

Lund, Lars

Working Paper

Det koster at være lille. Grønlands hjemtagelser 1980 til 1993 og smådriftsulemper

Working paper, No. 10-2018

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, Copenhagen Business School (CBS)

Suggested Citation: Lund, Lars (2018) : Det koster at være lille. Grønlands hjemtagelser 1980 til 1993 og smådriftsulemper, Working paper, No. 10-2018, Copenhagen Business School (CBS), Department of Economics, Frederiksberg, <https://hdl.handle.net/10398/9677>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/208590>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>



**Copenhagen
Business School**
HANDELSHØJSKOLEN

Department of Economics

Copenhagen Business School

Working paper version 2: 10-2018

**Det koster at være lille.
Grønlands hjemtagelser 1980 til 1993 og
smådriftsulemper. (Ny version)**

Lars Lund

Det koster at være lille. Grønlands hjemtagelser 1980 til 1993 og smådriftsulemper. (Ny version)

*Lars Lund, april 2018**

Abstract. After home rule in 1979 Greenland gradually takes over expenditure of general government from Denmark during the 1980ies. Step by step Denmark gives a subsidy to Greenland covering what were the Danish expenditures. Nearly the entire subsidy comes in four lumps, 1980, 1985, 1987 and 1992. Subsequently the subsidies have been regulated according to the increase in costs for the Danish general government in providing services. Supposing government expenditures being a constant fraction of GDP, we calculate what would have been the hypothetical Danish expenditures to the four areas and then compare these to the actual Greenlandic expenditures in 1994 and 2014. Actual expenditures are much higher than the projected Danish ones. Especially this is true for education and real social services where the level is more than twice the projection. The article's point of view is that a large part of the overshooting is due to small scale diseconomies.

Key Words: Greenland, Government expenditure, Small Scale Disadvantages

*Jeg takker for kommentarer fra Anders Møller Christensen, Niels Blomgren Hansen og Anders Hede. Ansvar for fejl og mangler er mit.

*(Artiklen er en ny version af arbejdspapir **Working Paper 10 2018** der fejlagtigt medtog Grønlands udgifter til det statistikken over de offentlige finanser omtaler som generelle offentlige tjenester (funktion nr. 1). Se en præcisering i starten af afsnit 2.)*

1. Indledning

I en bemærkelsesværdig artikel i avisen AG den 12. april 2009 skriver den grønlandske journalist Elna Egede at, ”staten driver disse områder billigt med stordriftsfordele. Fordele som Grønland ikke har med sin administration for bare 56.000 borgere og en evig mangel på ekspertise”. Passagen handler om nye opgaver Grønland kan hjemtage efter den Selvstyrelov (2009) som kort tid efter træder i kraft. Det har lige siden ligger i baghovedet hos nærværende forfatter dels at det er rigtigt at pege på Danmarks fordele og Grønlands tilsvarende smådriftsulemper og dels at det ville være nyttigt på makroniveau at kunne give en talmæssig belysning af smådriftsulemperne. Dertil kommer et behov for en præcisering af begrebets anvendelse i sammenhængen. I øvrigt er det meget sjældent at der fra grønlandsk side peges på disse ulemper.

Artiklen belyser omkostningen ved den grønlandske forvaltning og service set i forhold til hvad det før indførelsen af hjemmestyre kostede for Danmark at udbyde og koordinere disse ydelser. Til det formål gives et overblik over hjemtagelserne efter indførelsen af hjemmestyre i 1979, konkret gælder det årene 1980 til 1993. Siden 1993 har det samlede bloktilskud været pris- og lønreguleret efter den almindelige omkostningsudvikling for statens tjenester. 1993-bloktilskuddet kan deles op svarende til forskellige offentlige funktioner, og det kan undersøges hvordan denne fordeling svarer til fordelingen da hjemtagelserne var afsluttet og i dag. I hele artiklen forstås ”i dag” som 2014.

Det er almindelig kendt at den offentlige sektor i Grønland er meget stor, men det er ikke klart om det kun skyldes den måde Grønland efterhånden har varetaget forvaltnings- og serviceopgaverne på eller om niveauet også afspejler at den danske administration var dyr. I det omfang den sidste forklaring gælder, tyder det på mere grundlæggende årsager til den store og dyre offentlige sektor, nemlig at det er svært at komme uden om smådriftsulemperne når et apparat skal opbygges til at klare de almindelige offentlige opgaver, de grønlandske udfordringer med geografi og størrelse af befolkningen taget i betragtning.

Bloktilskuddet fra Danmark bygges gradvist op i perioden 1980 til 1993. Startskuddet er et stort beløb i 1980 til skole, erhvervsuddannelser og socialpolitikens overførsler til husholdningerne. Den sidste store hjemtagelse er sundhedsområdet i 1992. Ind imellem er der hele erhvervsområdet i 1985 og forsyning og boliger i 1987. I de andre år overtages en hel del områder som ikke økonomisk vejer så tungt. Lovgrundlaget findes dels i love som beskriver de opgaver Hjemmestyret skal løse og dels love som fastlægger tilskuddets konkrete størrelse, se hjemtagelseslove og tilskudslove i referencer.

Et en gang modtaget tilskud beholdes, og det reguleres med de stigninger i omkostningerne, løn og priser, staten, dvs. Danmark, står overfor. I hele hjemmestyreperioden og måske især efter 1993 hvor alle hjemtagelser har fundet sted, er det formelt set et åbent spørgsmål om der skal ske en aftrapning af tilskuddet så at Grønland kunne frigøre sig fra den økonomiske afhængighed af Danmark. Praksis bliver at prisreguleringen fortsætter, og dette lovfæstes som princip med Selvstyreloven i 2009.

Hele fremstillingen er knyttet til de fire nævnte forvaltningsområder (1980, 1985, 1987, 1992). Dels dækker de stort set hele tilskuddet, og dels mener vi at kunne identificere de udgifter der i dag

hører til de oprindeligt definerede områder indenfor offentlig forvaltning og service som disse dele af tilskuddet skulle dække, dog naturligvis kun med en vis usikkerhed.

De enkelte portioner af tilskuddet fastlægges i kroner og ører som det området har kostet Danmark. Man kan spørge sig selv hvor korrekt det kan gøres, men princippet lægger i hvert fald op til at Grønland kan forsøge at løse opgaven for de samme penge, som Danmark gjorde, så det ikke skulle være nødvendigt at opkræve skatter til dækning af de nye udgifter. Denne tankegang kan dog kun gælde i starten. Over tiden kunne mængde og kvalitet indenfor forvaltning og service forøges. Opbygningen af bloktilskuddet i hjemtagelsesperioden og herunder den årlige regulering af de allerede givne tilskud gennemgås i afsnit 2. Afsnit 3 beskriver opbygningen af bloktilskuddet i hjemtagelsesperioden og tilskuddets reale struktur ved periodens slutning.

