

## **Den glemte lære om det naturlige monopol i Grønland.**

Af

Gorm Winther  
Professor, Ph.D., cand. oecon.  
'agio greenland'

I debatten om den grønlandske økonomi slås der ofte på det nødvendige i, at der skal gennemføres omfattende privatiseringer, og at dette skulle kunne skabe en mere effektiv ressourceallokering end set hidtil. Forestillingerne bag disse privatiseringstiltag stammer dels fra en OECD analyse af den grønlandske økonomi i 2000, dels også den strukturpolitiske handlingsplan, som landsstyret vedtog umiddelbart efter OECD rapportens offentliggørelse. Senest så vi fællesudvalgets rapport vedrørende erhvervsudvikling.

Det grundlæggende aksiom bag denne opfattelse er i højere grad et resultat af en økonomisk teoretisk på forhånd fastlagt forståelse af økonomi, der er opstået udenfor Grønland, end den er et forsøg på at lade de eksisterende rammebetingelser for den grønlandske økonomi bestemme analysen. Tankerne om privatiseringer er på ingen måde nye, fordi man allerede i 50'ernes Grønland forsøgte sig med at effektuere denne strategi – vel at mærke uden succes! Set i lyset af privatiseringstankerne må det imidlertid undre, at man ikke spørger sig selv, om ikke der kunne være en særlig grund til, at det er gået, som det nu en gang er gået. Hvis det i virkeligheden viser sig, at privatiseringer i fænomenets bredest betydning ikke helt har kunnet lade sig gennemføre, er det et problem ikke at ville se denne kendsgerning i øjnene, når man lancerer denne strategi på ny.

Jeg vil med denne artikel kort rekapitulere privatiseringsformer med henblik på at sætte dem i et grønlandsk perspektiv. Det væsentligst indhold er dog et spørgsmål, der rejses vedrørende det naturlige monopol, som en vigtig del af forståelsen af, hvilke betingelser Tele Greenland opererer under i dag – er der her tale om en glemte lære, hvor en liberalisering måske vil føre til tab for forbrugerne og samfundet? Endelig, vil jeg afslutningsvis rejse spørgsmål, der knytter an til om der administrativt findes tilstrækkeligt kapacitet og kompetence til, at man kan regulere et liberaliseret marked eller et naturligt monopol effektivt? I denne forbindelse rejses dels spørgsmålet om den regulerende myndighed, dels også spørgsmålet om en forældet konkurrencelovgivning, der ikke kan siges at være et adækvat redskab i forhold til de få og store virksomheder, der plads til på det grønlandske marked.

### **Privatiseringsformer.**

I teorier om den offentlige sektors økonomi er det ikke overtagelsen af hidtil statsejede aktiver alene, der karakteriserer privatiseringsformer. Følgende former indgår med lige stor vægt, og de kan forfølges på en og samme tid, gennemføres gradvist en efter en, eller hvad der måske i det grønlandske tilfælde kunne være klogt, enten udelades helt eller delvist:

- *Salg af offentlige aktiver til private investorer*, hvor der enten kan være tale om salg på aktiebørser eller salg til tæt kontrollerede selskaber, der tager form af at være enkeltfirmaer eller sammenslutninger af firmaer. I forbindelse med disse privatiseringer har man f.eks. i Øst- og Centraleuropa set at overtagelser kan indbefatte salg af aktiver til ledelsen, nøgle-personnel eller endnu mere omfattende overtagelser, der involverer dannelsen af helt eller delvist medarbejderejede

selskaber med den amerikanske 'employee stock ownership plan' som forbillede. Endelig kan overtagelser involvere enten en andelsovertagelse eller et folkeaktieselskabs overtagelse af de offentlige aktiver, hvilket i grønlandske sammenhænge er særligt interessant, fordi man har positive erfaringer med disse modeller i andre arktiske områder. Andelsbevægelsen i Grønland nåede ganske vist ikke at vinde det samme fodfæste som set i områder beboet af Inuit, hvilket skyldtes, at den grønlandske andelsbevægelse blev klemmt mellem offentligt og traditionelt privat initiativ med en marginaliseret position i bygder og yderdistrikter som følge. I Nunavik i den arktiske del af Quebec i Canada har andelsbevægelsen imidlertid vist sig levedygtig og effektiv. Folkeaktieselskaber kendes især fra Alaska, hvor man i forlængelse af 'Alaska Land Claims Settlement Act' og olieeventyret i Prudhoe Bay etablerede regionale aktieselskaber med alle lokale indbyggere som medejere. Netop det Inuit-ejede selskab i det nordlige Alaska har vist en stor udviklingsevne, hvor det en overgang i 2000 figurerede blandt de 500 mest succesrige virksomheder i USA.

