

TEMANUMMER

Grønland og fremtiden

INDHOLD

- 2** Redaktionelt forord
- 4** Grønland, en selv bærende økonomi – krav og muligheder
Torben M. Andersen
- 19** Grønlands placering i rigsfællesskabet gennem de seneste årtier
Jakob Janussen
- 28** Grønland, Arktis og stormagterne
Flemming Splidsboel Hansen
- 38** ”Vores fisk – vores velfærd” – om Grønlands vigtigste naturressource
Peder Andersen
- 58** Uddannelse – nøglen til Grønlands fremtid
Mítdlârak Møller Lennert & Lars Demant-Poort
- 72** Fremtidens arbejdsudbud i Grønland
Laust Høgedahl & Rasmus Lind Ravn
- 84** Fem årtiers turismeudvikling i Grønland – selvstændighed, geopolitik og nye paradokser
Carina Ren & Derek Hall

Udgives af
Djøf Forlag



Redaktionelt forord

Temanummer: Grønland og fremtiden

Grønland er på manges læber i denne tid: Klimakrise og Grønlands tilslutning til Parisaftalen, potentielle internationale konflikter i det arktiske område med Grønland som medspiller og et stigende fokus på spørgsmålet om øget eller fuld selvstændighed, og om dette er realistisk.

Dette temanummer berører alle disse emner med syv artikler, der på forskellig vis analyserer Grønland og fremtiden. Den første artikel ”Grønland, en selv bærende økonomi – krav og muligheder”, skrevet af Torben M. Andersen, giver et overblik over Grønlands økonomi med fokus på kravene til den fremtidige politik på en række områder. Den efterfølges af artiklen ”Grønlands placering i rigsfællesskabet gennem de seneste år”, skrevet af Jakob Janussen, som sætter rigsfællesskabet ind i et historisk perspektiv. Grønlands placering i det internationale spil om fremtidens Arktis behandles i ”Grønland, Arktis og stormagterne”, skrevet af Flemming Splidsboel Hansen.

Disse første tre artikler sætter en klar scene for de centrale økonomiske og politiske rammer, Grønland skal agere inden for i de kommende år. De efterfølgende fire artikler angiver de muligheder og vanskeligheder, som de politiske beslutningstagere ikke kan undgå at forholde sig i den kommende tid.

Artiklen ”Vores fisk – vores velfærd’ – om Grønlands vigtigste naturressource”, skrevet af Peder Andersen, er tæt forbundet med den betænkning, som Fiskerikommissionen afleverede i september. Som det fremgår, er reguleringen af Grønlands fiskeressourcer helt afgørende for udviklingen af landets velstand. Tilsvarende gør sig gældende med hensyn til uddannelsespolitikken. Dette er behandlet i ”Uddannelse – nøglen til Grønlands fremtid”, skrevet af Mítdlârak Møller Lennert og Lars Demant-Poort. På linje med vigtigheden af uddannelsespolitikken er arbejdsmarkedspolitikken, herunder fremtidens arbejdsudbud. Dette har Laust Høgedahl og Rasmus Lind Ravn analyseret i artiklen ”Fremtidens arbejdsudbud i Grønland”. Ud over fiskeriet nævnes turismen ofte som det erhverv i Grønland, der forventes at blive vigtigt i udviklingen af en mere selv bærende økonomi. I ”Fem årtiers turismeudvikling i Grønland – selvstændighed, geopolitik og nye paradokser” analyserer Carina Ren og Derek Hall i den forbindelse en række centrale emner om turismens muligheder og udfordringer.

De behandlede emner er alle centrale for den økonomiske udvikling i Grønland. Andre vigtige emner kunne have været taget med, men med temanummerets fokus på en fremtidig selv bærende økonomi står de behandlede emner uden diskussion højt på listen over de vigtigste.

God læselyst!

Peder Andersen og Anders Møller Christensen
Gæstereaktører

Grønland, en selvstående økonomi – krav og muligheder

Temanummer: Grønland og fremtiden

Målet om at sikre en selvstående økonomi for Grønland står centralt i den politiske debat. Den grønlandske økonomi adskiller sig på mange måder fra andre lande grundet geografi og en meget stærk specialisering. Den økonomiske udvikling de senere år har været gunstig, men har også vist, at barrierer på arbejdsmarkedet og uddannelsesområdet bremser mulighederne for yderligere økonomisk fremgang. En proces mod en selvstående økonomi er derfor i første omgang afhængig af indenlandske politiske initiativer.