I afsnit 4 gennemføres en kontrafaktisk beregning. Når bloktilskuddet starter med at være den udgift Danmark havde, så må en passende fremførelse af tilskuddet være et bud på hvad udgiften ville have været for Danmark. Spørgsmålet er hvad en passende fremskrivning kan være. For det første må der reguleres for inflation. For det andet må det antages at større velstand, altså en real vækst, også smitter af på det offentlige udgifter. En meget enkel antagelse, som for den betragtede periode passer overraskende godt for Danmark, er at de offentlige udgifter udgør en konstant andel af bruttonationalproduktet. Under denne antagelse vil en regulering efter BNP i løbende priser dække såvel inflation som vækst. Derfor laves en regulering af de fire store dele af bloktilskuddet efter den nominelle udvikling i Grønlands BNP frem til 1994 og 2014. For disse år har vi således en fremskrevet dansk udgift, FDU, til de fire områder. Ideen er at sammenligne disse beløb med de faktiske grønlandske udgifter.

Opdelingen af Grønlands udgifter behandles i afsnit 5. Ved hjælp af COFOG (*classification of functions of government*) tabeller for kommuner og hjemme-/selvstyre, har vi med en vis usikkerhed fordelt det offentlige forbrug ud fra kontoteksterne i regnskaberne og COFOG-nøglen. Endvidere er tilskud (overførsler til husholdninger og virksomheder) fordelt på områderne.

Den omtalte sammenligning foretages i afsnit 6. Under et er den grønlandske udgift næsten 40 pct. større end FDU i 2014. Det er let at sætte mærkatet smådriftsulempe på denne forskel, men om det er rigtigt og hvad det vil sige, er i bedste fald en kompliceret problemstilling.

Det er interessant at merudgiften varierer meget. Området SST er det største, og samtidig er det her den relative merudgift er størst, mere end dobbelt op i forhold til FDU. Den modsatte vej er det gået med forsyning og boliger, FB, hvor det relative niveau faldet til næsten det halve. På erhvervsområdet, ERH, er der først en voldsom stigning især på grund af subsidier og derefter en kraftig opretning. Hovedresultat er at SST med især skole, erhvervsuddannelse og socialpolitik er blevet meget dyr. Området tegner sig alene for stort set hele mervæksten i udgifterne.

Afsnit 7 diskuterer anvendelsen af begrebet smådriftsulempe. Ved levering af en offentlig ydelse til Grønland, må skalaen nødvendigvis være lille på grund af befolkningen på omkring 55.000 indbyggere. Stordriftsfordele for Danmark kan derfor ikke skyldes selve sagsmængden som må være uafhængig af udbyder. Vi argumenterer for at Danmarks faste omkostning på forskellige områder ikke afholdes alene med henblik på at løse opgaverne i Grønland. Derved kan der komme en kile mellem hvad staten sparer og hvad udgiften kan blive i Grønland.

En relativ dansk fordel udelukker ikke at også Danmark har haft smådriftsulemper. Imidlertid synes det ikke at have været tilfældet. Det danske niveau for alle de hjemtagne områder udgør efter

vores beregning kun 0,63 pct. af udgiften i Danmark. Lefefoden i Grønland var lavere end i Danmark, men befolkningen udgjorde 1 pct. af den danske, og en vis smådriftsulempe må Danmark også have haft. På den baggrund forekommer det danske udgiftsniveau overraskende lavt. Den samlede konklusion er derfor at smådriftsulemperne er betydelige for Grønland medens de ikke synes at have belastet Danmark.

Hvordan udviklingen har været for enkelte dele af udgifterne, forbrug og tilskud, drøftes i afsnit 8. Det konstateres at det ikke er en stigning i overførslerne, hverken til virksomheder eller til husholdninger, der driver det høje udgiftsniveau. Forbrugsudgifterne til skole, erhvervsuddannelse og reale sociale ydelser i kommunerne stiger kraftigt fra 1994 til 2014.

Efter gennemførelsen af analysen i afsnittene 3 til 8 er der en kortfattet metodekritik i afsnit 9. Høje udgifter må modsvares af skatter idet dog Grønland i hver periode har en start-finansiering i form af bloktilskuddet. I afsnit 10 ses på hvor meget ekstra grønlænderne må betale i skat på grund af smådriftsulemperne, og der ses på perspektivet for højere skatter i fremtiden når eller hvis der kommer gang i de hjemtagelser Selvstyreløven fra 2009 åbner for.

2. Hjemtagelserne; en oversigt

Den legale baggrund for de tilskud som får navnet bloktilskuddet, findes i Lov om hjemmestyre (1978). To vigtige paragraffer er § 4 og § 5. Efter den første kan Grønland hjemtage områder nævnt i en liste der er et bilag til loven. Der gives ikke tilskud. Disse udgiftsområder dækker hovedsagelig det som kaldes generelle offentlige tjenester omfattende det politiske system, betjeningen heraf, skattevæsen og udenrigsanliggender. Efter § 5 hjemtages ligeledes områder fra den nævnte liste, men her gives der efter forhandling et tilskud. I selve lovteksten er der ikke kriterier for udmålingen af tilskuddet. Imidlertid var forståelsen at Danmark ikke skulle tjene på hjemtagelsen. Der er en grundig gennemgang af hjemtagelserne i selvstyrekommissionens betænkning (2008), bilag 12, afsnit 4, særligt skema pp. 451-452. Nærværende fremstilling er om hjemtagelserne efter § 5.

Bloktilskuddet opbygges i perioden 1980 til 1993. Ved en hjemtagelse er der noget Danmark ikke længere skal stå for, og der er noget Hjemmestyret skal tage sig af. Formelt sker det ved at danske love fra 1978 og frem bestemmer at Grønlands hjemmestyre, ”fastsætter ved landstingsforordning nærmere regler” for det og det og at, ”det påhviler Grønlands hjemmestyre at ...” sørge for det og det.

Her følger en oversigt over indholdet af de fire store områder. Det er undladt at tynde opremsningen med lovnumre og de præcise navne på lovene for i stedet at lægge vægt hvad det er for udgiftsområder der hjemtages. Derefter følger en oversigt over de resterende hjemtagelser.

Hjemtagelser 1980, Skole mv. og sociale tilskud, SST

- En 9årig folkeskole. Gratis skolegang, gratis bøger. Såfremt skolen forestår kostskoleophold i Danmark, skal opholdet være gratis
- Arbejdsformidling og erhvervsvejledning
- Erhvervsuddannelse. Gratis. Åben for alle som opfylder adgangsbetingelserne
- Læreruddannelse til folkeskolen
- Uddannelse af socialpædagoger

- Radio og fjernsyn. Dog bliver selve sendestyrer hos Grønlands tekniske Organisation
- Fritidsundervisning for voksne og unge
- Fritidsforanstaltninger for børn
- En del af administration og regler vedrørende kirken i Grønland som i øvrigt hører under den danske folkekirke og er placeret under Københavns Stift. Præster og kirkeligt personale i øvrigt aflønnes af Grønland
- Biblioteker. Et bibliotek i hver kommune. Adgang for alle
- Sociale tilskud til husholdninger, kontante ydelser efter diverse kriterier, sygdom, alder osv.
- Særlig bistandsvirksomhed for grønlandere i Danmark (må forstås sådan at hvis de sociale myndigheder sender en person til Danmark i en særlig hensigt, er det grønlandsk socialpolitik).

