

TRÆK AF GRØNLANDS ØKONOMI OG ERHVERVSLIV SIDEN 1950

Af fuldmægtig, cand. polit. *Pie Barfod*

I

Grønlandskommissionen

Når landsrådet i 1948 så stærkt gik ind for snarlig nedsættelse af en kommission, der skulle tage samtlige grønlandske samfundsproblemer op til nærmere overvejelse, skyldtes det uden tvivl først og fremmest ønsket om af få gennemført en omfattende ændring i organisationen af den økonomiske virksomhed i Grønland.

Den daværende organisation var - som det vil være de fleste bekendt - karakteriseret ved, at den danske stat gennem Den kgl. grønlandske Handel havde monopol ikke blot på indførsel og forhandling af alle varer i Grønland, men også på indkøb, forarbejdning og udførsel af de grønlandske erhververs fangst- og fiskeprodukter.

Både fra grønlandsk og fra dansk side havde der gennem mange år rejst sig stærke røster for en lempelse af dette monopol, der blev anset som en hæmsko for enhver teknisk og økonomisk udvikling af Grønland.

Der er nu forløbet godt 8 år, siden grønlandskommissionen i februar 1950 afgav sin betænkning, og siden de første af dens forslag blev ført ud i livet. Disse forslag fik gennemgribende betydning ikke blot inden for de økonomiske og erhvervsmæssige områder, men også inden for de kulturelle, sundhedsmæssige og sociale områder.

Da udviklingen inden for de økonomiske og erhvervsmæssige felter har fået en noget anden retning end tilsigtet, og der derved er opstået betydelige og endnu uløste problemer, kan det måske have interesse at vise, hvorledes denne udvikling har formet sig, og pege på en række af de spørgsmål, som for tiden bliver gjort til genstand for nærmere overvejelse, og hvis løsning trænger sig mere og mere på.

Først skal kort sammenfattes de mål, som grønlandskommissionen opstillede for den økonomiske politik.

Det gik som en rød tråd gennem betænkningen, at den hjælp, der skulle ydes, først og fremmest måtte betragtes som hjælp til selvhjælp. Ganske vist blev det

understreget, at det lave tekniske og sociale stadi, som Grønland befandt sig på, nødvendiggjorde støtte udefra, såfremt landet inden for en overskuelig fremtid skulle nå op på et mere forsvarligt økonomisk, socialt og kulturelt niveau. Men man håbede, at Grønlands fiskerigdomme og andre ressourcer ville være tilstrækkelige til at give grundlag for en væsentlig højere levestandard, når blot der blev foretaget rationelle investeringer og iøvrigt iværksat en række produktionsfremmende foranstaltninger, der skulle have til formål at sætte befolkningens ydeevne i vejret.

Som den første betingelse herfor ansås det for nødvendigt med øjeblikkelig virkning at foretage en hævnning af levestandarden, der omkring 1950 for store dele af befolkningen var så lav, at det måtte stå klart, at den umuliggjorde en tilfredsstillende arbejdsindsats.

Dernæst anså man det for nødvendigt, at den fremtidige økonomiske organisation for Grønland blev tilrettelagt således, at den gav mulighed for en gradvis udvikling henimod en tilstand, hvor grønlænderne selvstændigt kunne træde i økonomisk forbindelse med omverdenen og selvstændigt oprette erhvervsforetagender, drevet enten af private eller på andelsbasis. Denne økonomiske politik måtte ligeledes gøre det muligt for privat dansk kapital og initiativ at udøve økonomisk virksomhed i Grønland, idet man mente dette ville befordre den tekniske udvikling og støtte bestræbelserne for at øge den grønlandske befolknings aktivitet.

Ligeledes anså man det for at være af den største vigtighed at indrette den fremtidige politik således, at den grønlandske befolkning fik mulighed for at vurdere de objektive faktorer, der er afgørende for det økonomiske liv i Grønland, og indrette sig derefter.