1. Indledning

Et centralt tema i den økonomisk-politiske debat i Grønland er mulighederne for og kravene til at opnå en selvstående økonomi. På tværs af politiske partier er der enighed om en selvstående økonomi som en målsætning, men der er forskellige opfattelser af, hvad dette indebærer og hastigheden, hvormed det kan opnås.

Et væsentligt tema i en stor del af debatten om en selvstående økonomi er knyttet til mulighederne for at kunne afvikle bloktilskuddet (herunder hjemtagelse af områder fra staten). Spørgsmålet er klart relateret til diskussionen om politisk uafhængighed, men det er også klart, at en selvstående økonomi ikke alene kan defineres ved uafhængighed af bloktilskuddet. I princippet kunne bloktilskuddet afvikles hurtigt, men da det udgør omkring 40% af Selvstyrets samlede indtægter, vil konsekvenserne blive drastiske ikke alene for Selvstyrets økonomi, men også den generelle samfundsøkonomi og dermed levevilkår. Det understreger, at begrebet en selvstående økonomi skal ses i forhold til andet og mere end det rent finansielle knyttet til bloktilskuddet. Målsætninger og ambitioner til levestandard og indretningen af velfærdssamfundet er af afgørende betydning og bør indgå centralt i diskussionen. En stor del af den politiske debat tager udgangspunkt i den præmis, at levestandard og levevilkår skal pejles mod vilkårene i de nordiske lande.

Grundvilkårene for Grønlands økonomi er særlige. Landet er stort og med en spredt bosætning af en lille befolkning. Afstande til afsætningsmarkeder er store, hvilket i kombination med et arktisk klima giver særlige udfordringer. De komparative fordele er knyttet til naturressourcer, og småskalaudfordringer kombineret med en meget specialiseret produktionsstruktur gør det nødvendigt at være tæt integreret i den globale arbejdsdeling.



**TORBEN M.
ANDERSEN**

Professor
Institut for Økonomi
Aarhus Universitet
Formand for Grønlands
Økonomisk Råd

Den økonomiske udvikling har været gunstig de senere år, men yderligere udvikling er bremset af strukturelle forhold. Fiskeriet er af afgørende betydning og står for stort set hele vareeksporten. I de senere år har prisudviklingen for fiskeriet været gunstig (og dermed kilden til store bytteforholdsforbedringer), og samtidig har fangstmængderne været stigende. Der er imidlertid væsentlige dele af fiskeriet, hvor kvoterne fastsættes over den biologiske rådgivning og derfor på et ikke-bæredygtigt niveau. Der er bundet flere ressourcer – arbejdskraft og kapital – end nødvendigt for et effektivt fiskeri. Igennem længere tid har der været diskussioner om at skabe et bredere erhvervsgrundlag – primært via minedrift og turisme – for at sikre både bedre muligheder for økonomisk udvikling og en mindre sårbarhed over for et enkelt erhverv, men der er endnu ikke sket meget på området. Aktuelt er to mindre miner i drift.

Et afgørende faktum i forhold til mulighederne for at fremskynde en proces mod en mere bæredygtig økonomi er, at arbejdsmarkedet gennem længere tid har været karakteriseret ved mangel på kvalificeret arbejdskraft. Det gælder på mange områder, herunder sundhedsområdet, bygge- og anlægsaktiviteter, men også for de nystartede miner. Der er også mangel på ufaglært arbejdskraft, selvom mange ikke er i beskæftigelse. Beskæftigelsen er således begrænset af strukturelle forhold, hvor tre forhold spiller en rolle: i) En stor del af arbejdsstyrken har ingen uddannelse udover folkeskolen, ii) incitamentsproblemer skabt af indretningen af skattesystemet og det sociale sikkerhedsnet og iii) geografisk mismatch mellem bosætning og jobs.

Denne artikel behandler aspekter knyttet til mulighederne for og udfordringerne ved at gøre den grønlandske økonomi mere selv bærende. Der indledes med en kort status (afsnit 2) over den aktuelle økonomiske situation, hvorefter de økonomiske muligheder for en såkaldt mikro-stat (afsnit 3) og bæredygtighedsbegrebet diskuteres (afsnit 4). Efterfølgende diskuteres forvaltningen af natur- og human-kapitalen (afsnit 4 og 5) samt de offentlige finanser (afsnit 6). Et konkluderende afsnit sammenfatter reformkrav for at understøtte en proces mod en mere selv bærende økonomi.

