

PLANØKONOMI SOM REDSKAB I OPBYGNINGEN AF DET GRØNLANDSKE SAMFUND?

Af fuldmægtig, cand. polit. O. Brandt Jensen

I en foregående artikel i „Grønland“ (1957, nr. 3) er søgt belyst, hvorvidt der i Grønland er økonomisk grundlag for gennemførelse af en *liberal* samfundsøkonomi, eller om en fortsættelse af den hidtidige *centrale ledelse* af samfundet måtte synes ønskelig, eventuelt nødvendig, uanset den formelle adgang til fri næring, der er givet i den grønlandske erhvervslov fra 1950.

I det væsentlige på grundlag af Grønlandskommissionens betænkning fra 1950 blev påvist, at fri konkurrence er uforenelig med de grønlandske erhvervs produktions- og eksportvilkår. Ligesom tilfældet er i Danmark, må statsmagten gribe regulerende ind over for erhvervslivet, og indgrebene må naturligt blive af ret vidtgående karakter - mere vidtgående end i Danmark. Dette skyldes den ensidighed, der præger Grønlands produktion og eksport, en ensidighed, der gør landets indtjening og forsyning stærkt følsom over for konjunktursvingninger på eksportmarkederne og andre ændringer i produktions- og eksportvilkårene og forsyningsmulighederne. Ligeledes kræver bostedernes ringe størrelse og spredte beliggenhed beskyttende kontrol med afsætning og forsyning.

På baggrund heraf og under samtidig hensyntagen til, at udviklingen i Grønland siden kommissionen har vist, at det spillerum for udfoldelse af privat foretagsomhed, der har kunnet gives, er for snævert for etablering af private virksomheder af betydende omfang, slog jeg i nævnte artikel til lyd for, at hele spørgsmålet om offentlig eller privat drift blev taget op til fornyet overvejelse. Jeg gjorde herved gældende, at en klar tilkendegivelse af, at det grønlandske samfund fremover skulle baseres på planøkonomi, ville indebære en væsensforskellig baggrund for det tilrettelæggende og daglige virke i Grønland sammenlignet med den nuværende virksomheds begrænsede og i nogen grad midlertidigt betonedede mål og midler.

Er dette nu rigtigt? Eller er det blot en påstand, der savner hold i virkeligheden? Er Grønland ikke allerede - såvel i det daglige som i det tilrettelæggende arbejde - i alt væsentligt planøkonomisk ledet, omend man vel ikke i almindelighed hører udtrykket planøkonomi benyttet?

Grønland er ikke planøkonomisk ledet.

For mig at se mangler der en hel del i, at den nuværende økonomiske politik i Grønland kan henføres under planøkonomi. Vel foretages planlægning af det arbejde, der skal udføres fremover indenfor de enkelte områder af opbygningen. Vi ser det først og fremmest inden for den tekniske opbygning, hvor der arbejdes med årlige, ja, endog 5-årige anlægsprogrammer. Vi ser det inden for sundhedsarbejdet, vel især tuberkulosebekæmpelsen. Vi ser det inden for opbygningen af den grønlandske skole. Og på mange andre områder.

Men dette, at der inden for de enkelte områder foretages planlægning af det fremtidige arbejde, er ikke uden videre ensbetydende med, at samfundet er planøkonomisk ledet. Hertil kræves langt mere, først og fremmest en klar *målsætning* for det samlede igangværende og fremtidige økonomiske virke og med henblik på opfyldelse heraf en *koordinering* af planlægningen for enkeltområderne.

Det synes, som om der i visse henseender savnes en sådan målsætning for arbejdet i Grønland og koordinering af enkeltplanerne. Alle væsentlige områder af den økonomiske virksomhed varetages af det offentlige igennem ministerium og Den kgl. grønlandske Handel (KGH) på grundlag af landsrådets og folketingets beslutninger, men tilsyneladende ikke ud fra en planøkonomisk synsvinkel, snarere ud fra den betragtning, at det offentlige må træde til som driftsherre, hvor private svigter.

Jeg mener for så vidt heller ikke, man havde kunnet tillade sig en egentlig planøkonomisk ledelse af samfundet i de år, der hidtil er forløbet siden Grønlandskommissionen. Som jeg nærmere har redegjort for i den foregående artikel i „Grønland“, lagde kommissionen op til en mere liberal økonomi, og gennem den ved erhvervsloven hjemlede adgang til fri næring måtte den private foretagsomhed have en chance, som ville være vanskeligt forenelig med planøkonomi.

