

Lokalsamfundsundersøgelsen i Grønland

af Tove Beck Madsen

Lokalsamfundsundersøgelsen er én blandt en række undersøgelser, som blev startet i 1971 på initiativ fra Det rådgivende Udvalg vedrørende samfunds-forskning i Grønland. Undersøgelsen er blevet gennemført af Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handels-højskolen i København, og dens resulta-ter publiceres i 4 delrapporter, 3 egent-lige forskningsrapporter og 1 sammen-fattende rapport. Forskningsrapporterne foreligger nu på dansk, men midler til en grønlandsk oversættelse søges.

Lokalsamfundsundersøgelsens opgave har været at belyse bygdernes udviklings-forløb og søge at forklare årsagerne til problemer i den faktiske udvikling. Hen-sigten er at skabe større forståelse for disse udviklingsforløbs betydning for de indblandede parter samt at give bygde-befolkningen større mulighed for frem-over selv at påvirke bygdeudviklingen.

Der er i rapporterne lagt stor vægt på at påvise de faktorer, der har hindret en bygdeudvikling til fordel for bygdebe-folkningen. De tre rapporter har som fælles udgangspunkt for både dataind-samling og senere analyser opstillet fem

punkter, som har afgørende betydning for bygdeudviklingen. Det gælder de po-litiske og administrative myndigheders informationsgrundlag samt forskellige gruppers udviklingsmål for bygderne. Dertil kommer forhold, som hovedsage-lig omfatter bygdebefolkningens egne muligheder for at få indflydelse på byg-deudviklingen. Det beror dels på bygde-befolkningens kendskab til det politiske/administrative system, dens rådighed over hjælpemidler samt sammenholdet i bygden.

Kangamiut-rapporten

Kangamiut, der er en af de to bygder i Sukkertoppen distrikt, hvor en intensiv dataindsamling har fundet sted, er den største vestgrønlandske bygd med ca. 650 indbyggere. Sammenlignet med det øvrige samfund er Kangamiut sakket agterud. Erhvervsmæssigt har stedet tid-ligere været meget driftigt, men i løbet af 50'erne og 60'erne er bygden kommet ind i en stagnation.

Naturgrundlaget for bygdebefolknin-gens erverv er blandet. Selv om Kanga-miut ligger i åbentvandsområdet med

udpræget fiskerierhverv, er der også et solidt fangstgrundlag. Beskæftigelsesmulighederne, som KGH tilbyder befolkningen, er meget begrænsede. En privat fiskefabrik i bygden tilbyder lidt flere, fordi næsten alle varer på den private fiskefabrik færdigforarbejdes i bygden, før de eksporteres.

Den private fabriks arbejdslønninger og indhandlingspriser er en anelse højere end hos KGH, hvilket dog først er blevet udpræget i de senere år. Begge virksomheder i Kangamiut distribuerer varer uden for Grønland, selv om et salg internt i Grønland dog kunne være en mulighed for udvikling af bygdens erhvervsliv.

I midten af 60'erne skete der en forøgelse af kuttere og redskaber, men i slutningen af 60'erne blev Kangamiut igen dårligt stillet, idet de store kuttere blev taget tilbage af ESU. Derved blev fiskemulighederne, både kuttermæssigt og redskabsmæssigt, meget sparsomme, især i forhold til de økonomiske forpligtelser, befolkningen har over for bolig, husholdning og andre krav.

Modsætningsforhold

Især to problemstillinger vurderes som meget afgørende for bygdens erhvervs- og udviklingsmuligheder – nemlig informationsproblemer og interesse-modsætninger.

Det økonomiske sammenstød mellem en tilværelse baseret udelukkende på pengeindkomster og en tilværelse, som muliggøres både via pengeindkomster og egenforsyning med naturalier, er én blandt flere modsætninger, der angår de økonomiske værdier. Dertil kommer, at

befolkningen ikke har direkte økonomisk indflydelse på fiskeanlæggene. Herved er der skabt et modsætningsforhold til de økonomisk indflydelsesrige interessenter, hvoraf nogle opleves som meget vanskelige at påvirke. F. eks. opleves KGH's økonomiske hensyn ofte at ligge temmelig langt fra bygdebefolkningens.