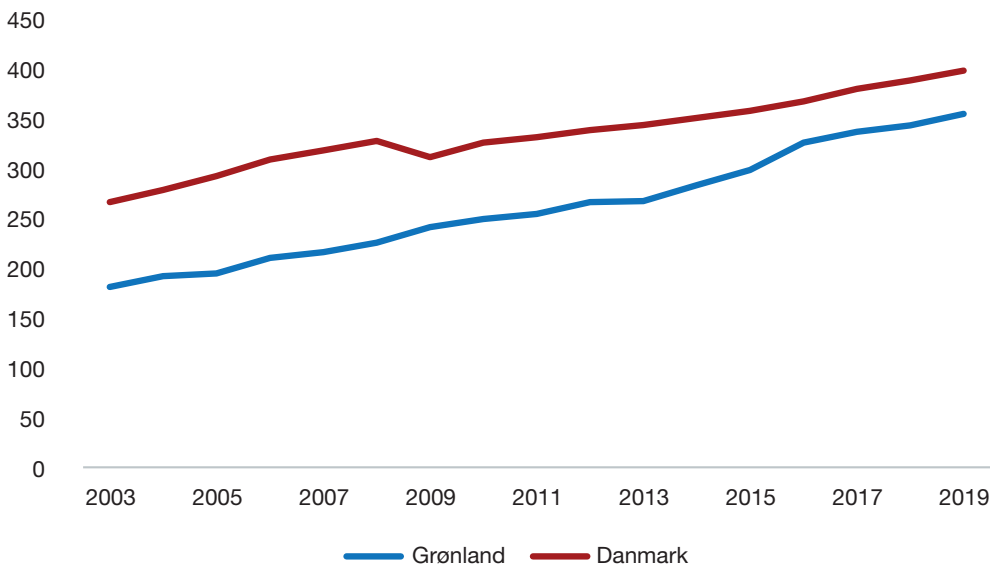
2. Den aktuelle økonomiske situation

Den økonomiske udvikling i Grønland har i de senere år været gunstig. Den økonomiske aktivitet har været stigende, beskæftigelsen er høj og arbejdsløsheden lav. Selvstyret har styret Landskassen ud fra et balanceprincip og har derfor ikke nogen væsentlig gæld.

Udviklingen de senere år er illustreret i Figur 1, der viser BNP pr. capita sammenlignet med Danmark. Produktionsmæssigt¹ har der været et betydeligt catch-up de senere år fra et gap til Danmark på ca. 30% i 2003 til nu omkring 10%. En væsentlig drivkraft har været bygge- og anlægsaktiviteter samt udviklingen i fiskeriet. Igennem en længere periode har fiskepriserne været stigende, og der har i perioden været en bytteforholdsforbedring på godt 30% fra 2010 til 2019. Fangstmængderne er øget, men også for nogle arter betydeligt

over det biologisk anbefalede niveau, og udviklingen afspejlet i BNP-tallene er derfor ikke nødvendigvis bæredygtig, jf. nedenfor. Udviklingen de senere år kan ikke i væsentligt omfang tilskrives initiativer eller reformer, der adresserer de strukturelle problemer.