Det ville ikke være fair at påstå, at den private økonomi i de forløbne få år har haft sin chance. Men udviklingen synes at have vist, at den private økonomi under de givne vilkår kun kan få mindre betydende omfang, medens væsentlige områder af det grønlandske erhvervsliv i alt fald i en lang årrække må varetages af staten.

Hermed foreligger en ny situation, som må give anledning til overvejelser af, hvorvidt den hidtidige tilrettelæggelse af den offentlige økonomiske virksomhed i form og indhold er hensigtsmæssig for en effektiv opbygning af den grønlandske samfundsøkonomi. Eller om erkendelsen af, at der ikke fra det private erhvervslivs side kan ventes en aflastning af det offentliges opgaver, gør en ændring i den økonomiske politiks organisation, målsætning og indhold påkrævet.

Til belysning heraf omtales i det følgende nogle vigtige samfundsområder, der synes berørt af, at man ikke hidtil har kunnet foretage en effektiv planøkonomisk tilrettelæggelse af den offentlige økonomiske aktivitet:

Erhvervs- og indtægtsfordelingen i Grønland.

Rundt regnet halvdelen af befolkningen ernærer sig som frie erhververe inden for hovedsagelig fiskeri, fangst og fåreavl. Den resterende halvdel er beskæftiget som lønmodtagere, fortrinsvis under staten, dels ved den videre behandling af de grønlandske produkter, dels ved transport og anden mere sekundært betonet produktion inden for samfundets øvrige erhvervsgrene.

En rolig og ligevægtig samfundsudvikling forudsætter etablering og bevarelse af den rette balance imellem erhvervenes og lønmodtagernes bidrag til den samlede produktion. En for stærk udvikling af den primære produktion inden for fiskeri, fangst og fåreavl indebærer en fare for, at der opstår mangel på arbejdskraft i land til behandlingen af erhvervenes produkter og til betjening af befolkningen inden for de øvrige erhvervsområder. Omvendt vil en for stærk udvikling af den mere sekundært betonedede del af samfundsproduktet og en for kraftig højnelse af levestandarden for den befolkningsgruppe, der er beskæftiget herved, indebære en fare for, at den primære produktion af grønlandske produkter får et for ringe omfang til at kunne sikre det økonomiske grundlag for samfundets trivsel.

I et frit økonomisk samfund fremkommer den rette balance imellem erhvervsområderne og befolkningsgrupperne gennem vare- og arbejdsmarkedernes økonomiske processer, der bliver bestemmende for produktion og omsætning, priser og lønninger og dermed indkomsterhvervelsen for producenter, arbejdere og funktionærer.

I det centralt dirigerede samfund må den centrale ledelse forme disse økonomiske processer. Hertil kræves en klar målsætning dels for det samlede nationalprodukt, dels for de enkelte erhvervsområders og befolkningsgruppers bidrag hertil. Til opfyldelse af de opstillede mål må løn- og prispolitikken indgå som et vigtigt led i de midler, der kan tages i anvendelse.

Den hidtil førte løn- og prispolitik i Grønland synes i nogen grad at bære præg af ikke at have været led i en egentlig planøkonomisk opbygning af samfundet. Der foreligger mig bekendt ikke fra autoritativ side udtalelser om en koordineret målsætning for den fremtidige udvikling af den primære og sekundære produktion. Det synes, som om man har behandlet de 2 produktionsområder og de herved beskæftigede 2 befolkningsgrupper isoleret.

For lønmodtagernes vedkommende har man af sociale og politiske hensyn lagt sig klart fast på ligelønprincippet, d. v. s. samme realaf lønning af arbejdskraften



*Udstedet Frederiksdal er ikke på nogen måde præget af den nye tid.
Husene er dårlige, og fåreaflen er det eneste indbringende erhverv.*

Foto: Mogens Lindhard

som af tilsvarende arbejdskraft i det øvrige Danmark. Den meget betydelige forbedring af de grønlandske arbejderes kår, som dette mål for lønpolitikken indebærer, er ensbetydende med, at de samfundsøkonomiske forhold i det øvrige Danmark lægges til grund for levestandarden for en væsentlig del af den grønland-

ske befolkning. Lønpolitikken er herved revet ud af sin sammenhæng med den øvrige grønlandske økonomi.