Hjemtagelser 1985, Erhvervsområdet og herunder subsidier til erhvervene, ERH

- Overtagelse af Den kgl. grønlandske Handels (KGHs) produktions- og salgsvirksomhed
- Regler om og varetagelse af produktion og salg af grønlandske produkter
- Erhvervsstøtte.
-

Hjemtagelser 1987, Forsyning og boliger, FB

- Offentlig forsyning: el, vand, varme, kloakering, terrænpleje, post, teletjenester
- Anlæg og drift af havne
- Grønlands tekniske Organisation
- Boligforsyning
- Boligstøtte.

Hjemtagelse 1992, Sundhedsområdet, SUND

- Sundhedsvæsenet.

I 1993 tegner de fire områder sig for 93 pct. af de til hjemtagelserne bevilgede tilskud. De resterende syv pct. går til hjemtagelser i den følgende oversigt:

- 1981: folkehøjskoler
- 1981: museer; skal indsamle materiale til belysning af kulturudviklingen
- 1981: arealforvaltning, byplanlægning, landsplanlægning; undtaget hvad der har forbindelse med råstofaktiviteter.
- 1981: regler vedrørende konstruktion og indretning af bygninger
- 1981: støtte til højskoler og højskoleelever
- 1986: den resterende del af KGH
- 1986: i forståelse med landslæge, indenrigsminister og sundhedsstyrelse adgang til indkøb og fordeling af lægemidler
- 1986: regler om forsyningssikkerhed og om regulering af sø- og lufttransport (adgang til at al transport skal ske med særlig tilladelse fra Hjemmestyret)
- 1986: postbesørgelse

- 1989: overtager Grønlands fiskeriundersøgelser; skal forske, offentliggøre og rådgive
- 1989: den centrale (offentlige) lønanvisning
- 1989: regler om miljøbeskyttelse
- 1993: Grønland bliver et selvstændigt stift i folkekirken. Der oprettes et bispeembede.

3. Bloktilskuddet

For at kunne sammenligne de danske udgifter, både i alt og på områder, med de grønlandske udgifter, er der brug for 3 sæt af oplysninger: (1) Bloktilskuddets struktur. (2) En hypotetisk fremskrivning af danske udgifter, FDU, såfremt den danske administration havde fortsat. (3) De faktiske grønlandske udgifter, både på områder og totalt. Bloktilskuddets struktur behandles i dette afsnit.

Der kommer et nyt lag eller en tilvækst til bloktilskuddet ind hvert år i perioden 1980 til 1993. Selve denne lagdeling fremgår ikke af lovgivningen, så vi har konstrueret lagdelingen ud fra to oplysninger. Den ene er det samlede tilskud i det enkelte år, og den anden er den regulering der foretages fra år til år af de tidligere tilskud, en regulering som har taget højde for omkostningsstigningen på den danske stats offentlige ydelser. Tag som et eksempel laget for 1985. I dette år er der et nyt tal for det samlede tilskud. Dette tal minus det prisregulerede samlede 1984-tilskud er 1985 laget, et tilskud givet til de aktiviteter Grønland hjemtager i 1985. En prisregulering af dette tal fra 1985 til 1986 identificerer 1985-områdets plads i det samlede tilskud for 1986. Dette er hovedmodellen. Enkelte undtagelser fremgår af det følgende.

Den første lov om tilskud til Grønlands hjemmestyre er nr. 510 af 21. december 1978, der fastsætter tilskuddet for 1980, 1981 og 1982. De følgende love fastsætter alle tilskuddet for to eller tre år, og alle love indeholder en bestemmelse for reguleringen af beløbet for år nummer to og, hvor det er relevant, nummer tre.¹ Der har i begyndelsen været usikkerhed om reguleringen. I 1982 skulle den i henhold til 1978 loven ske med stigningen i bruttofaktoriindkomsten for den ikke offentlige del af økonomien. Imidlertid følger det af en lovændring i 1980, at der skal reguleres efter ændringen i hele bruttofaktoriindkomsten. Her sondres ikke mellem den reale og den prismæssige udvikling. Vi har beregnet tilskuddet for 1982 med denne regulering. Dette er i praksis den eneste undtagelse. Al anden regulering er for inflation.² I 1992 og årene derefter fremgår den danske prisregulering implicit af udviklingen i det nominelle bloktilskud, lov om tilskud (1990): ”Tilskuddet reguleres i 1992 og 1993 med en procent, der svarer til den gennemsnitlige pris- og lønregulering på statens driftsbudget”.

¹ Dog viser det sig dog at reguleringen bliver irrelevant i de fleste år idet den overhales af en ny lov. Fx er det bestemt hvordan tilskuddet skal reguleres i 1981, men en ny lov bestemmer tilskuddets nominelle størrelse i 1981 så den forudsete regulering bortfalder. Det gælder med undtagelse af årene 1982 og 1990.

² Ifølge lovene reguleres der indtil 1992 med den implicite prisstigning i bruttofaktoriindkomsten for offentlige tjenester som kan beregnes ud fra nationalindkomsttal, Statistisk tiårsoversigt (1988 og 1994).

Tabel 1 Bloktilskuddet; lagdeling efter dansk prisregulering

Mio. kr.	1980	1985	1987	1992	1993	1993 - %
SST	392,8	-	-	-	794,1	34
ERH	-	211,4	-	-	297,7	13
FB	-	-	354,1	-	445,6	19
SUND	-	-	-	618,2	630,7	27
Rest-93	-	-	-	-	159,4	7
Total	392,8	894,9	1.340,2	2.249,0	2.327,4	100

Tabel 1 viser den procentvise fordeling af tilskuddet på de fire områder og på en rest i 1993, året som afslutter hjemtagelserne. Tilskuddet starter med beløbet 392,8 mio. kr. i 1980. De følgende tilskudsbeløb i diagonalen er beregnet som beskrevet ovenfor. Tallene er derefter fremført til 1993 med den regulering de danske love bestemmer. For det følgende er det kun den relative fordeling i tabellen sidste kolonne som er relevant. Bloktilskuddet har fra starten stået til fri disposition for Hjemmestyret. I et hvilket som helst år fra 1993 og frem kan strukturen af de faktiske udgifter sammenlignes 1993-fordelingen i *tabel 1*. Denne fordeling er et fastfrosset billede. Havde Danmark stået for de offentlige opgaver i 1993, ville der med al sandsynlighed være blevet omprioriteret inden for den samme beløbsramme.

4. Den fremskrevne danske udgift, FDU

De offentlige udgifter vokser nominelt og realt. Metoden i denne undersøgelse er at holde udgifterne i Grønland i 1994 og 2014 op mod en hypotetisk dansk udgift. De to år er valgt af principielle og af praktiske grunde. I 1994 er hjemtagelserne overstået, og dermed er det fulde bloktilskud opbygget. Det var for så vidt tilfældet også året før. Imidlertid starter den statistik for de offentlige finanser vi stadig har i dag, i 1994, og derfor er det bekvemt at bruge dette år til at beskrive strukturen af de offentlige finanser lige efter afslutningen af Hjemmestyrets første fase.