Dog ønskede man som hidtil at forhindre, at de grønlandske erhververe - fiskere, fangere og fåreavlere - blev udsat for alt for store svingninger i deres indtægter som følge af prissvingninger på verdensmarkedet for de grønlandske produkter. Dette nødvendiggjorde, at der som hidtil fandt en vis konjunkturudligning sted ved fastsættelsen af de priser, der blev ydet de grønlandske producenter.

Til gennemførelse af de stillede mål blev af grønlandskommisionen i betænkningen anført midler, som ansås for velegnede. En del af disse foranstaltninger blev straks ført ud i livet, mens andre først efterhånden har kunnet realiseres.

For umiddelbart at hæve befolkningens levestandard ønskede man gennemført en øjeblikkelig forhøjelse af indtægterne, og denne fandt sted allerede i april 1950, idet lønningerne for bestillingsmændene (fastansatte funktionærer og arbejdere) blev sat op med ca. 65 % og lønningerne for de løstansatte ufaglærte arbejdere (lejede) med 100 %. Ganske vist steg samtidig priserne, gennemsnitlig med 18 %, men den reelle lønstigning udgjorde dog ikke mindre end henholdsvis ca. 40 % og

70 %. For at give et indtryk af indtægtsniveauet, kan nævnes, at løstansatte ufaglærte før forhøjelsen havde en timeløn på 50-75 øre, mens den gennemsnitlige timefortjeneste for en ufaglært arbejder i Danmark lå på omkring 3 kr. Nok var prisniveauet i Grønland på det tidspunkt væsentligt lavere end det danske, ligesom direkte beskatning var og endnu er ukendt i Grønland, men der var ikke desto mindre en afgørende forskel mellem realindtægten i Grønland og Danmark. De foretagne lønforhøjelser rettede nok en del på dette forhold, men endnu manglede der dog meget i, at levestandarden de to steder var den samme.

De frie erhververs realindtægter blev ved denne lejlighed ikke hævet, da man var af den opfattelse, at de grønlandske lønmodtageres indtægter var sakket agterud i forhold til erhververnes. Priserne på fiske-, fangst- og fåreavlsprodukter blev derfor i 1950 kun sat så meget i vejret, at der blev givet dækning for de stedfundne prisstigninger.

For at skabe mulighed for en yderligere hævelse af levestandarden, blev der stillet forslag om en række produktionsfremmende foranstaltninger. Nogle af disse var direkte til gavn for produktionen, dette gjaldt f. eks. forslagene om en omfattende teknisk udbygning af Grønland og om en række erhvervspolitiske foranstaltninger, bl. a. ydelse af lån til erhvervsvirksomhed, mens andre var af mere indirekte karakter, idet man henviste til, at forbedrede sundhedsforhold, derunder bedre boliger og en mere effektiv undervisnings- og oplysningsvirksomhed ville fremme grønlændernes produktivitet.

Ligeledes blev der stillet forslag om, at det hidtidige statsmonopol i Grønland såvel for forsyningstjenesten som for erhvervs- og eksportvirksomheden delvis skulle ophæves, således at privat dansk initiativ og kapital kunne få indpas og give produktionsvirksomheden en tiltrængt stimulans. For at undgå, at denne åbning af landet skulle medføre, at det grønlandske erhvervsliv blev for føleligt ramt af udefra kommende konjunktursvingninger, blev der endvidere stillet forslag om, at der skulle oprettes en central salgsorganisation, hvis opgaver dog indtil videre skulle varetages af Handelen, og hvorigennem al eksport fra Grønland skulle foregå. Denne salgsorganisation skulle i højkonjunkturperioder opkøbe de grønlandske produkter til priser, der lå lavere, end verdensmarkedets priser betingede. Det derved fremkomne overskud skulle samles i en konjunkturudligningsfond, hvis midler skulle anvendes til i dårlige tider at holde priserne til producenterne oppe.

