mere værd end de almindelige offentlige lønninger! Det er ikke nogen kompliceret historie. Det kunne endda gå, hvis en del af lønnen var resultatafhængig og virksomheden konkurrerede på markedsvilkår, men disse betingelser er sjældent opfyldt.

#### *Den bløde budgetbegrænsning og den deraf følgende politiske positionering*

En SOE kan ikke gå fallit, og den er politisk meget svær at lukke. Hvor svær, skal vi diskutere i næste afsnit. Den manglende fallitmulighed betyder uundgåeligt, at virksomheden har en blød budgetbegrænsning - man har altid den mulighed at få politikerne til at gå med til at trække lidt på landskassen.

Den simpleste måde at forstå, hvad det betyder, er ved at dele de beslutninger, enhver virksomhed står over for, i to slags: de behagelige og de ubehagelige. De behagelige er intet problem. Det opstår ved de ubehagelige: Når de skal træffes af en SOE, ved ledelsen og alle andre, at de kan træffes enten på markedets betingelser eller ved at benytte den

bløde budgetbegrænsning, hvor man lader være med at gøre det ubehagelige og så lader landskassen undgælde.

De ubehagelige beslutninger er ifølge sagens natur upopulære, og ingen politiker ønsker derfor at stå med ansvaret for dem. Hvis SOE'en gør, hvad politikerne ønsker, må den naturligvis have noget til gengæld. Den kan dels få underskuds-dækning og dels få fordelagtige reguleringer, der laver "rents" til virksomheden, så ineffektiviteten (og dermed tilskuddet) skjules.

Det kan være nok så klart, når der er tale om licenser eller tilladelser administrationen straks udsteder til "sine egne" virksomheder, men som "udenforstående" private virksomheder kun opnår med stort besvær. Eller det kan være mere indirekte, når der er tale om en regel, som en stor hjemmestyret virksomhed let kan opfylde, men som er besværlig for en lille privat konkurrent.

Alt dette betyder, at en SOE har et stort antal muligheder for gennem ineffektivitet at opbygge koalitioner til sit forsvar. Disse muligheder er typisk nemmere at spille på end de forretningsmæssige, så fristelsen er ikke til at modstå.

Lad os tænke os, at afdeling X af en SOE er håbløst ineffektiv. Nedlægger SOE'en ikke X-afdelingen af lokalpolitiske grunde, kan SOE'en til gengæld få alle politikere fra X-bys stemmer, når man skal have et tilskud. Nedlægger SOE'en X-afdelingen af forretningsmæssige årsager, får den fjender i "ejerkredsen". En anden politikergruppe Z har brug for en anden tjeneste - dvs. en anden forretningsmæssig ineffektivitet - laver man også den, har man også dem på sin side. Efterhånden er man blevet integreret i det politiske liv og har fået en hel koalition bag SOE'en. Dertil kommer, at koalitionsmedlemmerne har venner og familie, som man måske kan

trække på. Ganske omvendt kan erhvervsfolk, der driver en SOE som en forretning let komme i vanskeligheder, fordi de herved kommer til at trodse politiske interesser.

Kort sagt, for at drive en SOE har man brug for andet end forretningsmæssig dygtighed - man har frem for alt brug for politisk tæft og vurderingsevne. Og resultatet er i masser af tilfælde, at SOE'en bliver en spiller i det politiske spil. Positionerer den sig klogt, bliver den beskyttet og kan få dækket sit underskud. Herved bliver den naturligvis også et politisk instrument. Men som man tit siger, mangler politikere ofte instrumenter.

#### *Privatiseringsumuliggørelse som forsvar*

Det, vi skildrer, er altså en proces, hvor en SOE på en gang "vokser" i ineffektivitet og i politisk støtte. Når denne dobbelte vækst kombineres med udviklingen af volumen, opnår SOE'en en særlig form for beskyttelse. Virksomheden bliver svær at privatisere. Formålet med at privatisere er at skabe effektivitet og konkurrence, og det får man naturligvis ikke ved at gå fra et statsmonopol til et privat monopol. Og vel at mærke et privat monopol, der er så vigtigt for samfundet, at det ikke kan få lov til at gå fallit.

For vi jo ved alle, at en virksomhed, der er tilstrækkelig stor, ikke kan få lov til at gå fallit. Det er ofte illustreret med banker. Uanset hvor "ideologisk liberal" en regering er, må en hovedbank ikke gå fallit. Det samme gælder andre firmaer, der er tilstrækkeligt dominerende i samfundet.<sup>10</sup> Denne problematik er meget relevant i Grønland.