Figur 1: BNP per capita, Grønland og Danmark, 2003-2019

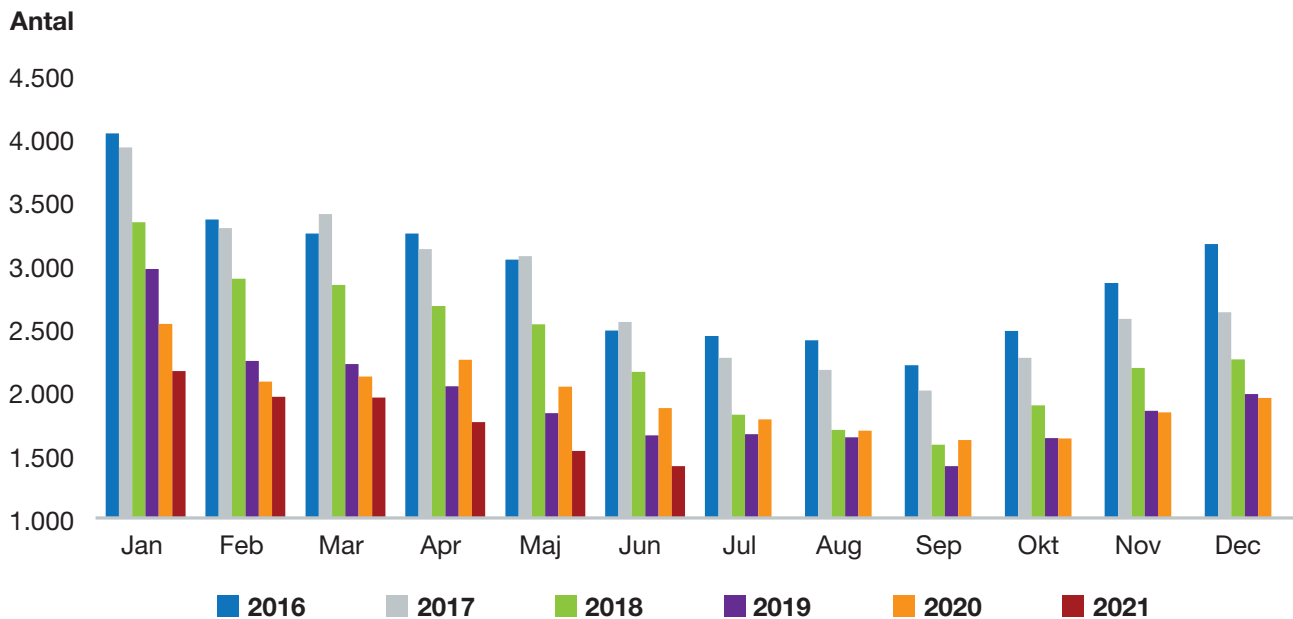


Kilde: Grønlands Statistik (stat.gl) og Danmarks Statistik (www.statistikbanken.dk).

Coronakrisen har også ramt Grønland, men i mindre udstrækning end i de fleste andre lande. Samlet var aktiviteten i 2020 stort set på niveau med 2019, og en recession blev undgået (Økonomisk Råd, 2021). Der har været ganske få smittede, hvilket kan tilskrives, at den væsentligste coronarestriktion har været rejserestriktioner ind og ud af landet. På den måde har det været muligt i stort omfang at holde smitten ude, men til gengæld på bekostning af færre rejsemuligheder. Særligt turismeerhvervet er hårdt ramt, og der må forventes en længere genopretningsperiode. Ligeledes er Landskassen ramt grundet færre indtægter og øgede udgifter til sundhedsvæsenet, hjælpepakker samt nødbeflyvning. Coronakrisen – og også finanskrisen – understreger den særlige struktur for Grønlands økonomi. De geografiske forhold gør det relativt enkelt at isolere landet, og samtidig er produktionsstrukturen kun i beskedent omfang direkte påvirket af den globale økonomi (der kan være prisseffekter, men mængderne i fiskeriet er bestemt af andre forhold).

Udviklingen i antallet af arbejdssøgende fremgår af Figur 2. Som forventeligt er der en betydelig sæsonvariation, men antallet af arbejdssøgende har været stødt faldende. Som nævnt er der betydelig mangel på arbejdskraft, og ledigheden er derfor tæt på det strukturelle niveau. Øget aktivitet og efterspørgsel vil slå ud i øgede lønstigninger og/eller import af arbejdskraft. Samtidig er beskæftigelsesraten kun omkring 65%, og dermed er der et arbejdsudbudspotentiale, der ikke er blevet absorberet trods den gunstige situation på arbejdsmarkedet.