På grundlag af disse forslag fra kommissionen blev der af rigsdagen vedtaget en række love - alle af 27. maj 1950 - og af disse omfattede følgende økonomiske og erhvervspolitiske forhold:

Ved en lov om Den kgl. grønlandske Handel blev det fastslået, at Handelen fortsat har pligt til at sikre Grønlands forsyning med forbrugsvarer og erhvervs-

redskaber, og at den - evt. i forbindelse med private erhvervsdrivende - skal aftage, forarbejde og eksportere grønlandske produkter.

Ved lov om udøvelse af erhverv i Grønland fik danske statsborgere med fast bopæl i Grønland, og under forudsætning af ministerens særlige tilladelse også andre danske statsborgere, ret til at drive erhvervsmæssig fangst, fiskeri og jagt på det grønlandske land- og søterritorium. Mod løsning af næringsbrev, der normalt kun gives personer, der i mindst 6 måneder har haft fast bopæl i Grønland, blev der endvidere givet adgang til at drive eksportvirksomhed og anden selvstændig næringsvirksomhed som industridrivende, håndværker, handlende el. lign.

For at opmuntre private til at benytte sig af de nu fastslåede rettigheder blev vedtaget en lov om en grønlandsk erhvervslånefond, hvori der blev givet nærmere bestemmelser om ydelse af forskellige former for lån til eksportvirksomheder. Endvidere blev der ved en senere bekendtgørelse givet muligheder for at yde lån til anden erhvervs- og næringsvirksomhed i Grønland.

Gennem disse bestemmelser var der nu skudt en breche i Den kgl. grønlandske Handels hidtidige monopol. Der blev dog gennem oprettelsen af den foreslåede salgsorganisation indført visse begrænsninger i privates eksportvirksomhed, ikke blot for at hindre for store konjunktursvingninger i Grønland, men også for at der kunne udøves kontrol med eksportvarernes kvalitet. Samtidig blev der ved oprettelse af konjunkturudligningsfonden pålagt Handelen pligt til gennem sin prispolitik at tilstræbe en udjævning af svingende konjunkturer på de grønlandske eksportvarer.

Af en noget anden karakter er loven om de offentlige grønlandske kasser, hvorved der hjemles ret til at lægge afgifter på forbrugsvarer for derigennem at skaffe den grønlandske landskasse og de grønlandske kommuner midler i hænde til at overtage en række opgaver, væsentlig af social karakter. Gennem denne lov blev der givet landsrådet og kommunerne et økonomisk ansvar, idet de blev medbestemmende ved løsningen af en række vigtige opgaver.

Desuden blev gennemført love, der vedrørte organisationen af sundhedsvæsen, kirke- og skolevæsen, og hvis formål det var - gennem en intensivering af sygdomsbekæmpelsen og af undervisningen - på længere sigt at søge befolkningens produktivitet øget.

Disse love og bekendtgørelser er i årene efter 1950 fulgt op af øgede bevillinger ikke alene til statens løbende virksomhed, men også til anlægsvirksomheden til gavn for den tekniske udbygning af Grønland. Endvidere er der hvert år ydet betydelige bevillinger til lån og tilskud til den grønlandske befolknings boligbyggeri og til privat erhvervsvirksomhed.

I forbindelse med åbningen af Grønland for privat økonomisk virksomhed anså kommissionen det for nødvendigt, at den hidtidige prispolitik blev ændret. Denne havde været karakteriseret ved, at de priser, som Handelen betalte de grønlandske erhververe for deres produkter, for visse produkters vedkommende var væsentligt lavere end de opnåede eksportpriser betingede. Det herved fremkomne overskud, som iøvrigt først og fremmest stammede fra ræveskindsproduktionen, blev dels anvendt til at holde butikspriserne på de indførte varer nede, således at de kom til at ligge betydeligt lavere end nødvendigt, hvis indkøbspriser, forsendelses- og distribueringsomkostninger skulle dækkes. Dels blev overskuddet anvendt til delvis dækning af det offentliges udgifter til administration, sundhedsvæsen, kirke- og skolevæsen og andre offentlige opgaver. Ønsket om, at private eller andelsforetagender skulle have mulighed for at overtage en del af forsyningstjenesten, mente man kun kunne opfyldes, hvis varepriserne blev fastsat, så salgsomkostningerne blev dækket. Det blev derfor anset for nødvendigt, at Handelen ændrede sin prispolitik, så forsyningstjenesten fremover kunne klare sig uden tilskud fra den grønlandske produktionsvirksomhed eller fra statskassen.