For erhververnes vedkommende har man udtalt sig for - og også på forskellige felter arbejdet for - fremme af de frie erhvervs produktionskår. Forbedring af bestående erhvervsanlæg og opførelse af nye har været et vigtigt led heri. Ligeledes ydelse af erhvervsstøtte til privates anskaffelse af motorbåde og erhvervsredskaber. Derimod synes prisfastsættelsen for indhandling af grønlandske produkter at have været begrænset af hensynet til så vidt muligt at søge opnået, at erhvervsvirksomheden har kunnet hvile økonomisk i sig selv. I modsætning til lønpolitikken har prispolitikken således været bundet til det grønlandske samfunds økonomi.

Hvis denne opfattelse af, at der savnes en koordineret målsætning for den fremtidige erhvervsgruppering i Grønland, er rigtig, så må man påregne, at det vil være noget af et lykketræf, om balancen i Grønlands økonomi kan sikres fremover. Der vil være større sandsynlighed for uligevægt til den ene eller anden side, enten derved at den primære produktion overudvikles med heraf følgende mangel på arbejdskraft i land, eller at den sekundære produktion overudvikles - eller måske snarere, at den befolkningsgruppe, lønmodtagerne, der skulle beskæftiges herved, får et antalsmæssigt for stort omfang med heraf følgende fare for arbejdsløshed.

Det må herved tages i betragtning, at det utvivlsomt er lettere at trække arbejdskraft ind fra det ofte farefulde, usikre og hårde liv til søs til det mindre farefulde, sikrere og i mange henseender behageligere arbejde i land, end det vil være at opnå den modsatte bevægelse af arbejdskraften fra land til søs. Det må i høj grad befrygtes, at en stor del af den arbejdskraft, der - i forventning om en højere levelfod - søger i land, vil være tabt for stedse for den primære produktion inden for fiskeri og fangst.

Det er endnu for tidligt at gøre resultaterne af den hidtil førte politik, først og fremmest løn- og prispolitikken, op. Der savnes også fornødent, offentliggjort statistisk materiale hertil.

Men det bør dog måske nævnes, at udviklingen af den primære grønlandske produktion indenfor fiskeri, fangst og fåreavl ikke nær har stået mål med befolkningsvæksten og stigningen i samfundets samlede økonomiske aktivitet. Dette var måske heller ikke at forvente, når henses til, at den økonomiske aktivitet i Grønland i disse år på mange områder er af mere midlertidig karakter. Men det kan dog nok give anledning til nogen betænkelighed, at antallet af egentlige frie erhvervsudøvere tværtimod at være fulgt op med den almindelige stigning i befolkningstallet har været stagnerende eller måske endda nedadgående.

Der kan næppe være tvivl om, at en meget kraftig udvikling af de frie erhverv vil være nødvendig, såfremt der fremover skal kunne sikres fornøden ligevægt i Grønlands samfundsøkonomi.

Den radikale ændring i prispolitikken, som forhøjelsen af indhandlingspriserne i foråret 1955 synes at være udtryk for, vil forhåbentlig vise sig at være et vigtigt hjælpemiddel hertil. Der er muligvis herved rådet bod på den manglende koordination af løn- og prispolitikken, som ud fra en økonomisk helhedsbetragtning synes at have gjort sig gældende i de foregående år.

Det ville være ønskeligt, om ændringen i prispolitikken yderligere måtte kunne opfattes som udtryk for, at prispolitikken fremover vil blive søgt koordineret med lønpolitikken i videst muligt omfang. Den bekymring i så henseende, som etableringen i sommeren 1956 af en kollektiv lønoverenskomst med Grønlandsk Arbejdersammenslutning kan give anledning til, vil forhåbentlig vise sig ubegrundet.

Befolkningskoncentrationen.

Af samfundsøkonomiske, sundhedsmæssige, sociale, kulturelle og administrative hensyn har man - i overensstemmelse med Grønlandskommissionens betænkning - tilstræbt en koncentration af befolkningen på et færre antal beboede steder.

Hvorledes har man nu i praksis søgt befolkningskoncentrationen effektueret?

