

It's the Economy, Stupid

Grønlands politiske udviklingsspor udfoldes i en stadig mere kompleks geopolitisk kontekst, hvor stormagternes tiltagende interesse for Arktis intensiverer de strategiske dynamikker omkring landet. Samtidig begrænser økonomiske strukturer Grønlands handlingsrum og muligheden for at realisere en substantiel politisk autonomi. Sammenvævningen af råstofperspektiver, strategisk positionering og økonomisk afhængighed skærper således de strukturelle udfordringer, der præger bestræbelserne mod øget selvstændighed.

Indledning

Da Grønland i 1979 fik Hjemmestyre, blev der etableret en økonomisk ordning mellem Danmark og Grønland. Formålet var at give Grønland selvstyre inden for egne anliggender, men samtidig at sikre økonomisk stabilitet gennem et fast, årligt bloktilskud fra staten. Ordningen blev kombineret med en proces for gradvis overtagelse af ansvarsområder. Når et område blev overtaget – eller hjemtaget, set fra grønlandsk perspektiv – blev bloktilskuddet øget med det beløb, som Danmark hidtil havde anvendt på området. Samtidig overtog Grønland de tilhørende aktiver og institutionelle strukturer.¹

I 2009 blev Hjemmestyret afløst af Selvstyret.² Med Selvstyrets ikrafttræden fik Grønland mulighed for i 2010 at overtage det fulde ansvar for råstofområdet, som tidligere havde været delt med Danmark. De grønlandske medlemmer af den dansk-grønlandske Selvstyrekommision var båret af et stærkt ønske om at bryde den økonomiske afhængighed af Danmark. Udsigten til fremtidige råstofindtægter muliggjorde en aftale, hvor bloktilskuddet blev fastfrosset på 2009-niveau, dog med årlig regulering efter udviklingen i løn- og prisindekset.³ Fremover skulle nye sagsområder, som blev hjemtaget, finansieres af Grønlands Selvstyre selv.

Det var imidlertid ikke første gang, Grønlands undergrund gav anledning til optimi-

stiske forventninger. Allerede under forhandlingerne om Hjemmestyre i 1970'erne var spørgsmålet om ejendomsretten til undergrunden så kontroversielt, at det truede med at vælte hele projektet. Daværende statsminister Anker Jørgensen satte punktum for diskussionen med den i Grønland ofte citerede bemærkning:

“Der er ikke noget at rafle om ... Hvis man vil have ejendomsretten til Grønlands undergrund, så må man tage konsekvenserne og sige, at man ønsker at kappe båndene til Danmark over.”⁴

Den udeblevne økonomi

De forventede råstofindtægter udeblev, og Grønland har derfor ikke haft de nødvendige ressourcer til at igangsætte den planlagte hjemtagelse af de godt 30 områder, der optræder i bilag 1 til selvstyreloven.⁵ I praksis er kun to områder ud over råstofområdet blevet hjemtaget siden 2009: Arbejdsmiljø for offshore-arbejde i 2010 og det i ressourcemæssig henseende beskedne område Tidens Bestemmelse i 2022.⁶ Det betyder, at en række centrale samfundsområder fortsat forvaltes af Danmark – med den følge, at Grønland går glip af muligheder for institutionel modning og reel politisk erfaring.

I 2023 udgjorde bloktilskuddet ca. 4,14 mia. kroner – omtrent 20 procent af Grønlands samlede BNP og over halvdelen af den offent-



Af Mikaela Engell
fhv. rigsombudsmand
i Grønland

¹ Lov om Grønlands Hjemmestyre, lov nr. 577 af 29. november 1978.

² Lov om Grønlands Selvstyre, lov nr. 473 af 12. juni 2009.

³ Betænkning nr. 1498/2008 – Selvstyreordningen for Grønland, København: Statsministeriet, 2008, s. 34–36.

⁴ Betænkning nr. 837/1978 – Grønlands Hjemmestyre, København: Statsministeriet, 1978, s. 89.

⁵ Lov om Grønlands Selvstyre, bilag 1 (liste over overtagelige sagsområder).