I Grønland har der været privatiseringstiltag før. Allerede i midten af 60'erne solgte man Godthåb Fiskeindustri til private investorer uden at dette projekt viste sig levedygtigt. I 90'erne gik Lauritzen koncernen ind i containeriseringen af atlanttrafikken for senere at opgive og sælge til hjemmestyret, der i dag driver denne virksomhed gennem det offentlige selskab Royal Arctic Line A/S. Problemet i grønlandske sammenhænge er ofte, at forventningerne til indtjeningsevnen og den heraf følgende private investeringstilbøjelighed har vist sig at være høje blandt politikere og embedsmænd, mens de i nogle tilfælde har været lave hos private investorer. I forlængelse af opførelsen af et større vandkraftvandværk ved Buksefjorden i nærheden af Nuuk havde man planlagt etableringen af et zinkraffineri, hvilket strandede på at den forventede canadiske kapital udeblev. Da man udbød aktier til private i Nalunaaguldminen i nærheden af Nanortalik havde man forventet, at langt flere investorer ville melde sig end det faktisk blev tilfældet. Privatiseringen af det hjemmestyreejede aktieselskab KNI er det eneste eksempel man kan pege på, når det kommer til traditionelle privatiseringer. Her er der oven i købet tale om et 'joint venture' mellem en dansk koncern, ledende medarbejdere og hjemmestyret.

- Liberalisering, hvor der hentydes til virksomhedens omgivelser og i denne forbindelse markedsformen. I grønlandske sammenhænge er monopoler og lignende markeder med få sælgere (duopol, oligopol) reglen frem for undtagelsen. Idealet er verdensfjerne skrivebordsøkonomers forestillinger om et marked under fuldkommen konkurrence med så mange sælgere og købere at man agerer som pristagere – ingen kan med andre ord påvirke prisen, man indretter sine dispositioner efter denne og i øvrigt egne præferencer m.h.t. forbrug og m.h.t. den optimale tekniske og økonomiske løsning på et produktionsproblem. I praksis er det ofte en virksom konkurrence man ønsker praktiseret – man skal imidlertid gøre sig klart, at den mikro-økonomiske teoris idealer om fleksible priser og omkostninger spiller ind. I debatten hører man da også ofte om, at kan man skabe fri konkurrence vil det også være muligt sænke omkostninger og priser. Det store problem er naturligvis om idealiserede forestillinger om konkurrence kan blive til virkelighed. At lade stå til i et håb om, at det kommer af sig selv er ikke ufarligt al den stund at dette kan give de store selskaber frit spil. Dette rejser på sin side det langt mere relevante problem der har med offentlig regulering og monopoltilsyn at gøre.

Liberaliseringstiltag er ikke desto mindre blevet iværksat. Vi husker den såkaldte liberalisering af indenrigsflytrafikken i 2001, der reelt aldrig blev til en liberalisering, fordi vi fortsat har en eneste udbyder på de såkaldte konkurrenceruter. Fjernelsen af krydssubsidieringen hang sammen med netop et løfte om, at billetpriserne ville falde. I stedet fik vi lufthavnsafgifter og stigende

billetpriser. En blind tro på at det grønlandske konkurrencenævn skulle kunne ændre på dette prisløft har ikke indtil skrivende stund vist sig berettiget.

- Koncessioner og kontrakter, hvor det offentlige ganske vist giver en privat udbyder en eneret, men hvor der er konkurrence om at opnå denne eneret (auktionsprincippet). Princippet er her det, at private overtager ydelser, der hidtil er blevet leveret i offentligt regi eller af offentlige selskaber som monopolydelser. Koncessioner refererer i denne forbindelse til overskudsgivende aktiviteter, hvor eneretten gives til højeste byder, mens kontrakter refererer til underskudsgivende aktiviteter, hvor den der kan byde lavest får tildelt opgaven.

I Grønland er råstofsektoren et eksempel repræsenteret ved 'Nalunaq Goldmine' i Kirkespirdalen en koncession. Telesektoren er et andet eksempel på en koncession og en fremtidig tjenesteliberalisering indenfor denne sektor kunne enten indebære en ny koncession, hvis ikke man vælger at tillade konkurrerende selskaber? Hvad kontraktprincippet angår er 'Air Greenland's' servicekontrakter på helikoptertrafikken i region syd et eksempel det samme med 'Air Alphas' kontrakter på postflyvning og helikopterflyvning i Diskobugten.