Der er af landsrådet til nærmere undersøgelse af hele spørgsmålet nedsat en særlig befolkningskommission med sæde i Godthåb. Og i de enkelte kommuner er nedsat lokale befolkningsudvalg.

Kommissionen og udvalgene har tilvejebragt en række værdifulde rapporter vedrørende de enkelte bosteders beskaffenhed til støtte ved vurderingen af, hvilke steder der må betragtes som uegnet til fortsat beståen, og hvilke steder man skal søge udviklingen fremover koncentreret om.

Man har opfordret befolkningen på særligt uegnede, fortrinsvis fjerntliggende steder til frivilligt at flytte til bedre egnede, nærmere liggende steder.

Man har i bolig- og erhvervspolitikken bestræbt sig på at fremme den udvikling, der ud fra en samfundsmæssig helhedsbetragtning måtte anses for ønskelig. Der er nægtet boligstøtte og erhvervsstøtte til befolkningen på uegnede steder. KGH har undladt forbedringer af fiskehuse og andre erhvervsanlæg eller har ligefrem nedlagt bestående, forældede og urentable anlæg. Omvendt har man samlet kræfterne og pengemidlerne om de bosteder, der anses egnede til fortsat beståen eller yderligere udbygning.

Koncentrationsspørgsmålet er således i høj grad søgt løst ved central tilrettelæggelse af den udvikling, der er tilstræbt. Alligevel er bestræbelserne ikke hidtil

blevet kronet med held. Som følge af befolkningens vægring ved at flytte fra egen og forfædres hjemstavn har man delvis måttet udskyde eller helt opgive planlagte flytninger. Befolkningskoncentrationen er vel ikke gået i stå, men man må nu indstille sig på, at den vil finde sted i et langsommere tempo og over en længere årrække end oprindeligt påtænkt.

Ja, men kan man da bebrejde nogen, at befolkningen klamrer sig til hjemstavnen?

Kan man bebrejde befolkningen, at den har svært ved at tage hensyn til samfundets interesser på bekostning af egne umiddelbare interesser og ønsker?

Og kan man bebrejde de myndigheder, der har søgt at lægge alt til rette for flytningernes heldige gennemførelse, at flytningerne må opgives eller dog udskydes på grund af befolkningens modstand?

Nej, der er - set på baggrund af de givne forhold - intet grundlag for kritik, dog måske bortset fra enkelte tilfælde af mangelfuld teknisk tilrettelæggelse af flytninger, hvilket vel i praksis vanskeligt helt kan undgås.

Men de svigtende resultater på dette område må ses på baggrund af, at koncentrationsbestræbelserne ikke har været led i en planøkonomisk ledelse af det grønlandske samfund. Den økonomiske politik har ikke været taget i anvendelse til støtte for koncentrationen, men har tværtimod været direkte hæmmende herfor.

Der er ikke noget økonomisk incitament til at flytte for en befolkning på et dårligt indhandlingssted, når KGH uanset alle rentabilitetshensyn betaler samme pris for de grønlandske produkter som på de bedre indhandlingssteder.

Og det kan vel være svært at overbevise befolkningen på et fjerntliggende bosted om det samfundsmæssigt ønskelige i, at den flytter, når den uanset de højere transportomkostninger kan købe varerne i butikken til samme priser som på nærmere liggende steder.

Og hvorfor skulle en uge- eller timelønnet arbejder på et dårligt sted flytte til et bedre, når han får det samme i løn og ikke har større udgifter til husholdningen end på det bedre sted?

Der kunne nævnes andre sider af den økonomiske politik, som kan have virket hæmmende på befolkningskoncentrationen, men lad disse eksempler være tiltrækkelige blot til belysning af problemstillingen.

Jeg er ganske klar over, at tanken om opgivelse af det hidtidige princip om enhedspriser i Grønland ikke er ny. Jeg er også klar over, at der kan fremføres en række argumenter imod diskriminering af generaltakstens priser, omend argumenterne gennemgående forekommer ret svage. Jeg tror personligt, man gør den grønlandske befolkning en bjørnetjeneste ved bl. a. af sociale hensyn at fastholde enhedspriser, der ganske savner økonomisk grundlag. Jeg tror tværtimod, at en hel eller delvis prisdiskriminering i retning af de faktiske økonomiske vilkår for

ind- og udhandling ved at medvirke til en af alle ønsket effektivisering af produktion og forsyning ville være til gavn for befolkningen, i alt fald på lidt længere sigt. Det må herved tages i betragtning, at diskriminering kunne gennemføres, uden at noget bosteds befolkning behøvede at blive udsat for direkte forringelse af levefoden. Diskrimineringen kunne fremkomme ved, at man undlod at udstrække den almindelige forbedring af levefoden til at omfatte alle bosteder.