I perioden 1980 til 2014 udgør det offentlige forbrug i Danmark en meget konstant andel af bruttonationalproduktet, BNP. Gennemsnittet er lige godt 25 pct., og standardafvigelsen er et procentpoint. Det vil sige at det nominelle offentlige forbrug følger summen inflation og vækst. Stort set samme stabilitet findes for transfereringerne. Her er der umiddelbart danske tal for perioden 1990 til 2014. De samlede overførsler, det vil sige til såvel husholdninger som virksomheder udgør i gennemsnit godt 19 pct. af BNP, og standardafvigelsen er 1,3 procentpoint. Vi ser hvad udgifterne i de fire klumper ville være hvis de dels (1) var dækket af tilskuddet i begyndelsesåret og dels (2) var steget i takt med det nominelle grønlandske BNP.

Der foreligger tal for det grønlandske BNP i alle årene. Det tidligere skatte- og indkomstbaserede regnskab bruges fra 1980 til 2003, og det nye produktionsbaserede nationalregnskab giver tal fra 2003 og frem. Der beregnes nominelle vækstfaktorer for alle år: årets BNP divideret med BNP i det foregående år. Dette tal er 1+ nominel vækstrate. Den kumulerede vækstfaktor findes ved successiv

multiplikation: vækstfaktor-81 x vækstfaktor-82 x osv. Den kumulerede faktor fra 1980 til 2014 er 5,34, det er en stigning på 434 %. Dette tal dækker over en prisstigning på 266 % og en real vækst på 46 %.³

Til vores beregning er der brug for fem BNP-vækstfaktorer: fire fra henholdsvis 1980, 1985, 1987 og 1992 til 1994 og en fra 1994 til 2014. Tag som et eksempel FB. De 354,1 mio. kr. fra *tabel 1* skal ganges med 1,19 for at få den fremskrevne danske udgift i 1994, det bliver 420,7 mio. kr. Denne udgift føres videre frem til 2014 ved at blive ganget med 2,24 hvilket giver en FDU for 2014 på 937,4 mio. kr. til FB-området. *Tabel 2* viser FDU på de fire områder i de to år. I det næste afsnit ses der på de faktiske grønlandske udgifter og de sammenlignes med tallene i *tabel 2*.

Tabel 2 Fremskrevne danske udgifter, FDU

Mio. kr.	1994	2014
SST	937	2.087
ERH	309	689
FB	421	937
SUND	631	1.407

5. Grønlands udgifter

Der er en sammenhængende statistik for de offentlige finanser fra 1994 og frem. Forvaltning og service er opdelt på 10 funktioner, almindelig administration, forsvar og så videre. Tallene er endvidere opdelt efter realøkonomiske kriterier, hvor vi er interesserede dels i det offentlige forbrug og dels i transfereringer. Vi har fået stillet COFOG (*classification of functions of government*) tabeller om det offentlige forbrug til rådighed af Grønlands Statistik.

Tabellen for 2014 er for kommunernes vedkommende på 208 linjer (konti), og den for landskassen (i dag kaldet selvstyret) er på 224 linjer. Tilsvarende er der henholdsvis 455 linjer og 197 linjer i tabellen for 1994. For hver linje er det vurderet hvor udgiften hører hjemme. Dels er der kontoteksterne i regnskaberne, og dels har hver linje et COFOG-nummer med tilhørende tekster i en COFOG-nøgle. Nogle enkelte poster er fordelt på områder svarende til bloktilskuddets 1993-struktur. Hovedsageligt er udgifterne henført med 100 pct. til et af områderne. En enkelt undtagelse er TV- og Radiodistribution i Grønland som med støtte i lovteksterne er fordelt med en halvdel til SST og en halvdel til FB. Udgifter vedrørende råstoffer i 2014 er ikke placeret da de er hjemtaget i selvstyreperioden, og de tilsvarende 1994-udgifter har ikke indgået i udmålingen af bloktilskuddet. Ved vurderingerne er det søgt at følge beskrivelsen i lovmaterialet om de opgaver hjemmestyret skulle varetage i takt med at bloktilskuddet blev bygget op til sit endelige reale niveau. Fordelingen af det offentlige forbrug på de fire store områder er usikker. Et interessant korrektiv ville være at andre gennemførte samme øvelse. Vi skønner at opdelingen er rimeligt robust.

³ $1,46 * 3,66 = 5,34$

Da Grønland fik hjemmestyre havde man ikke gymnasiale uddannelser og universitet. Derfor er udgifterne GU-skolerne og universitet ikke medtaget i den grønlandske udgift til området SST.

Ved denne fordeling på områder er udgifterne til generelle offentlige tjenester holdt udenfor da der her ikke fulgte tilskud med ved Grønlands overtagelse af opgaverne, jævnfør indledningen til afsnit 2 om hjemtagelser efter Hjemmestyrelovens §4. Ligesom FDU vedrører tilskudsområderne, skal også de faktiske grønlandske udgifter kun vedrøre disse områder for at der kan foretages en sammenligning.

Tre af områderne er en blanding af forbrug og tilskud til husholdninger og erhverv. Forbrugstallene er derfor suppleret med oplysninger i Grønlands Statistiks databank om tilskud. *Tabel 3* viser resultatet for 2014. Den tilsvarende tabel for 1994 er vist som *tabel A.1* i appendiks. I *tabel 3* er det landskassens forbrug på 695 mio. kr. som er opgjort uden GU-skolerne (80 mio. kr.) og Universitetsparken (130 mio.kr.).

Tabel 3 Offentlige udgifter til de fire områder i 2014, Mio. kr.

Område	SST	ERH	FB	SUND
Ogffentligt forbrug				
Kommuner	2.308	78	194	
Landskasse	695	109	185	1.352
Overførsler				
Til erhverv		467		
Boligstøtte			122	
Øvrige til hushold.	1.502			
Sum	4.505	655	501	1.352

I *tabel 1* dækker de fire store hjemtagelsesområder 93 pct. af det endelige bloktilskud. Vores fordeling dækker 97 pct. af de samlede udgifter til forbrug og transfereringer til husholdninger og virksomheder i 1994 og 93 pct. i 2014. Beregningen af disse procenter vises i *tabellerne A.2* og *A.3* i appendiks. Der er således fuld overensstemmelse mellem områdernes samlede vægt i bloktilskuddet og i vores egen fordeling af de faktiske udgifter i 2014 medens vi har fået lidt for meget ind under klumperne i 1994.

6. Sammenligning af den fremskrevne danske udgift og de grønlandske udgifter

Fremgangsmåden er enkel. Fra *tabel 3* have 4.505 mio. kr. som udgiften til SST, og fra *tabel 2* har vi 2.087 mio. kr. som FDU. Divisionen $4505/2087 = 2,16$ viser at udgiften er 216 pct. af FDU, det

vil sige at den skyder over med 116 pct., altså mere end en fordobling. *Tabel 4* giver tallet for alle fire områder og deres sum for de to år.