### **Problemer forbundet med privatiseringer.**

Når man skal diskutere disse privatiseringer i forbindelse med det grønlandske Telemarkeds fremtid er det væsentligt at fremhæve nogle forekommende problemer, man generelt er stødt ind i andre steder. Jeg vil som i forrige afsnit forsøge at give grønlandske eksempler undervejs i gennemgangen.

- '*rent seeking*' hentyder til, at der vil være nogle, der ser en personlig gevinst i at presse på politisk for at få gennemført privatiseringer. De personlige fordele handler kontant om indkomster, formue og privilegier, der kan opnås som følge af, at man opnår ejerskab eller ledende positioner i et privatiseret foretagende. I de tidlige år efter transformationsøkonomiernes sammenbrud i Central- og Østeuropa, så man mange graverende eksempler på dette fænomen, hvor private (i nogle tilfælde tidligere partimedlemmer) kunne overtage virksomheder til en lav pris. Det er et åbent spørgsmål, hvorvidt '*rent seeking*' ville kunne finde sted i Grønland? Den begrænsede offentlighed omkring detaljerne i KNIs privatisering skabte en del spekulationer i den offentlige debat omkring dels prissætningen på virksomheden, dels aktionærkredsen og endelig indkomster forbundet med ledende funktioner i den divisionerede koncern? Da der ikke kan siges noget præcist om dette, synes yderligere forskning eller udredning her på sin plads?

- '*cream skimming*' refererer til, at man lader en offentlig virksomhed divisionere med henblik på at udskille profitable aktiviteter fra tabsgivende aktiviteter. Lidt populært sagt bliver det sådan at samfundet 'kan få citronerne', mens private investorer 'får appelsinerne'. Når krydssubsidieringer bortfalder skal finansieringen findes et andet sted f.eks. gennem stigende skatter eller øget brugerbetaling. Dette problem kan også melde sig ved en eventuel privatisering af Tele Greenland, der har et forsyningspligtunderskud, hvad telefoni, ISDN og Internet angår, i alle andre byer end Nuuk og Sisimiut. Hvis man hælder til den anskuelse, der ofte fremføres fra politisk hold vedrørende alle borgernes mulighed for en lige adgang til forskellige varer og tjenesteydelser, er der en fare for, at nogle borgere vil stå med aben' på grund af højere priser i mindre byer, i bygder og i yderdistrikter?

- *Prisfleksibilitet* antyder problemet med et prisniveaus stivhed nedad. Monopolprissætning kan her være en forklaring på, hvorfor prisniveauet på lang sigt alene har en tendens til at gå opad. En anden

forklaring kunne være at både lønmodtagere og arbejdsgivere deler gevinster forbundet med omkostningsfald mellem sig?

I ensprisudvalgets rapport til landsstyret fra 1998 var man netop inde på at man burde kunne forvente prisfald i de fire vækstbyer på grund af f.eks. nedsatte omkostninger på infrastrukturelle serviceydelser og energi og vand. Det paradoksale er imidlertid, at man på den ene side ønskede sig markedsløsninger mens man på den anden side kunne imødesee problemer på grund af prisniveauets stivhed nedad? Underforstået, man sænker omkostningsniveauet i de fire byer i forventning om at prisniveauet falder generelt på lang sigt og i forbindelse med en forceret urbanisering. Dette sker imidlertid ikke, fordi gevinsterne spises op af øgede indkomster i stedet. Følgelig år fik vi så reformen m.h.t. fragtraterne således at håndteringsdelen af disse blev differentierede til syv forskellige prisniveauer. Grønlands Arbejdsgiverforening havde store forhåbninger til denne udvikling, men om der vil vise sig en samfundsøkonomisk effekt er tvivlsom – mellem 2000 og 2002 så vi ifølge det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi igen en højere inflationstakt i Grønland end i Danmark (Det rådgivende udvalg, p 37, 2003). Vi har allerede, hvad flytrafikken angår, hentydet til 'Air Greenland's' uindfrie løfter om prisfald, hvor det alt overskyggende spørgsmål retrospektivt går på om der var tale om en reel omkostningsstigning (brændstofpriser og valutakursstigninger) eller der var tale om, at man udnyttede den manglende konkurrence?

Alt dette antyder måske i virkeligheden behovet for det modsatte af 'laissez faire' markedet.. Det er i virkeligheden økonomisk-politisk styring og reguleringer, der er behov for, både generelt i forhold til den grønlandske økonomi og specielt i forhold til telesektoren i fremtiden. Problemet er på sin side her det, at det er et åbent spørgsmål om Hjemmestyreadministrationen kan løfte en sådan opgave. Jeg skal vende tilbage til dette nedenfor.