Der eksisterer ligeledes et modsætningsforhold mellem de to fiskeanlæg i bygden på grund af konkurrencen om fiskernes gunst i form af indhandling. KGH står for „det gamle“ (traditionen), mens den private fabrik søger at tegne nogle nye profiler. Konkurrenceforholdet indebærer også økonomiske modsætninger mellem de to anlæg. Men hvad gælder for begge anlæg er, at de kun tilbyder beskæftigelse og oplæring til egne virksomhedsformer. Uddannelsen tilpasses derfor disse krav og indgår i vidt omfang i institutionaliserede oplæringssystemer.

Men der er mulighed for at udvide beskæftigelsen og produktionen i Kangamiut, således at det sker i overensstemmelse med råvaregrundlagens ydeevne samt andre værdier i bygden. Flere produktioner må forsøges placeret i bygden og helhedsorganiseret i denne, mens byerne derimod i højere grad bør være centre for videreforarbejdning, så der tillige skabes en arbejdsfordeling mellem by og bygd.

Bistand til byggerne

Befolkningen har brug for hjælpemidler både i form af kapital og informationer (viden). Det vil derfor være en fundamental betingelse for udvikling af bygden, at man udefra accepterer en



Kangamiut.

Fot.: Margrethe Sørensen.

målsætning om at udvikle den. Målsætningen må indeholde, at værdier fra bygden bliver udbredt til og accepteret af de politiske og administrative myndigheder. Erhvervslivets konkrete udformning i Kangamiut vil være afhængig af, hvilke arter af værdier der udbredes, samt hvilke hensyn der tages – økonomiske, sociale, naturgivne, uddannelsesmæssige o. s. v.

Under alle omstændigheder vil det være nødvendigt at tilføre kapital til bygden. Samtidig skal den nævnte principielle målsætning om at udvikle bygden foreligge, samt at en produktion skal foregå på stedet. Endvidere vil det være

påkrævet at udbedre informationsmanglerne.

Passiviteten kan ændres ved at stille interessenter både i bygden og i det omgivende samfund over for krav og udfordringer om aktiv medvirken i udviklingen, men det kræves også, at der ydes faglig bistand. Ligeledes vil det være påkrævet at bringe bygdebefolkningens forudsætninger, hensyn og udviklingsplaner i overensstemmelse med hinanden.

Disse krav har det meget væsentlige til fælles, at en eventuel udvikling af Kangamiut og en forbedring af befolkningens livsvilkår nødvendigvis må udføres under hensyntagen til bygdebefolk-

ningens ønsker og de muligheder, den selv ser.

Atangmik-rapporten

Atangmik er den anden af de to bygder, hvor en intensiv dataindsamling har fundet sted. Bygden har et befolkningsgrundlag på 190. I 1973 var der 28 beboede huse i Atangmik, hvoraf omkring halvdelen var sundhedsmæssigt uforsvarlige og saneringsmodne. De politiske myndigheder har opretholdt et 14 års byggestop indtil 1974 på trods af gentagne anmodninger om nye boliger fra Atangmik-befolkningen. Hovederhvervet er fiskeri, som hovedsagelig drives fra små pramme med påhængsmotorer samt robåde.

Befolkningen har siden 1955 anmodet om bedre skoleforhold, men først i 1973 blev der bygget en ny skole. KGH's anlæg består af en butik, kontorbygning, to pakhus og et salteri. Udover KGH's produktionsapparat findes et lille privat frysehus, som har haft stor betydning i laksesæsonen.

Selv om sådanne forhold langt fra kan kaldes ideelle, er Atangmiks situation en særlig i forhold til de fleste andre steder. Bygden har netop det produktionsapparat stående, som mange andre bygder stræber efter at få, nemlig et frysehus. Befolkningen er interesseret i at overtage frysehuset, bl. a. for at opnå en bedre udnyttelse end i dag, hvor det blot bliver brugt et par måneder hvert år. En overtagelse af frysehuset ville kunne medføre, at beskæftigelsesmulighederne kunne forøges, og samtidig ville et indhandlingsstop for havkat kunne imødegås. En erhvervsudvikling er mulig, men

den kræver en indsats fra andre end blot Atangmik-befolkningen.