For de fire områder under et er vores skøn en faktisk udgift i 2014 på 7 mia. kr. De danske tilskud fremført med udviklingen i det nominelle grønlandske BNP er godt 5 mia. kr. Den faktiske udgift er 137 pct. af FDU. For 1994 fås tilsvarende en faktisk udgift på 3,8 mia. kr. og en FDU på 2,3 mia. kr. Her bliver den faktiske udgift 166 pct. af FDU. Det var meget billigere for Danmark at varetage den offentlige sektors opgaver på Grønland end det er for Grønland at klare opgaverne selv. Et sådant udsagn er naturligvis kontrafaktisk, vi kender ikke udviklingen hvis Danmark skulle have løftet opgaven frem til 1994 og videre til 2014, og hermed tænker vi på en udvikling hvor der ikke i Grønland ville være nogen speciel modvilje mod ”en dansk løsning”. Betragtningen her er rent teknisk. Hvis Danmark ikke snød Grønland ved den oprindelige udmåling af bloktilskuddene og hvis den danske varetagelse af de offentlige opgaver ikke var specielt dårlig, det almindelige grønlandske velstandsniveau i 1980erne taget i betragtning, så er Grønlands egen løsning dyr.

Tabel 4 Udgifter i procent af FDU

	1994	2014
SST	220	216
ERH	237	95
FB	92	53
SUND	100	96
Sum	166	137

Lad os se nærmere på *tabel 4*. Det største område, skole og sociale tilskud mv., her kaldt SST, er også det som ser dyrest ud. Efter *tabel 1* udgør det 34 pct. af FDU i 1994 efterfulgt af SUND med en andel på 27 pct. Som andel af den faktiske udgift fylder SST lidt over halvdelen i 1994, og den har distanceret sig voldsomt fra SUND. Dette er en dramatisk ommøblering af de offentlige udgifter over et kort åremål, lad os sige fra 1979, sidste år med danske udgifter på alle områder, og til 1994. Dernæst holder de faktiske udgifter til SST deres relation til FDU, 220 pct. i 1994 og 216 pct. i 2014. Her er tunge ressourcekrævende opgaver på SST-området:

- En del af forvaltningen som ikke er generelle tjenester
- Skoler og erhvervsuddannelser
- Børn og unge
- Alderdom
- Handicap

I runde tal er kommunernes og landskassens forbrug i 2014 tre mia. kr., se *tabel 3*. Folkeskole og erhvervsuddannelser koster godt en mia. kr. Direkte hjælp til børn, handicappede og ældre på

institutioner eller på anden måde koster en mia. kr. De fire sidste af de fem pinde dækker således to tredjedele af det samlede forbrug på området SST.

Tallene i *tabel 4* på erhvervsområdet, ERH, er voldsomme. Efter et relativt endnu højere niveau i starten end for SST er man lidt under FDU i 2014. Det omtales i afsnit 8 at Hjemmestyret i starten synes at have skruet voldsom op for en subsidiering af erhvervene og at denne politik senere (sikkert nødtvungen) er rullet tilbage. Administration og regulering af fiskeriet er det største enkeltområde indenfor forbruget i ERH med mere end halvdelen af selvstyrets udgift.

Grønland har sænket udgifterne indenfor forsyning og boliger, FB. Noget af forklaringen kan være at befolkningen i dag lever betydeligt mere koncentreret end i 1980 hvilket forenkler boligforsyningen. Endvidere havde Danmark gennemført et betydeligt boligbyggeri fra 1960 til 1987, hvor dette område hjemtages, og derfor kommer sammenligningen sikkert også til at blande kapitaludgifter sammen med forbrug. Dog er den grønlandske udgift sandsynligvis undervurderet fordi den kapitaliserede værdi af rentesubsidiet til en privat bolig eller en andelsbolig burde indgå som offentligt forbrug i færdiggørelsesåret.⁴ I alt er det offentlige forbrug på boliger inklusive afskrivninger 136 mio. kr. ifølge COFOG-tabellen for 2014. Transport koster 86 mio. kr. og radio og TV 48 mio. kr. De tre poster udgør godt 70 pct. af forbruget hos kommuner og selvstyre på 379 mio. kr.

Efter *tabel 4* ligger den samlede udgift på området FB stort set neutralt i 1994. Den kraftige reduktion af udgift i forhold til FDU i 2014 skyldes en nedgang i landskasses forbrug og en halvering af niveauet for direkte boligstøtte til husholdningerne, se afsnit 8.

For områderne under et kan man hæfte sig ved at udgifterne i 1994 og 2014 kom til at ligge henholdsvis 66 pct. og 37 pct. over FDU. Imidlertid er det nok vigtigere at tage områderne hver for sig og især at notere sig de markante tal for SST. I det følgende afsnit går vi nærmere ind på en fortolkning og et forsøg på en forklaring af tallene i *tabel 4*.

7. Problematisering af påstand om smådriftsulemper

Her vil vi se på to forhold. For det første er der i teorien en præcis definition af stordrift og smådrift, men vores anvendelse af disse udtryk lever ikke op til denne klarhed. Vi synes at en løsere brug af begrebet smådriftsulempe kan forsvares i sammenhængen når man ellers er bevidst om de faktorer den bredere anvendelse dækker over. For det andet udelukker smådriftsulemper i Grønland ikke at det også for Danmark var dyrt at levere forvaltning og service til Grønland, så det i forhold både til BNP og den disponible bruttonationalindkomst høje udgiftsniveau kan bestå af to lag, et som allerede gjorde sig gældende før hjemtagelserne og et der er kommet oveni med hjemmestyre og selvstyre.

Begrebet stordrift er knyttet til produktionsfunktionen. Lad en produktion af en vare eller en tjeneste foregå med en fast omkostning og en konstant meromkostning for hver yderligere enhed som produceres. (Det sidste beløb, den såkaldte grænseomkostning, har i øvrigt ingen betydning for argumentet). Den gennemsnitlige stykomkostning vil falde ved stigende produktion. Skal der kun

⁴ I nationalregnskabet skulle ressourceforbruget ved en bolig indgå med en del som er investering, og en del som er offentligt forbrug.

produceres lidt, er det nødvendigt at affinde sig med at omkostningen per enhed bliver forholdsvis stor fordi den faste omkostning skal fordeles på et lille antal producerede enheder. I dette eksempel kan der ikke vælges mellem forskellige teknikker, og kvaliteten af de produktionsfaktorer, fysisk kapital, råvarer og arbejde, der anvendes, ligger fast. De faktorer der skal bruges ved en udvidelse af produktionen er i udbud til en konstant pris.

Lad os gå til anvendelsen i praksis af begreberne på den grønlandske administration. Mængden af ensartede sager som skal behandles, vil være begrænset. Mange skoler, for at tage det eksempel, må være små. Problemet er imidlertid at denne smådrift også vil gælde for en dansk varetagelse af opgaverne. Stordriftsfordelen for Danmark ligger snarere et andet sted. Den faste omkostning i Danmark behøver ikke at være afholdt alene med henblik på at klare de grønlandske sager. Der kan være tale om et baggrunds set-up som også bruges i den danske forvaltning. Skoler er et godt eksempel. I Grønland skal man have hele apparatet for at klare den lille produktion hvorimod ekspertisen i forvaltningen i Danmark på forhånd er der som støtte for den langt større danske produktion.⁵

Der kommer en kile mellem hvad Danmark sparer ved ikke længere at skulle stå for en bestemt ydelse i Grønland og det det vil koste Grønland at levere ydelsen. Omfattede tilskuddet det nævnte baggrunds set-up, ville Danmark komme til at betale nogle omkostninger to gange. Når tilskuddet fastlægges ved den danske besparelse, bliver implikationen at Grønland må gøre tingene på en anden måde end den danske for at undgå smådriftsulemper.