- *Private monopoler vs. offentlige* indikerer at forskelle virksomhedsmålsætninger kan påvirke driften af en virksomhed, der privatiseres? Offentlige virksomheders målsætning behøver ikke at være den samme som en privat profitmaksimerende virksomheds. Man skelner i driftsøkonomien mellem en kapitalstyret virksomheds målsætning og en behovsstyret virksomheds. Til sidstnævnte kategori hører nogle offentlige virksomheder og nogle andelsejede eller kooperative virksomheder. Offentlige virksomheder kan være det at sikre forbrugerne adgang til billigere varer og tjenesteydelser eller i det hele taget at sikre en forsyning eller en ydelse der, hvor private ikke finder det profitabelt at gå ind. Tele Greenlands målsætning om stadige takstreduktioner er her en målsætning ligesom nogle af de ovenfor givne eksempler m.h.t. kontrakter på underskudsgivende trafikruter er det. Spørgsmålet er om forbrugerne og samfundet får et større tab som følge af at private monopoler rykker ind i stedet for offentlige. Dette rejser igen spørgsmålet om reguleringer og monopoltilsyn.

- *Kontrakter og udlicitering øger ikke konkurrencen* i alle tilfælde, fordi omkostningsniveauet i forbindelse med udførelse af opgaver for det offentlige har en tendens til at stige. Karteldannelser kan her sikre, at man ikke 'underbyder' hinanden. I grønlandske sammenhænge hører man ofte om den såkaldte 'mestergris', hvor der refereres til lokal tilbudsgivning i forbindelse med licitation af bygge og anlægsopgaver.

### **Er det muligt at privatisere, liberalisere og/eller udlicitere?**

Det skal naturligvis ikke udelukkes, at der fortsat findes områder, der kan privatiseres. Dette gælder sikkert også indenfor den vifte af tjenesteydelser Tele Greenland udbyder. I stedet for at gøre dette

til en selvindlysende sandhed på grundlag af en introspektiv test – hvad er bedre end at støtte sig til sin egen 'snusfornuft' og tro på det selvindlysende – burde der være en større analyse, der godtgjorde, hvad der er det økonomisk set mest optimale for Grønland, når det kommer til spørgsmål som monopol versus fri konkurrence, ejerformer og reguleringsformer. En sådan mangles stadig?

Hvad liberaliseringer angår rejser dette uvægerligt spørgsmålet om fri konkurrence og markedøkonomi lader sig praktisere i Grønland. Grønland er ikke et eneste stort velfungerende markedssamfund som set i nordamerikanske og europæiske sammenhænge. Vi taler om et geografisk udkantsområde med lange og besværlige afstande til eksportmarkederne. 'Hjemmemarkedet' har det samme problem at slås med. Hertil kommer at det samlet er et meget lille og afgrænset 'marked' der er tale om, ligesom det reelt på grund af afstandene er et fragmenteret marked der er tale om.

Når man diskuterer markedsformer skal man i grønlandske sammenhænge ikke glemme at fri konkurrence er undtagelsen frem for reglen, end ikke salg af kød, fisk og fugle på brættet er omfattet af fri konkurrence – her håndteres 'karteldisciplinen' særdeles håndfast, og det i ordets bogstaveligste betydning.

Det alt overskyggende problem, som i øvrigt heller ikke er blevet undersøgt til bunds, er, at vi måske overser, at de økonomiske omkostninger ved fri konkurrence kan være højere end for den hybride økonomi, vi nu en gang har. Dette spørgsmål er også vigtigt i forbindelse med kommende overvejelser om en privatisering af Tele Greenland? Kan det overhovedet betale sig, når nu forsyningspligtunderskuddet under alle omstændigheder skal finansieres på en eller anden måde?

Den liberale udviklingsstrategi led historisk set allerede en krank skæbne i slutningen af 50'erne, da man måtte imødesee at G50 på dette punkt havde været en fiasko. Efter 1959 fulgte industrialiseringen af fiskeriet i Grønland gennem etableringen af store statsdrevne anlæg primært i åbenvandsområderne på vestkysten. Da man etablerede hjemmestyre i 1979, stod man med en økonomi med et stort islæt af statsdrift med en lille privat sektor, der fungerede i et samspil med den offentlige sektor. Dette skete ikke af ideologiske årsager, men af pragmatiske, og det må erkendes, at situationen stort set er uændret i dag. Når det private initiativ udeblev i sektoren for handlelige varer, måtte man lade staten træde til for at få moderniseret dette fjerne udkantsområde indenfor det danske rigsfællesskab. Det private initiativ slog sig kun ned, der hvor risici kunne minimeres, og det var, hvor der en sikker offentlig efterspørgsel. Følgelig er det sektoren for ikke-handlelige varer, mestendels de landbaserede erhverv, der så det private initiativs dominans. I forlængelse af overtagelserne af KGH og GTO blev det i højere grad offentlige monopoler eller lignende markedsformer, der kom til at dominere billedet.