Grønlandske SOE'er er ofte store (monopoler) i forhold til den grønlandske økonomi. De er så store og så dominerende, at det vil være en ulykke, hvis de lukker. Så stor en ulykke, at alle ved,

at det ikke vil blive accepteret. Da KNI for nogle år siden pludselig opdagede, at man havde oparbejdet et underskud på 6 pct. af BNP, blev det omgående dækket af Hjemmestyret. Da Royal Arctic Lines private partner opgav og ville trække sig ud, stod Hjemmestyret ligeledes klar med det samme. Virksomheder af den størrelse, som der her er tale om, er altså for store til at kunne gå fallit. Så de har en virkelig klemme på hjemmestyret. Selv om de kører ligesom Værftindustrien eller Great Greenland, er de sikre. En skabelse af en reel fallitmulighed er den ene årsag til at opdele de grønlandske SOE'er.

Den anden årsag er, at de så kan privatiseres uden at skifte fra et offentligt monopol til et privat monopol. At skabe private virksomheder, der dels har en dominerende markedsposition og dels er for store til at gå fallit, er en kur imod ineffektivitet, der ikke adskiller sig fra sygdommen. Så det er vigtigt at få lavet en privatiseringsmoden virksomhedsstruktur, før man privatiserer. Der er fire måder, hvorpå en *privatiseringsmodningsproces* kan sættes i værk. De er opregnet i tabel 5.

Tabel 5. Fem politikker til privatiseringsmodning af en SOE

P1	Udskillelse af de mest politiserede dele
P2	Opdeling i konkurrerende dele - under fallitgrænsen
P3	Åbning af adgang til markedet for konkurrenter
P4	Vedtagelse af tidsfrister for beskyttelsesstab
P5	Frasalg af aktier

Det er naturligvis en proces, som mange SOE'er vil bruge al deres politiske indflydelse for at forhindre. Herunder vil de tale smukt om de stordriftsfordele, der går tabt.

Et led i privatiseringsmodningen er at udskille de mindst effektive dele, der har politiske opgaver, og koncentrere aktiviteten om de erhvervs-mæssige opgaver. Men herefter skal der ikke gå ret længe, for så snart den "slankede" SOE er oprettet, begynder politiseringsprocessen forfra. Den eneste måde, SOE'er kan holdes slanke, er gennem konkurrence og en helt reel fallittrussel. Her er det så, at det har en effekt at lave en annoncering af, hvornår overgang til privat drift skal laves.

Det varierer fra område til område, hvordan konkurrence bedst indføres. Ud over opdeling er *fri markedsudgang* (entry) central. Et par eksempler illustrerer mulighederne. Det er formentlig nok at opdele KNI i to-tre kæder før en privatisering, for man har jo allerede Brugsen og en del små uafhængige butikker. Hvad angår Royal Arctic Line, kan man simpelthen tillade andre at sejle varer til og fra Grønland. Det vil nok også hjælpe på prisniveauet for fly- og teletrafikken, hvis man tillader andre transportører, osv.

#### *Et par eksempler fra Danmark og Grønland*

Danmark har usædvanligt få SOE'er. Vi har kun en snes af den slags selskaber her i landet: Combus, DSB, SAS, Naturgasselskaberne, Det Kgl Teater, mv. Hånden på hjertet: Opfører de sig "bedre" end almindelige direktorater? Er realiteten ikke, at de ofte kommer til at opføre sig "værre", netop fordi alle ved, at de er SOE'er?

Et typisk eksempel fra Danmark er Århus Renholdningsselskab. Det er en

SOE, som er kendt for sine usædvanligt gode løn- og arbejdsforhold og sine mange konflikter. Ledelsen opfattede sin opgave sådan, at affaldet altid skulle afhentes. Det ville man sikre ved at give de ansatte så mange goder, at der blev arbejdsfred. Det fandt arbejderne naturligvis ud af, og så kørte der en stadig spiral opad, med stadig flere og højere krav, og stadig flere konflikter, indtil det hele eksploderede i et orgie af konflikter, hvor alle tabte. Historien minder om det gamle eventyr om konen i muddergrøften. Nu er virksomheden dog så privatiseringstruet, at det måske har hjulpet. Det er en lidt ekstrem historie, men adskiller dens økonomiske logik sig fra historien om Det Kongelige Teater, Naturgasselskaberne, SAS, og ... ?

Historierne fra Grønland er en smule værre - hvad der ikke er så underligt. Tænk på værfindustrien og Great Greenland. Der er også beretningen om, hvordan det gode skib Disko blev til et krydstogtskib. Tænk hvis der havde været en privat ejer, der skulle have tjent penge på disse foretagender.