Figur 2: Antal arbejdssøgende



Kilde: Grønlands Statistik

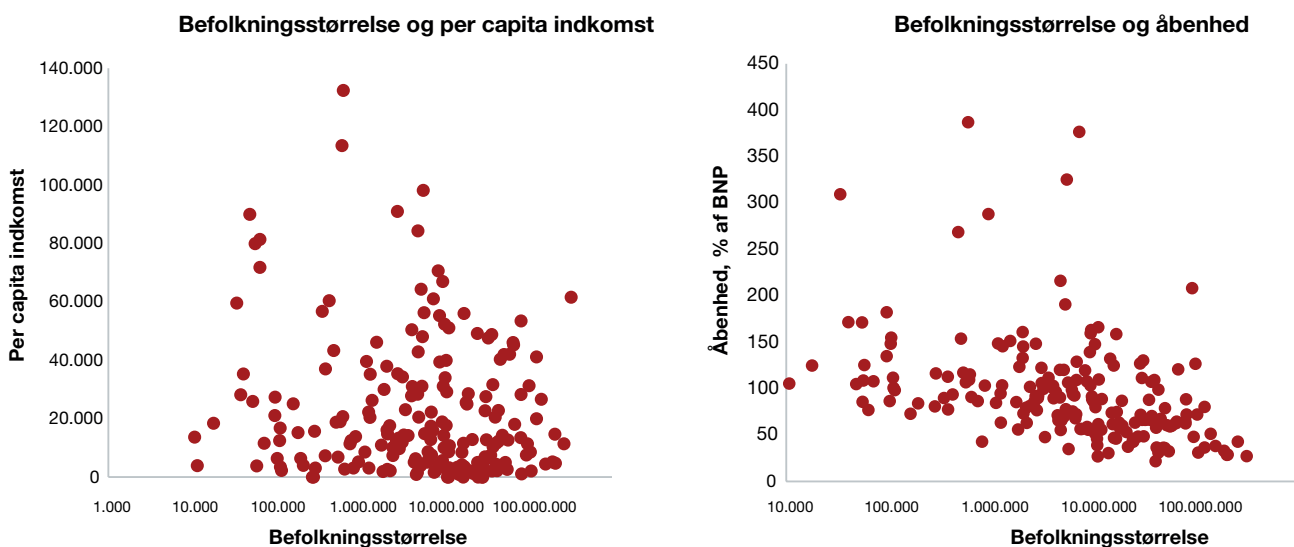
3. Mikrostater

Et oplagt spørgsmål er mulighederne for, at mindre lande kan opnå en selv-bærende økonomi med en materiel levestandard på højde med OECD-lande eller de nordiske lande, ikke mindst for såkaldte mikrostater med en befolkningsstørrelse under 200.000 personer. Der er imidlertid ikke noget empirisk grundlag for at konkludere, at mindre lande ikke kan opnå en god økonomisk performance. De ”store” nordiske lande karakteriseres rutinemæssigt som små og åbne økonomier og rangeres typisk helt i top i forskellige landesammenligninger af forskellige økonomiske indikatorer. Figuren nedenfor viser krydsplot af henholdsvis BNP per capita og åbenhed i forhold til befolkningsstørrelse. Der er ikke nogen sammenhæng mellem landestørrelse og økonomiske resultater målt ved BNP per capita. Det gælder også for lande med en befolkningsstørrelse mindre end 200.000 indbyggere. Derimod er der en tendens til, at mindre lande er mere åbne målt på betydningen af international handel. Det er forventeligt, da grundlaget for en høj velstand er en udnyttelse af arbejdsdelingens fordele og dermed de enkelte landes komparative fordele. Selvforsyning er således ikke en strategi, der gør det muligt at realisere en høj materiel levestandard. Særligt for små lande vil det i større omfang kræve handel (og udveksling af arbejdskraft, kapital og viden/teknologi) med andre lande, end det er tilfældet for store lande. De store variationer i figuren understreger, at mange andre forhold end befolkningsstørrelse er afgørende for, hvorledes forskellige lande klarer sig. Acemoglu og Robinson (2012) går så langt som at konkludere, at den afgørende faktor for økonomisk udvikling er de institutionelle rammer. Helt så enkelt er det næppe, da faktorudrustning og geografi også er væsentlige baggrundsfaktorer. Omvendt er store forekomster

af naturkapital ikke automatisk en sikring af en gunstig økonomisk udvikling, se fx Torvik (2009).

Tæt knyttet til diskussionen om en selv bærende økonomi er spørgsmålet om uafhængighed. Data i Figur 3 afspejler, at alle lande er gensidigt afhængige af hinanden. For at udnytte de komparative fordele er international handel (med varer – men også mobilitet af kapital og arbejdskraft) en nødvendighed. Dette skaber også en politisk afhængighed, da de økonomisk-politiske handlemuligheder afhænger af, hvad andre lande gør. Et oplagt eksempel er selskabsbeskatningen. Selvom fx Danmark har en suveræn ret til at bestemme selskabsskattesatsen, så er beslutningen stærkt afhængig af selskabsskatten i andre lande. Når der i de senere år har været en nedadgående tendens i selskabsskatten, hænger det netop sammen med en skattekonkurrence mellem lande. Den intense debat om storskalaprojekter i Grønland for få år siden rejser tilsvarende problematikker i forhold til uafhængighed. På den ene side var der en forventning om, at nogle få storskalaprojekter ville give et betragteligt provenu til Landskassen, hvilket ville muliggøre en udfasning af bloktilskuddet. På den anden side ville dette skabe en afhængighed af virksomhederne bag disse projekter, der i kraft af deres store betydning ville have gode muligheder for at stille krav og betingelser.