*Monopolets ulemper i såvel teori som i praksis er velkendte:*

- Monopolgevinster fører til et velfærdstab, fordi monopolistens fortjeneste hænger sammen med et lavere output og en højere pris end under fuldkommen konkurrence. Dette leder til et velfærdstab hos forbrugerne, fordi samfundets overskud (summen af forbruger og producentoverskuddet) omfordes fra forbrugerne til producenten. Et tab større for forbrugerne end producentens gevinst leder til 'dødvægtstabet' – samfundets tab ved monopoler.

- Det store foretagende kan besidde en økonomisk magt, der griber ind i de politiske beslutninger i et samfund. Der tænkes her på det John K. Galbraith kaldte for 'teknstrukturen' indenfor rammerne af det store foretagende. Ledende lag af højtuddannede virksomhedsledere og nøglepersonnel besidder et vidensmonopol på et eller flere brancheområder, der er så stort at man kan påvirke beslutningsprocesser udenfor virksomheden, herunder også de politiske beslutningsprocesser, der påvirker branchen. Dette forhold gør sig især gældende i USA, men også som antydnet ovenfor i Grønland. Kilden til magt er organisationen eller teknstrukturen – magtudøvelse er som sagt ikke kun organisationsintern, den rækker også ud over organisationens rammer og søger at kontrollere sine omgivelser gennem en fortsat organisatorisk vækst, der endegyldigt kan medvirke til at cementere magtpositioner, privilegier, overnormale indkomster og formuebesiddelser. Reklame, lobbyvirksomhed, etablering af formelle og uformelle netværk, legitimerende samfundsvidenskab og påvirkning af medierne er her centrale instrumenter til sikring af økonomisk magt.

- i forbindelse med større offentlige monopoler og i det hele taget en stor offentlig sektor argumenteres der for at dette hænger sammen med en fortrængning af det private initiativ. De store offentlige virksomheder i Grønland kan til enhver tid prissætte lavere end private lyder argumentet og herved kan man nemt udkonkurrere private virksomheder. Man glemmer to ting her nemlig for det første det modsatte argument baseret på et samspil mellem offentlige virksomheder og private, der fungerer som underleverandører til det store offentlige foretagende. Der kan i højere grad være tale om samarbejde og komplementaritet end fortrængning, Hertil kommer naturligvis for det andet det spørgsmål, som jeg vil rejse i næste afsnit - vil flere små private kunne levere samme vare eller ydelse lige så billigt og omkostningseffektivt som det store foretagende?

- endelig er der i forbindelse med offentlige virksomheder blevet argumenteret for at afstanden mellem virksomhedens ejer – skatteborgerne og samfundet – og virksomhedens ledelse og ansatte er for stor – hertil kommer at der ligger et bureaukrati mellem ejerkreds og de ansatte, der skaber ineffektivitet og manglende omkostningsjustits. Afstanden er mindre i det private store foretagende.

*Monopolets fordele skal imidlertid ikke glemmes:*

- naturlige monopoler kan gøre det billigere end to eller flere virksomheder på markedet. Det blev antydnet ovenfor, at mindre virksomheder i Grønland måske ikke er effektive nok i sammenligning med det store foretagende, man beklager sig over. Jeg skal behandle det naturlige monopol mere udførligt nedenfor – dog skal pointen kort fremhæves allerede her. Man skal passe på med at glemme det naturlige monopols fordel, hvad angår den pris forbrugeren skal betale for de leverede varer og tjenesteydelser. Konkurrence kan i nogle tilfælde være dyrere for samfundet end monopol er det.

- transaktionsomkostningerne ved at operere en markedsøkonomi i ordets egentlige betydning kan være for høje. At operere en markedsøkonomi er ikke en 'gratisforanstaltning'. Hvad enten der er tale om et offentligt eller et privat hierarki indenfor rammerne af det store foretagende opstod dette måske i grønlandske sammenhænge, fordi dette arrangement var bedre end markedet til at nedbringe disse omkostninger? Transaktionsomkostninger er det det koster, at etablere en transaktion mellem to parter, og det det koster at indsamle og bearbejde forskellige informationer i forbindelse med markedsfuldkommenheder og manglende data. Det vil være en masse forhandlinger, møder og kommunikationer i denne forbindelse. Hvis en række små virksomheder kaster sig ud i dette kan det ende med at det bliver dyrere end hvis det hele opsamles indenfor

rammerne af en stor organisation eller et etableret netværk af organisationer, der samarbejder omkring disse opgaver. Etablerede regler, metoder, sædvaner og planlægning kan som fremhævet af Oliver Williamson vise sig mere effektivt end konkurrenceløsningen, der ikke kan etablere stordriftsfordele.