Jeg erkender imidlertid, at problemet er uhyre kompliceret, og jeg skal ikke bestride, at det - alt taget i betragtning - kan være nødvendigt i almindelighed at fastholde princippet om enhedspriser. Derimod kan det næppe være nødvendigt for så vidt angår specielt de bosteder, man har ønsket nedlagt som led i befolkningskoncentrationen. At fastholde samme priser - og lønninger - disse steder som i de øvrige områder af landet forekommer ikke blot uhensigtsmæssigt for befolkningsflytningerne, men direkte stridende imod den øvrige politik inden for dette område. Det kan virke meget hårdt for et bosteds befolkning, at der nægtes den lån til nye boliger, motorbåde og erhvervsredskaber. Der gives adskillige eksempler herpå i Grønland. Når man ikke desto mindre har fundet det nødvendigt - og forsvarligt - at nægte støtte på disse og andre erhvervs- og forsyningsområder, må det forekomme inkonsekvent at lade andre sider af opbygningen i Grønland komme de pågældende steders befolkning til gode. Og hvad værre er: ved på denne måde at modvirke de øvrige bestræbelser på en koncentration af befolkningen, kommer pris- og lønpolitikken til at bidrage til et sejgpineri, som vanskeligt kan forsvares.

Boligbyggeriet.

Der er gjort en meget betydelig indsats af økonomisk, teknisk og administrativ art til gennemførelse af det storstilede boligstøttebyggeri, der i de senere år og navnlig i de sidste 3-4 år har præget de grønlandske byer og udsteder.

Store vanskeligheder har måttet overvindes. Endnu har man vel næppe helt fundet sine egne ben, men arbejdet har dog taget form. Der bygges efterhånden godt i Grønland.

Vi har vel her et af de mest oplagte eksempler på planlægning, teknisk og til dels også økonomisk, for så vidt som man i høj grad ved tildelingen af boligstøttebevillingerne har taget hensyn til, om de bosteder, husene skulle bygges på, var egnede til fortsat beståen eller ej, jfr. ovenfor.

Alligevel har boligstøttebyggeriet ikke hidtil været helt vellykket. Jeg tænker hermed ikke på de så ofte diskuterede høje byggeomkostninger. Selv om de fleste vel har svært ved at forstå og acceptere de høje omkostninger, så har man vist i almindelighed ikke kunnet pege på fordyrelser, der under de givne arbejdsvilkår kunne være undgået.

Når byggeriet ikke hidtil har været nogen ubetinget succes, skyldes det især, at boligstandarden, naturligvis bl. a. som følge af omkostningernes højde, ligger på et niveau, der overstiger befolkningens betalingsevne eller -vilje. Springet fra de hidtidige beskedne boliger, der kun beslaglagde en ringe del af familiernes indtægter til husleje, opvarmning, belysning og møblering, til de nye, større boliger er for stort.

Også dette vigtige område af den grønlandske opbygning lider således under manglende koordination med den almindelige økonomiske politik. Planlægningen har overvejende været koncentreret om den rent tekniske udformning af boligerne, medens de økonomiske faktorer har været skudt i baggrunden.

Det ville have været ønskeligt, om man ved byggeriets planlægning i sin tid indledningsvis havde foretaget en økonomisk analyse inden for forskellige indtægtskategorier af familiernes evne og vilje til at betale husleje, opvarmning, belysning og til dels også møblering. Inden for de udgiftsmæssige rammer, man måtte være kommet til, måtte teknikerne derefter søge udformet hustyper til opførelse i henhold til boligstøttebevillingerne.

Til imødekomme af et muligt fremtidigt behov for større boliger, som vel bl. a. må formodes at ville fremkomme som et resultat af den almindelige økonomiske fremgang, måtte man eventuelt i et vist omfang benytte sig af „elastiske“ hustyper, beregnet på senere udvidelse, således som man vist iøvrigt i nogen grad er kommet ind på i den sidste tids byggeri.