Som følge heraf blev der gennemført væsentlige prisforhøjelser, som iøvrigt var påbegyndt allerede i årene efter krigen, og der var grund til at tro, at priserne i løbet af få år kunne fastsættes så højt, at Handelens omkostninger ved vareforsyningen blev dækket.

Denne ændrede prispolitik indebar, at også lønningerne og priserne til producenterne måtte sættes op, idet den grønlandske befolkning ellers ville blive ringere stillet end hidtil. Dette blev dog af mange grunde kun regnet for en fordel. Bl. a. blev det anset for ønskeligt, at den fremtidige lønpolitik blev tilrettelagt således, at der efterhånden blev opnået større lighed mellem lønningerne til det udsendte personale og til den grønlandske befolkning, når arbejdsydelsen kvalitativt og kvantitativt var ens, og dette mente man lettere kunne gennemføres under et højere prisniveau.

Kommissionen var ganske klar over, at den foreslåede forhøjelse af det grønlandske pris- og lønniveau kunne medføre, at produktionsvirksomheden kom til at give underskud. Det blev dog anset for mere hensigtsmæssigt, at der blev ydet tilskud til produktionsvirksomheden i stedet for over varepriserne. Dog skulle der være mulighed for at give tilskud til enkelte varer, der var af betydning enten i det daglige forbrug eller i produktionen.

Endelig anså kommissionen det for nødvendigt, at der fandt en væsentlig koncentration sted af den grønlandske befolkning, der på det tidspunkt var spredt over næsten 200 bosteder. Uden en sådan koncentration mente man ikke, det var muligt at få gennemført alle de foreslåede foranstaltninger på en rationel og øko-

nomisk overkommelig måde. Ikke mindst fiskeriet, som man gik ud fra fremtidig ville blive Grønlands bærende erhverv, krævede produktionsanlæg af en sådan størrelse, at det kun ville være muligt at opføre dem på steder, hvor der var fiskere i tilstrækkeligt antal til at kapaciteten kunne blive udnyttet. Disse synspunkter har man haft for øje i den senere fulgte investeringspolitik, og også ved tildeling af boligstøttelån har man taget hensyn til, hvilke steder man gerne så udbygget.

Efter at kommissionens forslag gennem lovbestemmelser og på anden måde i årene efter 1950 blev ført ud i livet, var der på næsten alle områder skabt et grundlag for, at det grønlandske samfund kunne udvikles efter de retningslinier, som var angivet i kommissionens betænkning.

Når man nu vil prøve at bedømme virkningerne af de gennemførte foranstaltninger, må det huskes, at 8 år er et kort åremål, og det kan ikke ventes, at der i løbet af den tid skulle være nået tilfredsstillende resultater overalt. Ikke desto mindre kan det dog være af værdi at standse op et øjeblik og se på de foreløbige resultater, ikke mindst fordi udviklingen - som nævnt i indledningen - på nogen områder er gået i en anden retning end tilsigtet.

Forinden der i en følgende artikel bliver redegjort for udviklingens forløb, skal her gives oplysninger om befolkningen og erhvervsstrukturen samt om den stedfundne investering, faktorer der er af grundlæggende betydning for den økonomiske udvikling.