- små virksomheder på et konkurrencemarked kan kun i mindre grad om overhovedet engagere sig med forskning og udvikling, der, som fremhævet af Schumpeter, kan internaliseres i det store foretagende (Mark II modellen). Havde vi altid haft fuldkommen konkurrence i verdensøkonomien ville vi næppe havde sat en mand på månen. Netværk af små virksomheder kunne ganske vist arbejde sammen om F&U, men når dette er tilfældet har vi netop ikke fri konkurrence mere.

- i tilfælde af offentlige monopoler er det som antydte andre målsætninger end profitmaksimering, der kan gøre sig gældende. Denne virksomheds målsætning kan dreje sig om bedre service, forsyningssikkerhed, og reduktioner af priser og takster. Problemet kan her være at dette kræver en effektiv regulering af virksomheden, og hvis virksomheden får udbetalt et subsidie for at holde de lave priser nede kan den 'bløde budgetrestriktions' virkninger sætte sig igennem på den måde, at virksomheden har en for slap omkostningsjustits

### **Den glemte lære om det naturlige monopol?**

Det er de store markeder i f.eks. EU og NAFTA området, der skaber muligheder for mere konkurrence end i små geografisk afgrænsede regioner og små lande. Før det indre marked og ØMUen ville man hævde at sandsynligheden for markeder med et naturligt monopol var lavere i USA end i lande som f.eks. Danmark, Belgien og Holland. På de meget store markeder er der plads til flere virksomheder, der kan forblive på markedet uden at gå fallit. I den lille økonomi, hvor virksomhederne kan producere med faldende stykomkostninger (stordriftsfordele, et stigende skalafkast), kan man som følge af stadige prisfald til sidst ende med *den* ene virksomhed, der mest effektivt kan dække sine gennemsnitlige omkostninger. Alle andre virksomheder med højere gennemsnitsomkostninger vil gå fallit – man står tilbage med et naturligt monopol.

*Hvis kort skal rekapitulere den glemte lære og give en definition opstår det naturlige monopol, når der er en virksomhed, der kan producere eller levere ydelser til lavere omkostninger end en anden virksomhed eller flere andre virksomheder på markedet. Flere virksomheder i stedet for det naturlige monopol vil indebære at varen eller ydelsen fordyres. Skulle der komme konkurrenter ind på markedet igen kan det naturlige monopol altid sætte en pris så lav og et volumen så stort, at konkurrenten ikke kan få dækket sine omkostninger.*

Naturlige monopoler finder man med andre ord i indenfor områder, hvor de faste omkostninger er højere end de variable typisk i forsyningsvirksomheder. De faste omkostninger forbundet med at vedligeholde og drive forsyning af elektricitet, telefoni og vandforsyning er ofte højere end de variable indenfor disse områder.

Det er ikke så ofte vi hører om 'naturlige monopoler' mere – snarere er der en tendens til at de brydes op og erstattes af en eller anden form for konkurrence som set i den danske telesektor. Sidstnævnte kan være en god ting hvis priserne falder og varernes og ydelsernes kvalitet løftes. Er det modsatte i virkeligheden tilfældet antydes det også, at afskaffelsen af monopollet kan have været en dårlig beslutning. I grønlandske sammenhænge betyder dette netop. At man skal være opmærksomme på, at udefra kommende rådgivere rodfæstet i den europæiske praksis og de

europæiske betingelser, kan være tilbøjelige til netop at glemme, at den grønlandske økonomis betingelser måske i højere grad vil kunne generere naturlige monopoler.

I en 'benchmarking' analyse af Tele Greenland og det canadiske 'NorthWestel' publiceret af det internationale konsulentfirma Andersen Management International i august 2001 støder man ind i nogle tankevækkende konklusioner. Den komparative analyse er vel det tætteste, man kan komme på et rimeligt sammenligningsgrundlag, fordi de to selskaber opererer under nogenlunde identiske betingelser, hvad klima, geografi og demografi angår. 'NorthWestel' opererer i de nordlige egne af Canada. Befolkningen er dog mere spredt i Grønland, mens til gengæld infrastrukturen er anderledes fremkommelig i Canada, hvad veje og elektricitet angår. Tele's omkostninger forbundet med at drive og vedligeholde den grundlæggende infrastruktur er derfor forklarlig nok højere.