Informationsbrist

Der er i analysefaserne fundet informationsbrist hos såvel bygdebefolkningen som myndighederne. For befolkningens vedkommende gælder det, at den bl. a. savner oplysninger om ESU-låne-regler og om dens egne muligheder for selv at drive frysehuset, hvilket givetvis hæmmer udviklingen. Myndigheder og politikere er ofte ikke i besiddelse af viden om vigtige lokale forhold, hvorfor deres beslutnings- og handlingsgrundlag bliver mangelfuldt og fejlagtigt og medfører uhensigtsmæssige beslutninger.

KGH har informationsmonopol om bygdernes erhvervsforhold. Når KGH's informationsmateriale er mangelfuldt, som det har vist sig at være, medfører det derfor, at andre myndigheder og politikere får et mangelfuldt billede af bygdens erhvervsforhold.

KGH's driftsøkonomiske vurderingsgrundlag presser ofte Atangmik ud blandt KGH's marginale muligheder. Bygden kommer til at optræde i en stødpudeposition, hvor befolkningen ufrivilligt må acceptere indgreb fra KGH's side, f. eks. som følge af ændrede omstændigheder i byen. Heller ikke i disse situationer har Atangmik-befolkningen nogen reelle muligheder for at øve indflydelse, da den ikke har kontrol over de nødvendige magtmidler.

Manglende beskæftigelse

Et af de største problemer i Atangmik er manglende beskæftigelsesmuligheder,

bl. a. for kvinderne. Meget tyder på, at problemet kunne løses relativt nemt. Produktionsapparatet står allerede i bygden, blot uden at blive anvendt det meste af året. Da Atangmiks både og redskaber er af ældre dato, må der derfor investeres i nyere og bedre materiel efter bygdens lokale ønsker og forudsætninger. En investering i både og redskaber kombineret med en lokal overtagelse af fryshuset, eventuelt på andelsbasis, kunne skabe tiltrængte beskæftigelsesmuligheder.

Det kræver imidlertid, at bygdebefolkningen modtager udførlige oplysninger om mulighederne for drift af fryshuset og om de forskellige erhvervsstøttebestemmelser. En aktiv grønlandsk konsulenttjeneste er en nødvendighed, hvis disse informationskrav skal opfyldes.

Befolkningen i Atangmik har selv talrige gange forsøgt at gøre sig gældende for at få en udvikling i gang, både boligmæssigt, skolemæssigt og produktionsmæssigt. Megen tid og energi og mange kræfter er således gået til at afholde møder, udfærdige skrivelser, udforme strategi og planer for simpelt hen at undgå den nedlæggelse af bygden, som de politiske myndigheder i en lang årække har haft planer om.

Befolkningens langvarige kamp for at stoppe en nedlægning af bygden er blevet indgående behandlet i rapporten. Selv om bygden ikke synes at være i fare for nedlæggelse i dag, kan dette dog næppe tilskrives befolkningens ihærdige indsats. Det synes snarere, som om politikerne og myndighederne i dag har fået øjnene op for de meget uheldige virkninger, befolkningskoncentrationspolitikken, og

dermed fraflytninger fra bygderne, har medført i byerne.

Som en konsekvens af bygdernes manglende indflydelse på egne forhold er de nye bygderåd blevet vurderet i rapporten. Disse synes ikke at give bygdebefolkningen tilstrækkelige indflydelsesmuligheder på egne forhold. Bygderådene må godt nok ses som en positiv nyskabning, men dog med en temmelig stor brist i bygderådernes beslutningskompetence. Hvis nogen af de eksisterende interesse modsætninger ønskes formindsket, og hvis bygdebefolkningerne selv skal kunne træffe beslutninger om bygdeforhold, skal et bygderåd bl. a. selv kunne formulere, prioritere, planlægge og gennemføre opfyldelsen af behov og mål ud fra egne forudsætninger. Derfor må et sådant bygderåd selv kunne modtage og forvalte midler tilført udefra, herunder kapital, ekspertise og viden.