Det er muligt, man af sociale, sundhedsmæssige og kulturelle grunde under alle omstændigheder ville have lagt sig fast på hustyper, der overskred de udgiftsmæssige rammer, men i så fald måtte boligstøtten tilpasses de større krav til boligstandarden.

I et egentligt planøkonomisk samfund vil boligpolitikken indgå som et vigtigt led i den almindelige økonomiske politik, således at boligforsyningen nøje tilpasses de samfunds- og familieøkonomiske muligheder.

Planøkonomi nødvendig for Grønlands opbygning.

Der kunne nævnes eksempler fra andre områder af opbygningen i Grønland, hvor planlægningen ikke har været koordineret med planlægningen for andre områder i et omfang, som ud fra en samfundsøkonomisk helhedsbetragtning måtte være ønskelig og mulig til sikring af en rolig og ligevægtig udvikling af et centralt ledet samfund, f. eks. inden for erhvervsbyggeriet, el-tjenesten, forsyningstjenesten m. v., men lad disse få eksempler være tilstrækkelige blot til belysning af den problemstilling, der er emnet for denne artikel

Det er uheldigt, at den hidtidige økonomiske politiks begrænsede og i nogen grad midlertidigt betonedede mål og midler har medført en ikke helt effektiv udnyttelse af foreliggende muligheder. Det er ikke mindre uheldigt, hvis det i tiden fremover skulle vise sig, at der herved er lagt grund for en uligevægtig samfundsudvikling, som vanskeligt kan rettes op.

På den anden side må det erkendes, at andre veje for opbygningen i Grønland i de forløbne år siden Grønlandskommissionen ikke havde været farbare. Forsøget med indførelse af en friere økonomi måtte gøres. Til gengæld for omkostningerne og ulemperne herved kan man glæde sig over, at privat foretagsomhed i flere henseender har kunnet yde et positivt bidrag til opbygningen, og at den centrale ledelse har haft lejlighed til at indhøste erfaringer, der vil være til gavn for fremtiden.

Og man har lov at glæde sig over de imponerende resultater, der trods ikke tilstrækkelig effektivitet kan fremvises allerede efter få års forløb. Nye bygninger og anlæg er skudt op næsten overalt og skyder fortsat i vejret i hastigt tempo: Boligstøttehuse, skoler, sygehuse, alderdomshjem, fiskehuse, havneanlæg, pakhuse, veje o. s. v.

Det lovgivningsmæssige, retlige og administrative apparat er bygget op. Ligeledes sundhedstjenesten, skolevæsenet, forsyningstjenesten, erhvervsvirksomheden o. s. v.

Og også mennesket er omfattet af fremgangen. Befolkningens samlede, reelle købekraft er i løbet af få år forøget med op imod 50 pct. Det spores overalt i Grønland, hvor mennesker færdes, men vel især i byerne. Allerede butikernes varehylder giver et indtryk af den imponerende forbedring af forsyningen. Husmødrenes indkøb gør det ikke mindre. Og ikke mindst ses fremgangen af befolkningens påklædning, der er forbedret i et omfang, som næppe mange havde forestillet sig muligt for blot få år siden.

Bag alt dette skjuler sig imidlertid en uligevægt i den grønlandske samfundsøkonomi. Under den hidtidige økonomiske politiks organisation, mål og midler har dette været vanskeligt eller umuligt at undgå, men det vil være muligt fremover, blot man tager konsekvenserne af, at det grønlandske samfunds erhvervsstruktur er anderledes end det øvrige Danmarks. Nok er Grønland med grundloven af 1953 en ligestillet del af riget, og på mangfoldige områder har grundlovens udstrækning til også at omfatte Grønland medført mærkbare forandringer for befolkningen. Men det ville være naivt at tro, at der blot ved et pennestrøg på et stykke papir umiddelbart hidføres forandringer i et lands naturgivne produktionskår.

Det må forekomme nødvendigt at tage konsekvenserne af, at Grønlands erhvervsstruktur er anderledes end det øvrige Danmarks, thi trods betydelig fremgang er Grønland et fattigt land, et land, der under forsøget på at blive mindre fattigt ikke har råd til spild af produktive kræfter.