Figur 3: Befolkningsstørrelse, per capita indkomst og åbenhed



Note: Per capita indkomst målt i købekraftskorrigeret US\$, 2018, og åbenhed er i sum af import og eksport i forhold til BNP 2018.

Kilde: World Development Indicators, World Bank.

4. Bæredygtig økonomisk udvikling

Bæredygtighed er et plusord, det er svært at være modstander af, og begrebet har mange forskellige betydninger. Det er vigtigt nærmere at definere begrebet for at kunne diskutere kravene til en selv bærende økonomi. Det er nyttigt

for en diskussion af begreberne ”økonomisk selv bærende” og ”holdbarhed” at tage udgangspunkt i beholdninger (kapital). Et lands velstand og dermed levevilkår er ultimativt bestemt af dets arbejdsindsats og kapitalgrundlag². Der er mange typer af kapital, og på et overordnet plan kan der sondres mellem realkapital, humankapital, naturkapital samt social kapital. Realkapital er en samlebetegnelse for maskinel, udstyr og bygninger mm. Humankapital dækker over befolkningens viden, erfaringer og uddannelse, men også sundhed. Naturkapitalen refererer til naturlige ressourcer på land, til havs og i luften. Endelig er social kapital en samlet betegnelse for institutioner, normer, tillid, politiske processer mm.

Kapital er beholdninger, der både kan forøges og formindskes. Hvis der spares op og investeres i fx boliger, sker der en forøgelse af boligkapitalen. Omvendt nedbringes boligkapitalen, hvis vedligeholdelse mm. forsømmes. Tilsvarende gælder for alle de andre kapitalbegreber. Nogle typer af kapital kan hurtigt forringes eller udtømmes, men det kan tage lang tid at genopbygge dem – fx kan det tage lang tid at opbygge tillid, men den kan hurtigt nedbrydes. Naturkapitalen kan være udtømmelig, fornybar og eller evig. For fx mineraler er der en given beholdning, og udnyttelse betyder udtømmning af ressourcen. Omvendt kan visse naturressourcer være fornybare, fx fiskebestande, mens fx vind- eller vandenergi er vedvarende ressourcer³.

Bæredygtighed er knyttet til, hvorledes nuværende generationer forvalter de kapitalbeholdninger, der overtages fra tidligere generationer, og hvilken kapital der efterlades til efterfølgende generationer⁴. I Brundtland-rapporten (UN, 1987) blev holdbarhed defineret ved ”...development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. Dette kan tolkes på den måde, at den kapitalbeholdning, der efterlades til fremtidige generationer, ikke nedbringes. Dette kan anskues snævert eller bredt. Ved en snæver fortolkning gælder, at enkelte typer af kapital ikke må nedbringes, mens man ved en bred tolkning betragter den samlede kapitalbeholdning, dvs. nogle kapitalbeholdninger kan nedbringes, hvis andre øges (substitution) tilstrækkeligt til, at fremtidige generationer ikke stilles dårligere end nulevende generationer. Fx hvis der fra udnyttelse af udtømmelige naturressourcer erhverves et provenu, der finansierer en forbedring af humankapitalen.

Bæredygtig forvaltning af de forskellige kapitalbeholdninger er derfor afgørende forudsætninger for at realisere en proces mod en selv bærende økonomi, ikke mindst da Grønlands komparative fordele er knyttet til naturressourcer. Udover den direkte betydning af bæredygtighed er der en afledt effekt for turismen og markedsføringen af Grønlands naturværdier.