Det er bemærkelsesværdigt at Tele m.h.t. mobiltelefoni kunne fremvise en højere udbredelse og lavere driftsomkostninger pr. abonnent end den canadiske matchvirksomhed. Og endnu mere bemærkelsesværdigt er det at det overordnet konkluderes, at *omkostningsanalysen hverken giver belæg for, at der skulle være uprøvede veje m.h.t. at forbedre Teles omkostningseffektivitet eller at der skulle være hold i en påstand om, at hjemmestyret skulle kunne realisere omkostningsreduktioner, serviceforbedringer eller reducerede takster gennem en liberalisering og/eller en privatisering af det grønlandske 'telecom marked'*

Dette er naturligvis i sig selv en tankevækkende konklusion, men endnu mere tankevækkende er det der ikke siges i forbindelse med det faktum, at NorthWestel angiveligt selv er en liberaliseret virksomhed (!). 'Northwestel' har siden 1. januar 2001 selv opereret på et liberaliseret telemarked og har derfor intensivt implementeret rationaliseringsrunder på grund af den nye konkurrence. Det fremgår dog ikke af kilden hvor mange, og hvem de nye konkurrenter er? Men hvis der er tale om virksom konkurrence fra andre teleudbydere er det temmelig bemærkelsesværdigt at undersøgelsen ikke giver belæg for at sige, at det canadiske selskab er bedre end Tele hvad omkostningseffektivitet angår? Et gæt kunne her være, at vi i det mindste her har en indikation på, at Tele er et naturligt monopol, der klarer sig bedre end et lignende naturligt monopol i Canada, der udsættes for konkurrence. Det problematisk i dette udsagn kan naturligvis være, at vi forestiller os, at de to selskaber er to ens naturlige monopoler, der opererer under identiske betingelser m.h.t. teknologi, marked, priser og omkostninger? Et andet åbnet spørgsmål er her, om ikke de grønlandske geografiske betingelser alligevel er så forskellige fra arktisk Canada, og at det kan blive svært at forsvare en antagelse om at de to selskaber opererer under fuldstændigt ens betingelser? Et lige så åbent spørgsmål er om liberaliseringen slog igennem ca. et halvt år efter dens effektivering i det nordlige Canada?

Men at Tele i grønlandske sammenhænge er et naturligt monopol på i alt fald nogle områder er der næppe tvivl om. Den grundlæggende infrastruktur kan næppe liberaliseres eller privatiseres og det er i virkeligheden reelt set kun to byer, der er rentable og privatiseringsegne, resten af Teles drift er omfattet af et 'forsyningspligtunderskud' m.h.t. telefoni, ISDN og Internet, der næppe vil gøre det attraktivt for private investorer at gå ind med mindre man kan få en servicekontrakt på opgaven med hjemmestyret? Man skulle i så fald kunne levere ydelserne billigere end Tele kan i dag. Det samlede 'forsyningspligtunderskud' var omkring årtusindeskiftet mellem 70 og 85 mio. kr.

Når kun to byer er privatiseringsegne er det åbne spørgsmål naturligvis om eventuelle konkurrenter til Tele ville kunne bryde Teles monopol disse to begrænsede steder. Som antydnet ovenfor kan et naturligt monopol realisere nogle stordriftsfordele og sætte sine priser så lavt at



eventuelle konkurrenter ikke kan dække sine gennemsnitlige omkostninger. Dette ville igen bekræfte Teles naturlige monopolstatus.

### **Offentlig regulering af Tele Greenland eller af et kommende Telemarked?**

Som det imidlertid også ofte bemærkes i standardiserede økonomilærebøger kan det naturlige monopol efter det har drevet sine konkurrenter ud i en 'bankerot' hæve sine priser igen. Forbrugeren er her overladt til monopolistens 'nåde og for godt befindende', hvis ikke der sker en offentlig regulering af prissætningen og driften af virksomheden.

En offentlig regulering kan gå flere veje enten direkte fra direktoratet eller gennem konkurrencenævnet. Men her er der på sin side også en række presserende problemer, der skal løses for at der kan skabes en effektiv regulering:

- som bemærket af Jakob Janussen i den grønlandske del af magtudredningen er det grønlandske demokrati endnu 25 år efter hjemmestyrets etablering ungt. Det tager sin tid at udvikle politiske og administrative traditioner og det tager sin tid at skabe et samspil mellem politikere og embedsmænd i et samfund, der er tosproget.