Forskellige mål med udviklingen

Bygdebefolkningen står på grund af en række samfundsbetingsede faktorer langt ringere stillet på det erhvervsmæssige område, end de naturbetingsede faktorer nødvendiggør, og ligeledes står bygdebefolkningen meget svagt med hensyn til deres muligheder for at påvirke de samfundsbetingsede faktorer.

En væsentlig del af årsagerne til dette udviklingsforløb skal søges i G-60's erhvervspolitik, men langt fra hele årsagen ligger her. En række generelle tendenser og fællestræk i samspillet mellem bygdebefolkning og de politisk/administrative myndigheder viser, at myndighedernes informationer om de enkelte bygder ofte er meget utilstrækkelige, både med hen-

syn til deres relevans og deres korrekthed. Endvidere har de forskellige grupper, som har indflydelse på bygdernes udvikling, meget ofte forskellige mål for denne udvikling, ligesom de ønsker at anvende forskellige midler til at nå disse mål.

De grønlandske bygdebefolkninger har generelt et ringe kendskab til det politiske og administrative system samt til, hvorledes de har mulighed for at påvirke de politiske og administrative myndigheder. De råder kun over meget få ressourcer eller hjælpemidler, som de kan udnytte til at påvirke bygdeudviklingen i retning af egne mål.

Bygdebefolkningerne har et godt kendskab til de traditionelle erhvervs-muligheder indenfor fiskeri og fangst i lokalområderne, samt til hvorledes disse muligheder kan udnyttes på traditionel vis. Derimod synes de kun at have mindre indsigt i, hvilke mere utraditionelle erhvervsaktiviteter, de kunne tage op, samt til de funktioner, som de ikke normalt er engageret i, f. eks. hele salgs-funktionen for de lokale produkter.

Traditionelle investorer

Etablering af nye erhvervsaktiviteter vil i reglen stille større krav til kapital, end byggerne selv besidder, og der er således behov for fremmedkapital. To instanser har i denne forbindelse betydning for bygdebefolkningen som mulige kilder for en sådan kapital, nemlig de private pengeinstitutter (Bikuben og Grønlandsbanken) samt Erhvervsstøtteudvalget (ESU). Pengeinstitutternes udlånsbetingelser er væsentlig ringere for bygdebefolkningen end ESU's, hvorfor

bygdebefolkningerne bliver meget afhængige af ESU og aktive investorer såsom Den kongelige grønlandske Handel (KGH) og private næringsdrivende.

ESU, der på mange områder har haft stor betydning for Grønlands erhvervsudvikling, har eksempelvis på fiskeriområdet kun ydet lån til større kuttere, som i bygdemæssig sammenhæng ikke altid er hensigtsmæssige. Flere ansøgere fra bygder er blevet presset til at købe større kuttere, end de egentlig ønskede. Dette har i flere tilfælde forårsaget, at kutterne senere er blevet taget tilbage på grund af mangelfuld afdragsbetaling, således at låntagerne er endt med en uoverkommelig gældsforpligtelse. Samtidig har denne udlånspolitik afholdt mange bygdefiskere i åbentvandsområdet fra at søge om lån til mindre kuttere, hvilket igen har bremset erhvervsudviklingen. Ligeledes har ESU's praksis vist store brister på det informationsmæssige område, idet ESU's beslutningsgrundlag for långivning på mange områder ofte har været alt for tyndt.

Som aktiv investor har KGH en ganske særlig stilling ved på næsten alle områder at gribe ind i bygdebefolkningens tilværelse. KGH har således ikke alene betydning for bygdernes produktionsmæssige forhold, men også for deres forsyningsmæssige og trafikale forhold. I relation til bygdernes erhvervsudvikling er KGH's holdning stærkt præget af en driftsøkonomisk betragtningsmåde, hvor de enkelte aktiviteters rentabilitet og driftsøkonomiske betydning for KGH får en afgørende indflydelse på Handelsstillingen til erhvervsaktiviteter.