⁶ Naalakkersuisut, Departement for Finanser, Opgørelse over hjemtagne områder, Nuuk 2023.

” De forventede råstofindtægter udeblev, og Grønland har derfor ikke haft de nødvendige ressourcer til at igangsætte den planlagte hjemtagelse af de godt 30 områder, der optræder i bilag 1 til selvstyreloven.

lige sektors indtægter.⁷ Afhængighedsforholdet er dermed ikke blot symbolsk, men strukturelt og økonomisk, og det står i skærende kontrast til selvstyrelovens erklærede mål om økonomisk selvårenhed.

Selvstændighed på betingelser

I januar 2025 gennemførte analyseinstituttet Verian, på vegne af Berlingske og Sermitsiaq, en meningsmåling om Grønlands selvstændighed.⁸ Kun 9 procent svarede, at de ikke ønskede selvstændighed, mens 7 procent svarede “ved ikke”. De resterende 84 procent gav udtryk for et ønske om selvstændighed – men 45 procent tilføjede, at dette kun gjaldt, hvis levestandarden ikke forringedes.

En tilsvarende undersøgelse fra HS Analyse i 2017 viste et næsten identisk mønster.⁹ Fortællerne for ubetinget selvstændighed var typisk ældre mænd i bygderne, ofte fangere eller fiskere, mens yngre, uddannede byboere – især kvinder – knyttede ønsket om selvstændighed til økonomisk bæredygtighed og velfærd.

Afhængighedens paradoks

For godt 25 år siden udtalte den daværende og stadig siddende formand for lønmodtagerorganisationen SIK, Jess G. Berthelsen, i en 1. maj-tale, at han “hellere ville skide i en spand” end fortsat være afhængig af bloktilskuddet.¹⁰ Udsagnet var ment som en skarp kritik af afhængighedens logik: at bloktilskuddet på én gang muliggør og hindrer udvikling. Ironisk nok må man dog konstatere, at mange steder i Grønland stadig har natrenovation, fordi infrastrukturen er mangelfuld.

Sprogbilledet rummer derfor en ufrivillig realisme: ønsket om frihed kolliderer stadig

med de materielle begrænsninger. Selvstyreordningen blev født i frihedens ånd, men også i erkendelsen af, at økonomisk bæredygtighed er forudsætningen for reel politisk autonomi. Femten år senere står det klart, at intentioner og virkelighed ikke har fulgtes ad. Den fastfrosne bloktilskudsordning, tænkt som et midlertidigt sikkerhedsnet, har i praksis udviklet sig til et strukturelt jerngreb, der gør det vanskeligt at bevæge sig mod uafhængighed.

Juridiske grænser og politiske frustrationer

Selvstyreloven fastslår, ligesom hjemmestyreloven før den, at fem kerneområder aldrig kan hjemtages: forfatningen, statsborgerskab, Højesteret, valuta- og pengepolitik samt udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik.¹¹ Særligt sidstnævnte område har gennem årene givet anledning til betydelig frustration. Grønland kan ikke indgå internationale aftaler eller handelspolitiske partnerskaber uden dansk godkendelse – og i mange tilfælde heller ikke uden dansk medvirken. Råstofområdet udgør her en særlig problematik, for selv om området er hjemtaget, kan det have sikkerhedspolitisk betydning, fx når det drejer sig om uran eller sjældne jordarter.

Hvor man fra dansk side tidligere tolkede denne bestemmelse som udtryk for, at Danmark alene repræsenterede rigsfællesskabet udadtil, har der i de senere år udviklet sig en mere inkluderende praksis. I dag deltager grønlandske politikere og embedsmænd som hovedregel, når spørgsmål med direkte betydning for Grønland behandles i internationale sammenhænge. Denne praksis er blevet formuleret som et princip i udsagnet fra folke-

⁷ Naalakkersuisut, Finansdepartementet, Finanslov for Grønland 2023; jf. Danmarks Statistik, Nationalregnskab for Grønland 2023.

⁸ Verian for Berlingske og Sermitsiaq, Meningsmåling om Grønlands selvstændighed, januar 2025.