- hertil kommer den store personaleomsætning, der er i hjemmestyreadministrationen. Det er vanskeligt at fastholde en kontinuitet i forvaltningen, hvis den ansatte fra Danmark rejser efter et år til halvanden års tid. Man når knapt at sætte sig ordentligt ind i det man skal arbejde med inden, man skal tilbage til Danmark.

- der er en udpræget tendens til 'muddling through' frem for at planlægge og tænke mere strategisk. Politiske målsætninger mangler i nogle tilfælde. Dette må siges at være en forudsætning for at kunne skabe nogle langsigtede strategier for, hvad man vil med tele-sektoren, når det kommer til de basale diskussioner om ejerformer, markedsformer og reguleringsformer?

- hvis man vil regulere prisdannelsen hos de offentlige selskaber skal der også være tilstrækkelige kompetencer til stede i forvaltningen. Problemet har sikkert ikke med manglende formelle kvalifikationer at gøre. Der skal skabes en erfaringsopbygning hos nogle medarbejdere, der forbliver i sine stillingsfunktioner i længere tid.

- Som bemærket af Hanne Petersen er lovgivning i Grønland 'mimetisk'. Det vil sige, at der er opstået en tradition for at man kalkerer love, regler og forordninger fra Danmark. Problemet er i mange tilfælde det, at de love man overtager nærmest tager karakter af at være direkte afskrift. Den grønlandske konkurrencelov er et godt eksempel på dette. Det er en konkurrencelov, der ord for ord svarer til den danske konkurrencelov fra 1992. Den er ikke tilpasset grønlandske betingelser og den realitet vi præsenterede ovenfor m.h.t. at konkurrence er undtagelsen frem for reglen i Grønland. Reelt er det et monopoltilsyn efter et endnu ældre forbillede, der synes at være behov for. Den har heller ikke taget højde for det store islæt af offentlig virksomhed og offentlige reguleringer, der er i grønlandske sammenhænge? Undtagelsesbestemmelserne for lovens indgrebsbeføjelser gør det svært at regulere store dele af det grønlandske erhvervsliv – herunder også telesektoren.

### **Konklusioner.**

Denne artikel har søgt at nuancere nogle af de herskende opfattelser omkring konkurrence, monopol og privat- eller offentligt eje af selskaber. Den herskende opfattelse i tiden m.h.t. liberaliseringernes lyksaligheder og iveren efter at afvikle alle monopoler kan føre til at man 'smider barnet ud med

badevandet' – man taler måske ikke så meget om naturlige monopoler mere. Disse har haft større betydninger indenfor rammerne af små økonomier med nationale markeder eller indenfor geografisk afgrænsede og fjerntliggende regioner.

Som det fremgår ovenfor er denne artikels hovedargument, at man bør gøre sig klart hvilken markedsform, der er fremherskende i den grønlandske telesektor i dag og hvilke markedsformer der kan anbefales i fremtiden. Hvis Tele er et naturligt monopol skal man være forsigtige med at kaste sig ud i forcerede reformer, der reelt vil fordyre Telefoni-, ISDN og Internetydelserne for enten forbrugerne eller for samfundet. I forbindelse med at man øger producentens (ernes) overskud på forbrugernes bekostning er det ikke bare det tab, der opstår i en lukket økonomi, der er problemet. I en åben økonomi kan det ikke udelukkes, at der vil ske en udstrømning af indkomster og kapital, hvis det bliver et dansk eller et udenlandsk selskab, der skal udbyde teleservice. Dette kan på sin side blive sværere end i forbindelse med KNI privatiseringen at finde interesserede investorer, fordi den profitable del af det grønlandske telemarked er så begrænset, at det alene er to byer der er lønsomme aktivitetsområder. Som det allerede er blevet bemærket af 'Andersen Management International' er der intet der taler for, at en omkostningsreduktion, en serviceforbedring eller reducerede takster ville kunne slå igennem i forbindelse med en privatisering eller en liberalisering.

Hermed er det også sagt at problemet med 'forsyningspligtunderskuddet' skal finde en finansiel løsning, og at dette enten vil komme til at koste forbrugerne eller samfundet penge.

Problemet med manglende planlægnings- og økonomisk politiske reguleringstraditioner i hjemmestyrerregi kan på sin side skabe en hindring for en effektiviseret monopolkontrol og en effektiv regulering af sektorerne, herunder tele-sektoren. Der er en række problemer af forvaltningsmæssig karakter og hvad konkurrencenævnet og den grønlandske konkurrencelov angår, så er sidstnævnte ikke tidssvarende endsige 'grønlandiseret' nok.