De private næringsdrivende har ofte

betydning for bygdernes erhvervsudvikling som alternativ til KGH og ESU som finansieringskilde. På længere sigt opstår dog ofte et modsætningsforhold mellem private næringsdrivende og bygdebefolkningen, som ikke er til nogen fordel for bygderne. De næringsdrivendes stræben efter overskud kommer i modsætning til bygdebefolkningens ønsker om stabile beskæftigelsesmuligheder.

De enkelte kommunalbestyrelser står i reglen meget stærkt overfor bygdebefolkningen, fordi bygdernes repræsentant ofte føler sig isoleret og i mindretal. Dertil kommer, at overordnede myndigheder tilsyneladende lægger mere vægt på kommunalbestyrelsens udtalelser end på bygdebefolkningens. Denne problematik er især behandlet i Atangmik-rapporten, hvor mønstret i det politiske spil om en nedlægning af bygden analyseres.

Bygderådene uden kompetence

De nye bygderåd skulle afhjælpe denne situation, men disse råd kan ikke få afgørende betydning, da deres reelle kompetence er minimal, eftersom de er underlagt afgørelsen i bl. a. kommunalbestyrelser. Bygderådene burde selv kunne planlægge og gennemføre opfyldelsen af deres behov og mål ud fra deres egne forudsætninger. De må selv kunne modtage og forvalte midler tilført udefra i form af kapital og ekspertise.

I samme forbindelse er en række nye betænkninger og indstillinger analyseret og vurderet i relation til bygdernes erhvervsudvikling. Sammenfattende gælder, at de fremsatte forslag rummer mulighed for en mere bygdeorienteret er-

hvervsudvikling, men at de på ingen måde giver nogen form for garanti for, at en sådan udvikling vil finde sted.

Lokalsamfundsundersøgelsens analyser og konklusioner går mod en decentraliseret produktion, hvor de tilgængelige råvarer anvendes mest hensigtsmæssigt ud fra et beskæftigelsesmæssigt hensyn til bygdebefolkningerne, idet selv små råvareforekomster udnyttes ved hjælp af en arbejdsintensiv produktionsproces – med skyldig hensyntagen til overfiskningsproblemer. En sådan produktion vil på den ene side medføre større lønomkostninger og muligvis også større fragtomkostninger, men på den anden side vil den også på længere sigt betyde færre omkostninger til afskrivning, vedligeholdelse og forrentning af kapitalkrævende produktionsanlæg.

Små samfund er karakteriseret ved en lavere kriminalitet, mindre grad af oplevet fremmedgjorthed og mindre ensomhed, men tillige også ved en vanskeligere adgang til de samfundsmæssige goder, som følger en høj levestandard. Hvis det naturbetingede erhvervsgrundlag ikke udnyttes i tilstrækkelig grad, kan en bygd blive nedlagt, og det kan ikke kun opgøres i penge. Det medfører mange ikke-økonomiske virkninger af social og psykisk art.

Et øget tempo i bestræbelserne for, at KGH's bygdevirksomhed og eksisterende private industrianlæg kan overgå til andelsforeninger med bygdebefolkningerne som andelshavere, vil ligeledes få stor betydning, idet bygdebefolkningernes afhængighed af de politiske og administrative myndigheder samt de private næringsdrivende dermed kunne

blive mindre. En kraftig styrkelse og udbygning af andelskonsulentordningen fra den nuværende ene konsulent tillige med et aktivt erhvervsudviklingsråd og en

mere bygdevenlig erhvervsstøtteadministration vil derfor få afgørende betydning for bygdernes indflydelse på erhvervsudviklingen.

Forskergruppen består af lektor, lic. merc. Hans Gullestrup, der har forfattet „Bygdesamfund i Grønland – Rapport om nogle udviklingsproblemer“, mag. scient. soc. Margrethe Sørensen, der er forfatter til „Kangamiut – Påtvungne udviklingsproblemer i en grønlandsk bygd“, og cand. merc. Henning Schwerdtfeger, der har skrevet „Atangmik – Påtvungne udviklingsproblemer i en grønlandsk bygd“.