5. Naturkapitalen

Forvaltningen af naturkapitalen er af stor betydning. Denne kapital kan som nævnt opdeles i i) fornybare (fisk), ii) udtømmelige (mineraler), og iii) uud-

tømmelige (vandkraft) ressourcer. De fornybare ressourcer spiller aktuelt en afgørende rolle for den grønlandske økonomi. Forvaltningen af disse ressourcer er også et godt eksempel på, at der ikke er en konflikt mellem bæredygtighed og ”god” økonomi på lang sigt. På kort sigt kan der være en økonomisk gevinst ved et højt fangstniveau, men det vil kun midlertidigt øge aktiviteten (og dermed BNP). Hvis fangstniveauet er over det bæredygtige niveau, vil bestanden skrumpes, og de fremtidige fangstmuligheder reduceres. Et vedvarende niveau af fiskeriet foreneligt med at bevare bestanden vil over tid også give det højeste økonomiske afkast (se Fiskerikommissionen, 2020).

Det er en grundlæggende indsigt, at hvis der skal være generationsmæssig balance i udnyttelsen af naturressourcer og dermed bæredygtighed, så kan nulevende generationer kun forbruge kapitalens afkast (Hartwicks regel; Hartwick, 1977). Hvis forbruget er større, nedbringes kapitalbeholdningen, og fremtidige generationer stilles dårligere.

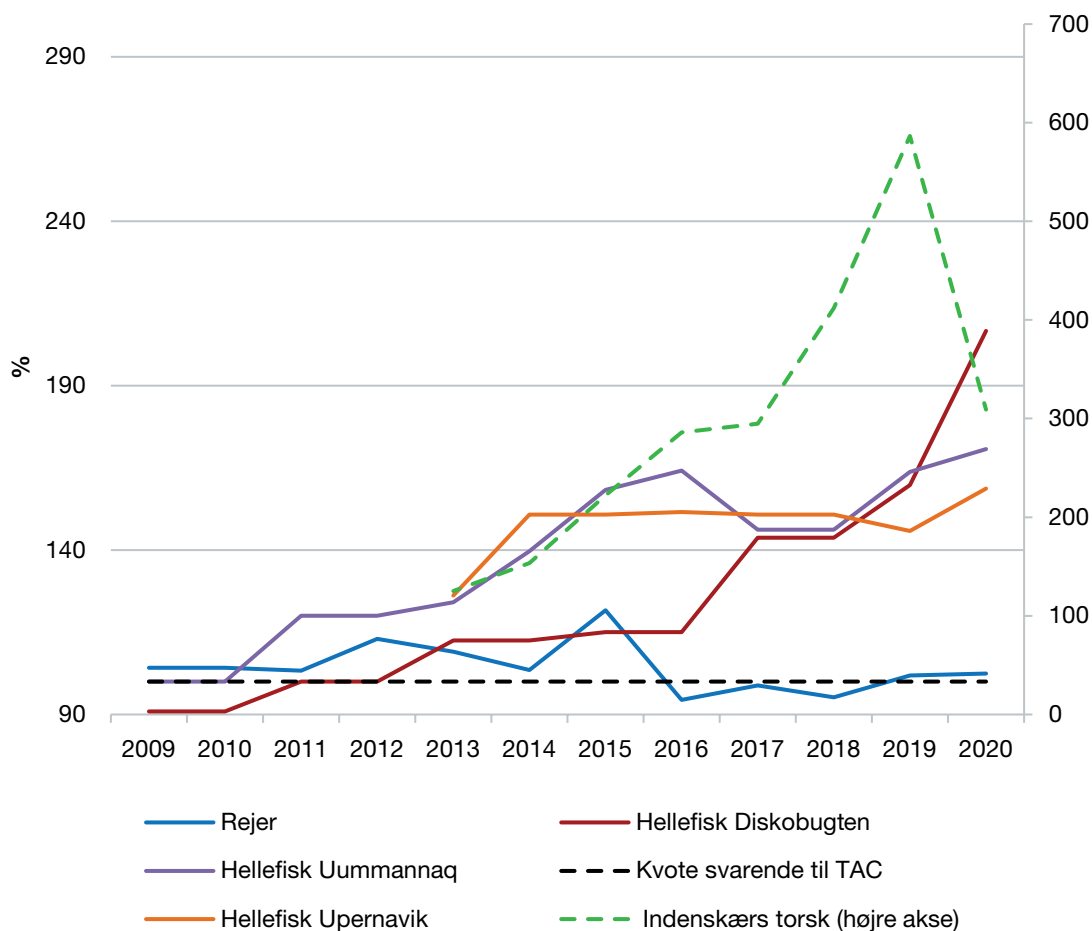
For de ikke-fornybare ressourcer som mineraler vil udvinding betyde en frigørelse af kapitalen bundet i undergrunden til en finansiel kapital svarende til værdien af ressourcerenten⁵. Af den akkumulerede kapital kan nulevende generationer bruge afkastet uden at forringe vilkårene for fremtidige generationer. Den norske pensionsfond er også opbygget ud fra den tankegang, og der er med inspiration herfra etableret ”Grønlands Råstoffond”. Der er imidlertid endnu ikke tilført fonden midler. Der har de senere år været diskussioner om udnyttelse af kulbrinter, aluminiumsværk, jernmine og udvinding af sjældne jordarter (Kvanefjeld). Ingen af disse projekter er realiseret grundet manglende rentabilitet eller politisk modstand. Det er politisk tilkendegivet, at der ikke kommer kulbrinteudvinding samt mineraludvinding, som indeholder radioaktivt materiale.