⁹ HS Analyse for Sermitsiaq.AG, Grønlandske holdninger til selvstændighed, Nuuk 2017.

¹⁰ Berthelsen, Jess G., 1. maj-tale, citeret i Sermitsiaq, 2. maj 1999.

¹¹ Lov om Grønlands Selvstyre, § 21, stk. 4.

tingsmedlem Aaja Chemnitz (IA): "Intet om Grønland uden Grønland."

Det underliggende spændingsforhold mellem formel selvbestemmelse og reel handlekraft blev imidlertid tydeligt i den såkaldte lufthavnssag. Her blev danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn afgørende for udfaldet af Grønlands planer om at tiltrække udenlandske investeringer.¹² Grønland ønskede at modernisere og udbygge lufthavne i Nuuk og Ilulissat – et projekt, der skulle skabe grundlag for øget turisme og dermed nye indtægtskilder. Efter at Danmark i første omgang afviste at medfinansiere projektet, indledte Selvstyret sonderinger med kinesiske investorer, som viste foruroligende stor interesse for at investere i den grønlandske infrastruktur. Kort efter denne henvendelse ændrede den danske regering brat kurs og tilbød en samarbejdsaftale, som effektivt satte en stopper for det kinesiske engagement.^{12a}

For mange i Grønland blev lufthavnssagen et symbol på Selvstyrets grænser. Selvom Grønland formelt råder over vidtgående autonomi, viste forløbet, at afgørende økonomiske og politiske beslutninger fortsat træffes i København – og at rigsfællesskabets juridiske rammer dermed stadig udgør en konkret begrænsning for Grønlands politiske handelfrihed. Dermed bliver udenrigsområdet endnu et eksempel på, hvordan Grønlands formelle selvstyre i sidste ende formes og afgrænses af økonomiske realiteter – it's the economy, stupid.

En byrde med historiske rødder

Grønlands økonomi tynges yderligere af en demografisk udfordring. Landet har en af verdens højeste ældreandele i forhold til befolkningens størrelse. Den seneste finanslov viser, hvordan denne ubalance presser både budgetter og arbejdsmarked.¹³ Problemet har historiske rødder i 1960'erne og 1970'ernes befolkningspolitik, hvor danske myndigheder hårdhændet forsøgte at regulere befolknings-tilvæksten.¹⁴ Resultatet er en strukturel skævhed, der fortsat påvirker økonomi, sundhedsvæsen og social struktur.

Danmark har hidtil forholdt sig strengt til selvstyrelovens bestemmelser: Grønland har retten til at hjemtage ansvarsområder, men også pligten til at finansiere dem. På papiret er konstruktionen logisk; i praksis næsten uigennemførlig. Grønland har retten til at blive selvstændigt, men ikke de økonomiske midler til at gøre det.

Rigsfællesskabet i et nyt lys

I de senere år har den geopolitiske situation i Arktis kastet nyt lys over forholdet mellem Danmark og Grønland. USA's stigende militære og økonomiske tilstedeværelse i regionen har gjort Danmark mere opmærksom på Grønlands strategiske betydning.¹⁵ Hvor Grønland tidligere blev betragtet som en økonomisk byrde, ses landet nu som et strategisk aktiv. Denne erkendelse har ført til en mere lydhør dansk tilgang og en fornyet værdsættelse af rigsfællesskabet – ikke som en kolonial rest, men som et nødvendigt politisk fællesskab i en ny global orden.

” Den fastfrosne bloktilskudsordning, tænkt som et midlertidigt sikkerhedsnet, har i praksis udviklet sig til et strukturelt jerngreb

¹² Udenrigsministeriet (Danmark), Notat om lufthavnssamarbejde og sikkerhedspolitiske forhold, København 2018.

^{12a} Aftale mellem regeringen og Naalakkersuisut om investering og finansiering af grønlandske lufthavne, underskrevet 10. september 2018; jf. Aftale mellem regeringen og Naalakkersuisut om styrket samarbejde på forsvarsområdet i Arktis og Nordatlanten, København 2022.

¹³ Naalakkersuisut, Finansdepartementet, finanslov for Grønland 2024, Nuuk 2024.