Som nævnt forudsætter den rene stordriftsmodel at der er ubegrænset udbud af den variable produktionsfaktor, ofte arbejde. Denne forudsætning er selvfølgelig altid urealistisk, men det dybe danske arbejdsmarked kan betyde at den gælder bedre for Danmark end for Grønland. Mindre elasticitet i udbudet kan både betyde at prisen stiger når der købes mere af faktoren, og at faktorens kvalitet falder; produktiviteten falder og prisen, lønnen når det gælder arbejde, falder ikke tilsvarende. I Grønland vil det ofte være sådan at først hyres der kvalificeret grønlandsk arbejdskraft, derefter ansættes mindre kvalificerede eller der ansættes arbejdskraft fra Danmark. En tilkaldt bliver typisk i Grønland i en kortere periode, så en del af arbejdstiden går til oplæring, og den gennemsnitlige produktivitet for hele perioden bliver tilsvarende lav.

Lad os gå til det andet forhold, nemlig Danmarks smådriftsulemper på de områder Grønland hjemtog i Hjemmestyrets første år. Vi forsøger en talmæssig belysning. Beregningen laves sådan at det konstrueres hvad offentlig service og forvaltning på de hjemtagne områder ville have kostet for Danmark i 1994. De fire dele af tilskuddet føres frem fra 1980, 1985, 1987 og 1992 til 1994 med den nominelle stigning i det danske BNP (om der her skal vælges en dansk regulering er ikke helt klart). Derefter divideres summen af udgifterne i de fire klumper med de 0,93 for at få den

⁵ Se bort fra variable omkostninger og lad F_1 og F_2 være faste omkostninger ved ydelse 1 og 2. Der leveres mængderne x_1 og x_2 . Der er en bagvedliggende fast omkostning, F_f , som er en forudsætning for at levere ydelserne 1 og 2, og som også er en fast omkostning i forhold til andre ydelser end 1 og 2. Dermed er F_f en fællesomkostning som ikke kan fordeles. Der er to arbitrære vægte, v_1 og v_{1+2} . Den sidste bestemmer hvor meget af F_f der skal tilskrives de to ydelser. Den første angiver den del heraf som tilskrives ydelse 1. De gennemsnitlige omkostninger bliver $(F_1 + v_{1+2} \cdot v_1 \cdot F_f)/x_1$ og $(F_2 + v_{1+2} \cdot (1 - v_1) \cdot F_f)/x_2$. Antag at F_f ikke påvirkes af at Danmark afgiver de to ydelser til Grønland. Hvis det danske subsidie til Grønland omfattede F_f , eller en del heraf ville Danmark komme til at afholde denne udgift to gange.

resterende del af bloktilskuddet med. Det giver en ”dansk”⁶ 1994 udgift på 2.433 mio. kr. Dernæst anslås den tilsvarende udgift i Danmark til 383.496 mio. kr.⁷ Dermed er den konstruerede danske udgift i Grønland kun 0,63 pct. af den tilsvarende udgift i Danmark.

Vi havde forventet en større andel. Den grønlandske befolkning udgør 1 pct. af den danske. Den grønlandske levestandard er lavere end den danske hvilket trækker mod en mindre procent, men den anden vej trækker Grønlands beliggenhed og klima. Resultatet støtter den tidligere betragtning om at den danske administration havde faste omkostninger der kunne deles med aktiviteter som ikke var relateret til Grønland. Muligvis betød det også noget at den danske styring var teknokratisk og i mindre grad underlagt demokratisk kontrol og debat end tilfældet ellers var i Danmark, og med hjemmestyre ligeledes blev i Grønland.

Resultaterne kan sammenfattes således:

- Grønland har betydelige smådriftsulemper indenfor den del af offentlig forvaltning og service der her kaldt SST. Der er store faste omkostninger i forhold til en lille produktion, og de omkostninger der varierer med produktionens størrelse er høje på grund af lav kompetence og et tyndt arbejdsmarked.
- Danmark synes i overraskende grad at have klaret sig uden smådriftsulemper på de hjemtagne områder; antageligt ved at have haft faste omkostninger der ikke alene har været relateret til grønlandske aktiviteter.

For ikke at blande flere problemstillinger sammen er det forudsat at der er en vis offentlig forvaltning og service som skal leveres. Derefter er spørgsmålet hvilke smådriftsulemper der følger med hjemtagelsen. I virkeligheden er der ikke tale om en veldefineret, så at sige kvantitativt bestemt, ydelse. I vores omtale af smådriftsulemper ligger en antagelse om at der blev leveret de samme ydelser før og efter hjemtagelsen. Også kvaliteten af de offentlige ydelser betyder noget for hvor store ulemperne faktisk er. Bliver kvaliteten bedre efter hjemtagelse, er smådriftsulemperne mindre. Bliver den offentlige betjening af borgere og virksomheder dårligere, er de tilsvarende større. Sammenhængen mellem omkostninger, produceret mængde og kvalitet ligger uden for hvad denne artikel beskæftiger sig med.

Ved en hjemtagelse kan den faste omkostning ikke introduceres gradvist da den er en nødvendig startomkostning. Derfor er det forventeligt at ulemperne kommer i et hug fra første dag. I det omfang de faste omkostninger ikke er dækket af tilskuddet fra Danmark, skal de finansieres ved skatter. At udgifterne stiger med det samme støttes af statistikken. I 1994 hvor hjemtagelserne lige er afsluttet, udgør told, indenlandske afgifter samt formue- og indkomstskatter 33 pct. af BNP. Det niveau holder sig og er faktisk gennemsnittet for hele perioden 1994 til 2014. Springet op i beskatning er spejlbilledet af at udgifterne fra første færd bliver store i forhold til FDU, se *tabel 4*.

⁶ Forskellen til det tidlige brugte begreb, FDU, er at reguleringen sker efter det nominelle *danske* BNP.

⁷ For med den officielle statistik at svare på det spørgsmål må der gås en omvej over 1998. Fra og med dette år er der en opdeling af offentlig service og forvaltning på 10 funktioner. Det kan med særdeles god tilnærmelse siges at to af funktionerne ikke blev hjemtaget og at *generelle offentlige tjens* blev hjemtaget uden tilskud. De to områder Danmark beholdt, og stadig har, er forsvar og offentlig orden og sikkerhed (bortset fra brandvæsen). De syv funktioner kostede 489.851 mio. kr. i 1998.