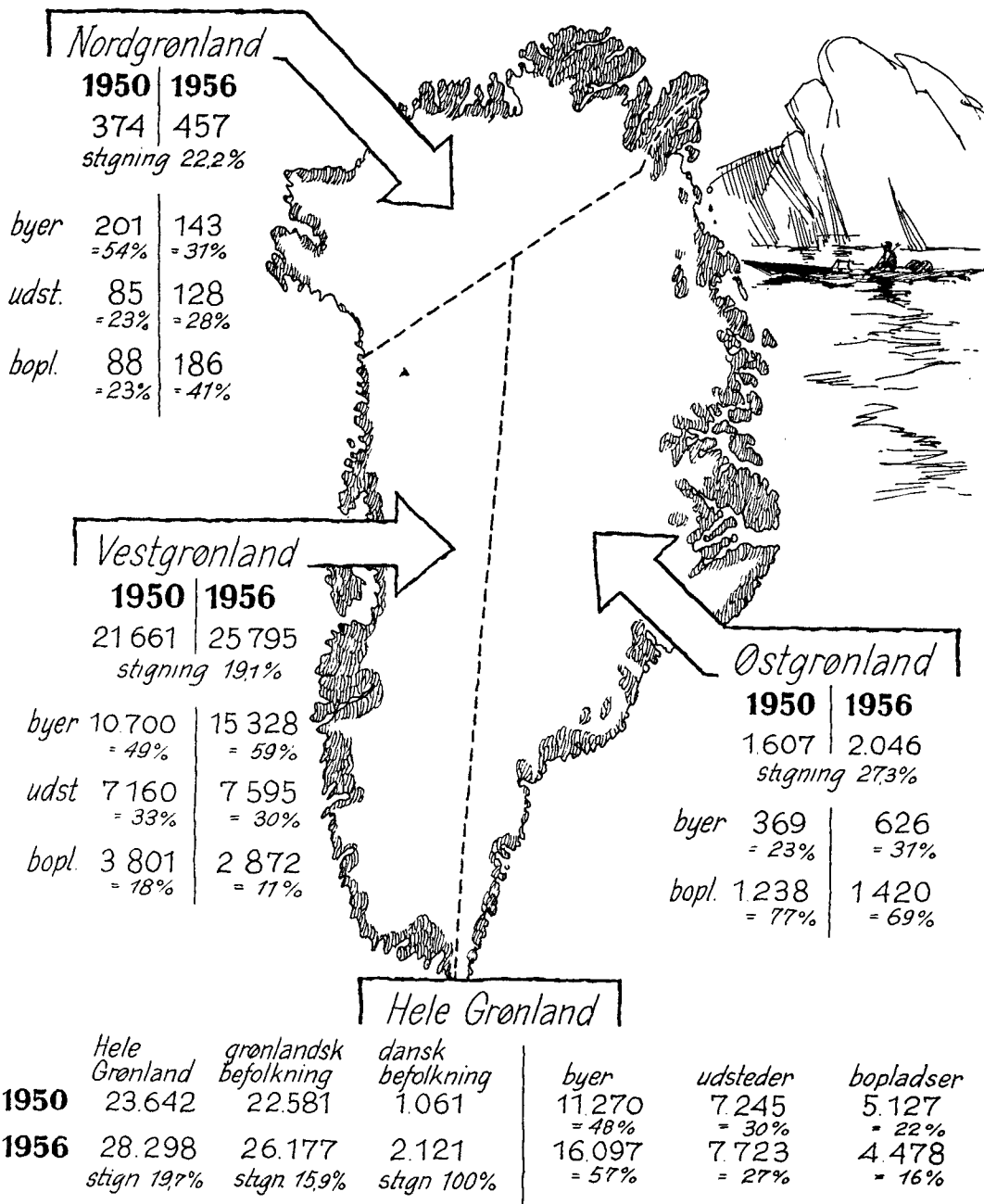
Befolkning og erhverv.

Af omstående oversigt fremgår det, at den grønlandske befolkning i løbet af 6 år er vokset med 16 % - eller næsten 3 % om året - så befolkningen nu udgør godt 26.000, hvortil kommer den danske befolkning på godt et par tusind. Samtidig med denne stærke vækst i befolkningen, er der i Vestgrønland sket en omfattende flytning fra de mindre steder til de større, og dette i forbindelse med en stigning i det danske befolkningselement, der væsentlig bor i byerne, har medført at bybefolkningen nu udgør næsten 60 % mod knap 50 % i 1950.