¹⁴ Jensen, Tenna et al: Uvildig udredning af antikonceptionspraksis i Kalaallit Nunaat i perioden 1960-1991. SDU og Ilisimatusarfik 2025.

¹⁵ Forsvarsministeriet (Danmark), Arktisk kapacitetspakke og samarbejde med Grønland, København 2023.

” Hvor Grønland tidligere blev betragtet som en økonomisk byrde, ses landet nu som et strategisk aktiv.

I forlængelse af denne udvikling har den danske regering lagt op til at øge de statslige bevillinger til Grønland markant. I finanslovsforslaget for 2026 foreslås det at afsætte 400 mio. kr. årligt i perioden 2026-2029 – i alt 1,6 mia. kr. – til initiativer i Grønland. Samtidig blev der i september 2025 indgået en rammeaftale mellem regeringen og Naalakkersuisut om et selvstående Grønland, med det formål at understøtte videre drøftelser om initiativer og investeringer, der kan fremme en mere bæredygtig og selvåren økonomisk udvikling i landet.

Hertil kommer en række yderligere bevillinger på centrale områder. På justitsområdet er der annonceret 850 mio. kr. i perioden 2026-2030, mens der til forsvaret i Arktis og Nordatlanten er afsat henholdsvis 14,6 mia. kr. og 27,4 mia. kr. frem mod 2033. Disse nye investeringer skal ses i sammenhæng med de eksisterende statslige udgifter til forsvar og ikke-hjemtagne forvaltningsområder – herunder justitsområdet, arbejdsmiljø og luftfart – som allerede i dag udgør omkring 1,5 mia. kr. årligt ud over bloktilskuddet.

Set fra grønlandsk side kan disse tiltag tolkes på to måder. På den ene side kan de betragtes som et længe ventet udtryk for et styrket dansk engagement og en konkret vilje til at investere i Grønlands udvikling og institutionelle kapacitet. På den anden side kan de – som mange stemmer i Nuuk har påpeget – opfattes som en udbygning af afhængigheden. De øgede bevillinger risikerer at binde Grønlands økonomi endnu tættere til de danske finansstrømme og dermed udskyde den strukturelle selvstændighed, som selvstyreloven oprindelig sigtede mod. Det er derfor en balancegang mellem støtte og styring, mellem investering og indflydelse – et spejl på hele Rigsfællesskabets iboende spænding.

Perspektiv: Veje ud af miseren

Det, der ikke fungerer i Rigsfællesskabets konstruktion, er ikke først og fremmest den politiske vilje, men selve den økonomiske model. En ordning, hvor halvdelen af Grønlands offentlige budget finansieres af Danmark, gør reel autonomi illusorisk. Fremtiden kræver derfor en ny økonomisk ramme – et partnerskab, hvor Danmark og Grønland deler investeringer, men ikke styring. Den geopolitiske situation åbner samtidig et strategisk vindue: USA's voksende interesse i Arktis gør Grønland til et aktiv snarere end en byrde. Hvis Danmark forstår at håndtere dette som en mulighed for at redefinere rigsfællesskabet som et ligeværdigt samarbejde, kan den nuværende spænding vendes til et nyt fundament. Men så længe afhængigheden består, forbliver selvstyret en principiel størrelse – og drømmen om frihed en balancekunst mellem realisme og vision.

Et selvstyre på ubestemt tid

Da Bill Clintons kampagnechef James Carville i 1992 formulerede det berømte slogan "It's the Economy, Stupid", pegede han på den enkle, men uafvendelige sandhed, at alle politiske drømme må forankres i økonomiske realiteter.¹⁶ Det samme gælder i Grønland anno 2025. Uanset hvor stærkt ønsket om frihed står i befolkningen, vil drømmen om uafhængighed forblive uforløst, så længe det materielle fundament mangler. Grønland står således fortsat i spændingsfeltet mellem drømmen om frigørelse og nødvendigheden af afhængighed – et selvstyre på ubestemt tid.

¹⁶ Carville, James (1992): Campaign Notes: Reflections from the War Room, Little Rock: Clinton-Gore Campaign Archive.