8. Udgifternes sammensætning i 1994 og 2014

De offentlige driftsudgifter eller løbende udgifter er sammensat af offentligt forbrug, som lægger beslag på ressourcer, og tilskud eller overførsler til husholdninger og virksomheder. I de oprindelige dele af bloktilskuddet kan der ikke sondres mellem hvor meget der er til forbrug og hvor meget der er til overførsler. Med særlig interesse i smådriftsulemper er det uheldigt da det kun er vedrørende forbruget at det egentlig giver mening at tale om stordrift og smådrift. Her sættes der nogle ressourcer ind og der kommer et resultat ud. Overførslerne omfordeler købekraften mellem personer, virksomheder og sektorer uden at der produceres noget.

Statistikken om de offentlige finanser fra 1994 og frem kan belyse forbrugets og overførslernes andele af udgifterne. Ses der først på overførslerne, er niveauet gået nedad set i forhold til BNP. Frem til og med år 2000 er det gennemsnitlige niveau 22 pct. For følgende ti år falder tallet til 17 pct., og for de sidste år til 2014 er der yderligere et fald til 15 pct. Den vigende tendens gælder både for det der går til virksomhederne og det der går til husholdningerne. Disse oplysninger er vigtige i forhold til *tabel 4* med efterfølgende diskussion af smådriftsulemper. Det høje udgiftsniveau skyldes ikke en vækst i overførslerne, men i forbruget. Dermed forstærkes konklusionen i det foregående afsnit.

I almindelighed forventes det ikke at det offentlige forbrug falder som andel af BNP. Tværtimod betyder den såkaldte Baumol-effekt at der er et pres i den anden retning.⁸ Vi bliver rigere fordi der produceres mere pr. person. En del af den offentlige service egner sig måske dårligt for effektivisering. Hvis de offentligt ansatte alligevel skal have del i den almindelige velstandsstigning, skal deres løn stige ligesom lønnen andre steder, og dermed lægger det offentlige forbrug beslag på en større del af nationalproduktet, vel at mærke under den forudsætning at substitutionen ikke er for kraftig, altså forudsat at efterspørgslen efter offentlig service ikke beskæres helt i takt med stigningen i omkostningerne. Her er vi naturligvis ved et kernepunkt for fastlæggelsen af den økonomiske politik. Vi kan konstatere at kommunernes og hjemmestyrets/selvstyrets forbrug tilsammen hele tiden udgør 45 til 46 pct. af BNP i perioden fra 1994 til 2014.

Tabellerne 5 og 6 belyser strukturen af udgifterne inden for vores fire områder. Overførslernes samlede andel af udgifterne er faldet fra 1994 til 2014. De almindelige sociale tilskud til husholdninger er stort set uændrede. Som tidligere nævnt, må det antages at de officielle tal undervurderer det offentlige forbrug under FB på grund af rentesubsidiet til private boliger og andelsboliger. Erhvervssubsidierne falder til under det halve gennem de 20 år. Udgangspunktet var en voldsom stigning i Hjemmestyrets første år, jævnfør *tabel 4*.

⁸ Økonomiske Råd (2017) kapitel III handler om Baumol-effekten.

Tabel 5 Offentlige udgifter til de fire områder i 1994

Område	SST	ERH	FB	SUND	I alt
	Pct.				
Ogffentligt forbrug					
Kommuner	20,7	2,0	2,8	0,0	26
Landskasse	12,9	1,6	3,8	16,5	35
Overførsler					
Til erhverv		15,6			16
Boligstøtte			3,5		4
Øvrige til hushold.	20,5				21
Sum	54	19	10	17	100

Tabel 6 Offentlige udgifter til de fire områder i 2014

Område	SST	ERH	FB	SUND	I alt
	Pct.				
Ogffentligt forbrug					
Kommuner	32,9	1,1	2,8	0,0	37
Landskasse	9,9	1,6	2,6	19,3	33
Overførsler					
Til erhverv		6,7			7
Boligstøtte			1,7		2
Øvrige til hushold.	21,4				21
Sum	64	9	7	19	100

Den anden store forskydning fra 1994 til 2014 er et øget kommunalt forbrug på området SST. Andelen stiger fra godt en femtedel til næsten en tredjedel af samtlige udgifter. Dette underbygger en formodning om at ikke bare den tidlige grønlandske administration efter det høje hjemtagelsestempo i 1980'erne led af smådriftsulemper, men at også opbygningen af dagens grønlandske samfund med skole, anden uddannelse og reale ydelser til børn og unge, til handicappede og til de ældre har været dyr.

9. Et kritisk blik på fremgangsmåden

Artiklen har en makrotilgang til spørgsmålet om smådriftsulemper. Aggregerede fremskrevne danske udgifter, FDU, sammenlignes med aggregerede faktiske grønlandske udgifter. Bag udviklingen ligger imidlertid en politisk stillingtagen og herunder ønsker om ændringer. Vores

sammenligning kan på den måde komme til at holde beløb op mod hinanden som dækker en forvaltning der er tænkt som forskellig i sit indhold.

Selvom der var dialog mellem danskere og grønlandere både i civilsamfundet op på politisk niveau, er det nærliggende at antage at danske prioriteringer dominerede mens danskerne sad ved roret. Når Grønland med Hjemmestyret kommer til selv at bestemme prioriteringen, skulle det give en forøgelse af velfærden, og den større udgift på nogle områder skyldes da ikke kun smådrift, men også en mere relevant service og forvaltning.

Det grønlandske samfund er et helt andet nu end i 1979. Mange aktiviteter eksisterede ikke dengang, tænk på forlængelsen af skoleperioden og hele uddannelsesområdet efter folkeskolen. Noget af det der er kaldt smådriftsulemper, dækker over udbygninger af hvad det offentlige leverer og beskæftiger sig med. Dog er der til en vis grad taget hensyn hertil, da det danske udgiftsniveau ved hjemtagelsen er fremført med den vækst der har været i økonomien og som fra 1980erne til 2014 er på 40 til 50 pct.

De øgede udgifter hjemme kan i nogen grad skyldes at Grønland har haft fordele i Danmark som aldrig har været registreret som tilskud. Ved korte ophold i Danmark er der blevet trukket på gratis uddannelse og sikkert og andre ydelser, det kunne være sundhed. Når Grønland starter tilsvarende uddannelsestilbud hjemme, dukker der udgifter op som ingen rigtigt havde tænkt på og som i hvert fald ikke blev indregnet i de oprindelige tilskud.

Ved sammenligning af FDU og faktiske grønlandske udgifter er der ikke taget hensyn til forskellige priser og lønninger i henholdsvis Danmark og Grønland. Tilkaldt arbejdskraft kan når bolig og transport tages i betragtning, være dyrere end hvad det ville koste at beskæftige de samme personer i Danmark. Det høje grønlandske prisniveau belaster det varekøb som indgår i det offentlige forbrug. Dette må dog mere eller mindre være opvejet af det lavere grønlandske lønniveau.

Alt i alt, hvis den grønlandske løsning er pærer, og den danske løsning var æbler, så har vi måske i nogen grad trukket æbler fra pærer. Denne fejlkilde rokker dog næppe ved hovedkonklusionen at den offentlige sektor i Grønland tynges af betydelige smådriftsulemper.