Denne flytning finder sted år for år i omtrent samme takt, og der er grund til at tro, at den vil fortsætte også i de kommende år, således at den samling af befolkningen, som ansås for nødvendig for en effektiv organisation af produktionsvirksomheden er godt på vej. Som det vil ses af det følgende, forsinkes den ønskede udvikling dog i nogen grad af manglende muligheder for at fremskaffe boliger i tiltrækkeligt omfang til tilflytterne.

Afgørende for den økonomiske udvikling er ikke blot befolkningens størrelse, men også dens alders- og erhvervsfordeling.

GRØNLANDS BEFOLKNING



Oversigt, der viser befolkningens tilvækst og flytning.

Aldersfordelingen er på grund af en meget høj fødselshyppighed og en lav gennemsnitslevealder karakteriseret ved, at den relative andel af personer i den produktive alder i Grønland er langt mindre end her. De 15-64-årige udgør således i Grønland kun omkring 55 % af den samlede befolkning mod i Danmark ca. 65 %.

En erhvervsfordeling er ikke helt let at foretage, da en stor del af befolkningen periodevis beskæftiger sig med fiskeri og fangst og i andre perioder har løst arbejde ved losning, lastning, vandhentning og andet. Det kan derfor blive noget tilfældigt, i hvilken gruppe en familie bliver placeret, men efter de foreliggende oplysninger kan man dog antage at omkring halvdelen af befolkningen lever som frie erhververe, idet noget under en fjerdedel fortsat væsentlig ernærer sig gennem fangsterhvervet, godt en fjerdedel ved fiskeri, mens de resterende frie erhververe - vel omkring 80 familier - hovedsagelig lever af fåreavl. Hovedparten af den anden halvdel af befolkningen er ansat under forskellige statsinstitutioner som håndværkere, arbejdsmænd, lærere, funktionærer m. v. Tilbage bliver et par tusind, der i det væsentlige lever af aldersrente, pension eller - som følge af sygdom eller invaliditet - modtager understøttelse. Det danske befolkningselement er så godt som udelukkende ansat under staten, kun nogle få har nedsat sig som private håndværkere, handlende eller fiskere.

Den tekniske udvikling og boligbyggeriet.

Kort efter sidste krig blev anlægsvirksomheden, der før krigen lå på højst en halv mill. kr. årligt, væsentligt intensiveret.

Efter 1950 blev der sat yderligere fart i den tekniske udbygning, og - regnet i penge - fandt der som det vil ses af omstående oversigt en fordobling sted fra 4-årsperioden 1946-49 til 1950-53. Efter den tid har bevillingerne til anlægsvirksomheden varieret stærkt fra år til år, afhængig af statens økonomiske muligheder. Sammenligner man 4-årsperioden 1954-57 med den foregående periode, har der - når man ser bort fra boligbyggeriet - nok været en stigning på omkring 20 %, men som følge af prisstigninger på byggematerialer og lønstigninger har omkostningsstigningerne været så væsentlige, at der reelt er tale om stagnation eller måske endog tilbagegang.

Da Grønland teknisk set lå på et særdeles lavt stade, har det ikke været muligt at indskrænke sig til investeringer i produktionsanlæg, der har umiddelbar betydning for eksportproduktionen. Forinden eller sideløbende dermed har der måttet bygges veje, havne, elværker, værksteder, vandforsyningsanlæg o. s. v., og da der ligeledes har været hårdt behov for sygehuse, skoler m. m., har hidtil kun en relativ beskeden del af bevillingerne kunnet anvendes til fiskerianlæg og fabrikker.