Nogle gange får man det næsten smerteligt illustreret, hvad en politisk virksomhed er for noget. Jeg husker et møde med direktøren i et af de grønlandske statsmonopoler. Det er et af dem, der skulle være et "erhvervsforetagende"; men som havde (og stadig har) et omkostningsniveau på mellem to og tre gange verdensmarkedsprisen for den ydelse, det leverer. Medens vi sad og diskuterede, hvorfor omkostningerne var så høje, ringede telefonen. Det var en ledende politiker, der bad direktøren gøre sig en tjeneste - ikke for egen vindings skyld - men for en ven. En tjeneste, som vel har kostet 10.000 kr. Javel, det var klart, at det ville direktøren gerne, for han havde også nogle planer om en teknisk perfekt løsning, som kunne stoppes

af samme politikere. Og med et suk lagde han telefonen på. Det var langtfra første gang, der havde været en sådan opringing, og der var andre politikere også ...

Det var en historie, som jeg var vidne til, og jeg har hørt masser af den slags historier på anden og tredje hånd. Giver man sig til at samle dem op, vil man hurtigt kunne fylde en bog.

### Til slut

Vi begyndte analysen med et kort tilbageblik. Grønland har i de sidste 25 år udviklet sig fra at være modtageren af en række danske forsyningsystemer til at blive et samfund præget af SOE'er. Vi har diskuteret ovenfor, om skabelsen af SOE'er er et skridt på vejen til en mere normal blandingsøkonomi. Er SOE'er en slags *markedssocialisme*, der danner en naturlig overgang fra at være en forsyningsende til at blive en almindelig økonomi, sådan som optimisterne hævder?

Svaret har vist sig ikke at være så klart. Det kan være et skridt i den rigtige retning; hvis alle arbejder i den retning, men det ser snarere ud til at være et skridt i den gale retning. Til hjælp for bedømmelsen er der så et væld af politiske hensigtserklæringer og ønsker, efter hvilket det er klart, at udviklingen går i den rigtige retning. Ser man kun på dem, får man det indtryk, at Grønland næsten allerede er blevet en almindelig blandingsøkonomi.

Her er det, jeg kommer til at tænke på Lloyd George's ironiske sidebemærkning om hvordan man skal læse krigskommunikater (se Snow, 1967, min forkortede oversættelse): "... når det drejer sig om ukontrollable ting vil de lyve med den største entusiasme. Se derfor kun på realiteterne. Se på antallet af fanger og stednavne. Tag dig ikke af resten".

Hvad er det, man skal hæfte sig ved, når man vil se, om Grønland er på vej imod en normal økonomi. Det bedste, man kan se på, er (i) hvor mange virksomheder (arbejdspladser), der er blevet overtaget af det offentlige, og (ii) hvor mange, der er blevet privatiseret i årets løb! Siden jeg begyndte at interessere mig for landet for snart 10 år siden, har (i) altid været klart større end (ii).

### Noter

1. Overførslerne runder i år 3,5 mia kr, hvoraf ca. 96 pct. er fra Danmark. Bloktilskuddet udgør 2,6 mia. Dertil kunne man tillægge, at en god del af eksportindtægten er en betaling for ressourcerente.
2. Jeg har andetsteds (Paldam, 1994, 1997) vist, hvordan den grønlandske udviklingsmodel faktisk i lang tid, helt frem til starten på 1970'erne, så ud til at virke.
3. De mest levedygtige økonomiske systemer er blandingssystemer, der kombinerer et markedssystems effektivitet og et statssystemes sociale sikkerhed. Blandingsøkonomien findes i forskellige blandinger, men det er vist klart, at den nordvesteuropæiske blanding har en offentlig andel, der går op til kanten af det mulige på langt sigt.
4. Forestillingen om naturfolk, der mishandles af hvide imperialister er politisk meget slagkraftig, og der blev uden tvivl begået en uret i 1953. Siden har Grønland modtaget over 100 mia. kr. i tilskud (over 1 mio. kr. pr. indbygger), og Hjemmestyret har overtaget landet. Det er forunderligt, at der er noget, som ikke er fuldt ud kompenseret; men Hjemmestyret overtager kun aktiver, så thulesagerne er rettet imod Danmark. Foreløbig har thuleboerne som kompensation fået deres egen lufthavn (ud over den amerikanske). Nu har de også fået penge. Hermed er sagerne dog ikke slut. De vil have flere penge og lufthavnssagen er heller ikke slut. Da Hjemmestyret kom i gang med lufthavnen, blev den (naturligvis) dyrere end aftalt: Den regning kommer Danmark nok også til at betale, og hvem mon kommer til at betale det store driftunderskud på lufthavnen?