10. Politiske perspektiver

Er smådriftsulemperne et uundgåeligt vilkår? Både ja og nej. Vil man med en lille befolkning gøre alting som i et land med en stor befolkning, synes ulemperne at være uundgåelige. Hvis samfundets struktur og herunder forvaltning og service tilpasses den lille befolkning, kan ulemperne sikkert begrænses. At gennemføre ændringer i den retning nu vil kræve stor politisk handlekraft og en solid længerevarende demokratisk opbakning. Det grønlandske samfund er, med regler vedrørende import og eksport, med persontransport ud og ind af Grønland, med regler for skibstrafik og flytrafik, med bestemmelser om anerkendelse af uddannelser, med organiseringen af arbejdsmarkedet hvor mange grupper er afdelinger af danske faglige organisationer, med afhængigheden for fiskeriet af internationale organisationer og aftaler, det grønlandske samfund er på grund af alle disse forhold, stærkt afhængig af at kunne fungere i samklang med verden udenfor.

Hele det moderne samfunds kompleksitet kan være vanskelig at håndtere for en beskeden udgift pr. indbygger når befolkningen er meget lille. Havde Hjemmestyret især på SST-området fra starten sagt at, ”vi skal gøre det for det samme som det kostede danskerne”, ville det være en anden sag, men der er vi ikke i dag.

Der er smådriftsulemper og som det er sagt igen og igen, er den offentlige sektor meget stor. Det er en anomali at det offentlige forbrug er større end det private forbrug. Det koster på skattebilletten. Efter *tabellerne 2 og 3* er der i 2014 en forskel på 2 mia. kr. på den faktiske udgift og FDU for de fire store områder. Reduceres den med de afskrivninger på ca. 8,5 pct., som er indbygget i udgiftstallene, men ikke er en del af likviditetsregnskabet, så udgør den 38 pct. af de samlede skatter og afgifter til kommuner og Selvstyre på 4,6 mia. kr.

Efter Selvstyreloven er der en række områder som Grønland kan hjemtage, Lov ... selvstyre (2009). Denne gang følger der ikke tilskud med. Grønland skal selv betale, det vil sige bloktilskuddet berøres ikke af nye hjemtagelser. De nye muligheder for at hjemtage fremgår af to lister i et bilag til loven. Punkterne 1) til 10) på liste II omfatter funktionen offentlig orden og sikkerhed. Hjemtagelse kan ske punkt for punkt. Et skiller sig ud ved at være meget tungt, det er politi som koster 459 mio. kr. af de 635 mio. kr. for hele funktionen i 2014. Antag at politi hjemtages. Det svarer til 10 pct. af det samlede skatteprovenu. Kommer der smådriftsulemper oveni, kunne der blive tale om en større stigning. Om der netop her skal regnes med betydelige yderligere smådriftsulemper er uklart idet den danske udgift i Grønland forholdsmæssigt er meget stor. De 459 mio. kr. til politi udgør hele 4,3 pct. af den tilsvarende udgift i Danmark, et nærmest uforståeligt højt niveau når det erindres at Grønlands befolkning udgør en pct. af den danske. Dog og under alle omstændigheder vil Grønland næppe kunne gøre det billigere selv.

Udgiften til politiet er interessant. Som omtalt synes Danmark ellers at have klaret de hjemtagne områder uden tyngende smådriftsulemper, så det ligger lige for at spørge hvorfor det ikke gælder i dette tilfælde. At politiets opgaver må løses decentralt og med brug af udstyr som dyre politikuttere kan være noget af forklaringen. Det er også muligt at staten lægger et højt niveau for at undgå kritik fra grønlandsk side, en kritik der i givet fald er gratis for Grønland da Danmark betaler. En anden mulighed er at politiet er så grønlandiseret at det er de almindelige grønlandske smådriftsulemper som allerede er slået igennem selvom regningen refunderes 100 pct. af staten. Dog forekommer det usandsynligt at Danmark slet ikke har nogen fordel vedrørende faste omkostninger også på dette område.

Uanset hvilken kombination af disse forhold der bestemmer udgiften til politiet, vil denne opgave være dyr at hjemtage. I forvejen betaler de grønlandske skatteydere meget for hjemtagelser under hjemmestyret, og alene en hjemtagelse af politiet vil som nævnt betyde at der mindst skal betales ti pct. mere i skat end man allerede gør. Makroøkonomisk er skattetrykket ikke højt i Grønland, men i betragtning af det store tilskud fra Danmark, er det faktisk meget højt.

Referencer

Danmarks Statistik, *Statistikbanken*, især offentlige finanser

Egede, Elna, 2009, Slut med myter som beslutningsgrundlag, *Atuagagdliutit (AG)*, 16. april

Grønlands Statistik, *COFOG-tabeller, 2014, kommuner og landskasse*

Grønlands Statistik, *Statistikbanken*, især offentlige finanser

Hjemtagelseslove, en række love som specificerer de opgaver Hjemmestyret skal løse. Den første lov er nr. 579 af 29. november 1978 om folkeskolen i Grønland. En oversigt findes i *Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland* fra 2008, bilag 12.

Inatsisartut, 2009, *Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven)*.

Lov om Grønlands Selvstyre, 2009, nr. 473

Lov om tilskud til Grønlands hjemmestyre, 1990, nr. 803

Lov om Grønlands hjemmestyre, 1978, nr. 577

Selvstyrekommission, 2008, *Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland*

Tilskudslove, en række love som fastlægger det nominelle tilskud i de enkelte år. Den første lov er nr. 510 af 21. december 1979 om tilskud til Grønlands hjemmestyre og de grønlandske kommuner.

Statistisk tiårsoversigt, 1988 og 1994, *Danmarks Statistik*

Økonomiske Råd, De (2017), *Dansk Økonomi*, efterår 2017

Økonomisk råd (2017), *Rapport*. Departementet for Finanser og Skatter

Appendiks

Tabel A. 1. Offentlige udgifter til de fire klumper i 1994

Klump	SST	ERH	FB	SUND
Offentligt forbrug	Mio. Kr.			
Kommuner	790	76	108	0
Landskase	490	60	144	630
Overførsler				
Til erhverv		595		
Boligstøtte			134	
Øvrige til hushold.	783			
Sum	2.064	731	386	630

Tabel A.2 Offentligt forbrug og subsidier, 1994

1000 kr.	Kommuner	Selvstyre	Kom. + Selv.
Forbrug	986.447	1.416.168	
Subsidier			
Offentlige kvasi-selskaber	15.948	153.047	
Andre virksomheder	13.340	412.626	
Husholdninger	620.574	228.230	
Private non-profit institutioner	22.664	45.670	
Sum	1.658.973	2.255.741	3.914.714
De fire områder			3.810.582
Områdernes andel i pct.			97,3

Tabel A.3 Offentligt forbrug og subsidier, 2014

1000 kr.	Kommuner	Selvstyre	Kom. + Selv.
Forbrug	2.684.776	2.776.151	
Subsidier			
Offentlige kvasi-selskaber	31.629	58.367	
Andre virksomheder	22.290	355.130	
Husholdninger	1.157.124	266.431	
Private non-profit institutioner	77.189	123.045	
Sum	3.973.008	3.579.124	7.552.132
De fire områder			7.012.595
Områdernes andel i pct.			92,9