Statens anlægsvirksomhed

	<u>1946/47—1949/50</u>	<u>1950/51—1953</u>	<u>1954—1957¹</u>
	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.
Administrationsbygninger	137	1.054	476
Sygehuse, sanatorium m. v.	1.377	8.999	19.507
Skoler, radiofoni, kirker	808	3.112	12.285
Elanlæg, vandforsyningsanlæg	2.582	8.104	12.460
Radio- og meteorologianlæg	15.963 ²	6.553	1.857
Butikker, pakhuse m. v.	945	7.214	7.324
Entreprenørpladser, værksteder, skibs- og bådeværfter, brand- stationer m. v.	385	4.398	6.357
Biler, maskiner, brandværns- materiel, lossemateriel m. v.	923	4.167	4.713
Havneanlæg, vejanlæg, opfyldningsarbejder	794	9.929	10.115
Skibe og fartøjer	12.994	3.711	7.806
Industri-, fiskeri- og tankanlæg, kulbrud	3.943	8.342	8.990
Boliger til sundhedsvæsenets personale, lærere og andre funktionærer	2.744	14.307	8.520
Boliger til Handelens personale	2.744	4.793	3.982
Andre anlæg	909	2.921	2.679
	<hr/> 44.504 ²	<hr/> 87.604	<hr/> 107.071

¹ Tallene for 1957 er budgettal.

² I dette beløb indgår i modsætning til de følgende år udgifter til anlæg opført i henhold til internationale aftaler.

Også for landskassen og kommunernes midler gennemføres der investeringer i bl. a. mindre vejanlæg, værksteder, kommunale boliger og alderdomshjem. Ialt er der, siden loven om de offentlige grønlandske kasser trådte i kraft i 1951, anvendt 3,6 mill. kr. hertil.

Såvel af tekniske som af bevillingsmæssige grunde har boligbyggeriet for befolkningen, der hovedsagelig finansieres gennem lån og tilskud fra statskassen, ligesom den øvrige investeringsvirksomhed ikke haft det omfang, som det var ønskeligt ud fra et sundhedsmæssigt og socialt hensyn. Også af hensyn til befolkningskoncentrationen havde det været en fordel, om den tekniske udbygning og boligbyggeriet havde kunnet foregå i et hastigere tempo. Særlig har det voldt vanskeligheder at fremskaffe det fornødne antal boliger til de familier, der gerne vil flytte til steder, der er under udbygning, og dette har hæmmet den ønskede tilflytning til byerne.

En boligtælling foretaget i efteråret 1955 giver et grelt billede af, hvor nødvendigt det er at få sat fart i boligbyggeriet. Der findes i Vestgrønland knap 4.000 private boliger. Heraf er godt halvdelen huse med 1 værelse. I disse ca. 2.000 1-værelses lejligheder, hvoraf kun 600 har køkkener, bor halvdelen af Vestgrønlands befolkning - omkring 10.000 mennesker. D. v. s. at der gennemsnitlig bor 5 mennesker i hver 1-værelses lejlighed.

Der er i årene 1953-57 anvendt gennemsnitlig 6 mill. kr. årlig til boligbyggeriet for den grønlandske befolkning, og ialt er der i disse 5 år bygget 1200 boliger, hvoraf de 1150 i Vestgrønland. Hovedparten af boligerne bygges af grønlandsministeriets tekniske organisation, dog er i enkelte byer en del af boligbyggeriet overgået til private håndværkere - hovedsagelig danske, der har slået sig ned i Grønland.

Som byggepriserne ligger i dag vil de nuværende bevillinger kun være tilstrækkelige til ca. 200 boliger om året, hvoraf omkring halvdelen er nødvendige blot til dækning af det boligbehov, der opstår som følge af befolkningstilvæksten. Såfremt bevillingerne ikke forhøjes, er der derfor lang vej igen, inden boligstandarden i Grønland kan blive tilfredsstillende.

Det vil forstås, at det endnu langt fra har været muligt at investere til gavn for befolkning og erhverv i det ønskede omfang.

Som det vil fremgå af en følgende artikel har dette i forbindelse med en række andre udforudsete forhold skabt store vanskeligheder for gennemførelsen af den tilsigtede tekniske, sociale og økonomiske udvikling.