5. Det eneste, der er blevet privatiseret, er vist et par afdelinger af Grønlands mindst lønsomme virksomhed, værftet.
6. Jeg skal bruge forkortelsen SOE for en *statsejet erhvervs virksomhed*. Betegnelsen har siden IBRD (1995) vundet indpas i faglitteraturen.
7. Bortset fra Grønland har der aldrig været demokrati i et land, hvor staten har ejet erhvervslivet. Det er næppe tilfældigt. Mon demokratiet kan overleve en fuld grønlandisering af det administrativt-juridiske system?
8. Det er dog almindeligt, at der står noget om dens samfundsmæssige rolle og hensynet til almene opgaver, og lignende.
9. I ulande ser man tit SOE'er, der ikke kan gå fallit, men som har underskud, staten ikke kan finansiere. De hutler sig igennem som halvdøde virksomheder, der ikke har råd til at betale for driften og knapt kan betale lønninger. Jeg har således besøgt en statsjernbane, der sparede på afgangene, fordi man ikke havde råd til sende ret mange tog af sted, når man skulle betale lønninger til alle de ansatte.
10. En af de store fordele, vi har i Danmark, er, at vi har en decentraliseret erhvervs- og virksomhedsstruktur, hvor det kun er bankerne, der er for store til at gå fallit. I Grønland er situationen en anden.

## Litteratur

- Borcherding, Thomas E., Werner W. Pommerehne og Friedrich Schneider (1982). "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries", *Zeitschrift für Nationalökonomie* 89 (suppl. 2), pp. 127-56.
- Christoffersen, Henrik, Martin Paldam og Allan Würtz (1999). *Public Versus private production. A study of the cost of school cleaning in Denmark*. Pt Memo.
- Domberger, Simon og Paul Jensen (1997). "Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects", *Oxford Review of Economic Policy* 12: 67-77.
- IBRD (1995). *Bureaucrats in Business. The economics and politics of government ownership. A World Bank Policy Research Report*, Oxford: Oxford University Press.
- IBRD (1999). *World Development Indicators*, Washington, D.C.: World Bank.
- Paldam, Martin (1994). *Grønlands økonomiske udvikling. Hvad skal der til for at lukke gabet?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Paldam, Martin (1997). "Dutch Disease and Rent Seeking: The Greenland Model", *European Journal of Political Economy*, Vol. 13, pp. 591-614.
- Snow, Charles P. (1967). "Lloyd George", kap. 5 i *Variety of Men*, London: Macmillan

5. Det eneste, der er blevet privatiseret, er vist et par afdelinger af Grønlands mindst lønsomme virksomhed, værftet.
6. Jeg skal bruge forkortelsen SOE for en *statsejet erhvervsvirksomhed*. Betegnelsen har siden IBRD (1995) vundet indpas i faglitteraturen.
7. Bortset fra Grønland har der aldrig været demokrati i et land, hvor staten har ejet erhvervslivet. Det er næppe tilfældigt. Mon demokratiet kan overleve en fuld grønlandisering af det administrativt-juridiske system?
8. Det er dog almindeligt, at der står noget om dens samfundsmæssige rolle og hensynet til almene opgaver, og lignende.
9. I ulande ser man tit SOE'er, der ikke kan gå fallit, men som har underskud, staten ikke kan finansiere. De hutler sig igennem som halvdøde virksomheder, der ikke har råd til at betale for driften og knapt kan betale lønninger. Jeg har således besøgt en statsjernbane, der sparede på afgangene, fordi man ikke havde råd til sende ret mange tog af sted, når man skulle betale lønninger til alle de ansatte.
10. En af de store fordele, vi har i Danmark, er, at vi har en decentraliseret erhvervs- og virksomhedsstruktur, hvor det kun er bankerne, der er for store til at gå fallit. I Grønland er situationen en anden.

## Litteratur

- Borcherding, Thomas E., Werner W. Pommerehne og Friedrich Schneider (1982). "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries", *Zeitschrift für Nationalökonomie* 89 (suppl. 2), pp. 127-56.
- Christoffersen, Henrik, Martin Paldam og Allan Würtz (1999). *Public Versus private production. A study of the cost of school cleaning in Denmark*. Pt Memo.
- Domberger, Simon og Paul Jensen (1997). "Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects", *Oxford Review of Economic Policy* 12: 67-77.
- IBRD (1995). *Bureaucrats in Business. The economics and politics of government ownership. A World Bank Policy Research Report*, Oxford: Oxford University Press.
- IBRD (1999). *World Development Indicators*, Washington, D.C.: World Bank.
- Paldam, Martin (1994). *Grønlands økonomiske udvikling. Hvad skal der til for at lukke gabet?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Paldam, Martin (1997). "Dutch Disease and Rent Seeking: The Greenland Model", *European Journal of Political Economy*, Vol. 13, pp. 591-614.
- Snow, Charles P. (1967). "Lloyd George", kap. 5 i *Variety of Men*, London: Macmillan