Der er aktuelt to mindre operative miner. Greenland Ruby A/S udvinder rubiner og lyserøde safirer ved Aappaluttoq i nærheden af bygden Qeqertarsuaat. Der er ca. beskæftiget 30 personer ved minen, og eksport fra minen har indtil nu været beskedent. Hudson Greenlands har i 2019 etableret en anorthositmine ved Kangerlussuaq-fjorden. Efter nogle finansieringsudfordringer blev produktionen genoptaget i september 2020, og minen beskæftiger omkring 25 personer. Ironbark A/S fik en udnyttstilladelse i 2016 til udvinding af zink og bly ved Citronen Fjord i Nordgrønland, men der er endnu ikke skabt et finansieringsgrundlag for minen (den forventes at ville beskæftige næsten 500 personer i driftsfasen). Ud over de ovennævnte projekter, som er i driftsfasen eller i indledende anlægsfase, er der yderligere fire projekter med udnyttstilladelse, men der er endnu ikke påbegyndt anlæggelse.

Trods et stort geologisk potentiale er udfordringen at skabe et rentabelt forretningsgrundlag for minedrift, og trods flere tilløb og store forventninger hertil er der endnu ikke realiseret minedrift med en afgørende samfundsøkonomisk betydning.

Økonomien er stærkt afhængig af udnyttelse af fiskeressourcerne. Ressourcerne tilhører samfundet og har den egenskab, at ”der kan høstes, uden at der skal sås”. Det højeste samfundsøkonomiske afkast skabes ved det maksimale fiskeri foreneligt med at bevare bestanden (Fiskerikommissionen, 2019). Fiskes der over dette niveau, vil bestanden mindskes, og de fremtidige fangstmuligheder reduceres. En overudnyttelse af ressourcerne kan således give en kortsigtet gevinst, men på bekostning af de fremtidige muligheder, og det samlede samfundsmæssige afkast af at udnytte ressourcen bliver mindre. I praksis er der forskellige udfordringer med at bestemme det optimale fiskeriveau, men grundlaget er den biologiske rådgivning. Den aktuelle situation for fiskeriet er todelt. Fiskeriet efter rejer og det havgående hellefiskeri er certificeret, hvilket indebærer kvoter fastsat i overensstemmelse med den biologiske rådgivning. For andre dele af fiskeriet fastsættes kvoter væsentligt over rådgivningen og er ikke på et bæredygtigt niveau, jf. Figur 4. Det gælder særligt jollefiskeriet efter hellefisk, hvor der er fastsat kvoter markant over den biologiske rådgivning og udstedt et stort antal licenser, og der er også fiskeri i såkaldte ”kvotefrie områder” (Fiskerikommissionen, 2021).

Figur 4: Kvoter (TAC) som pct. af rådgivningen, 2009-2020.



Kilde: Naturinstituttet og Naalakkersuisut

Knyttet til en bæredygtig udnyttelse er også spørgsmålet, om samfundet får afkastet af udnyttelsen af samfundsressourcen i form af ressourcerenten, jf. ovenfor. Ressourcerenten er betalingen for at kunne høste ressourcen, men ikke omkostninger til udstyr og aflønningen for arbejdsindsatsen, som fiskerne naturligvis skal have dækket. Ressourcerenteafgifter er øget i de senere år og giver et betydeligt provenu på 400 mio. kr. fortrinsvis fra reje- og hellefisk-fiskeriet. Grønland er et foregangsland mht. ressourcerentebeskatning i forhold til at sikre en bæredygtig udvikling.

Beskæftigelseshensyn spiller en stor rolle for fiskeripolitikken, og fiskeri er flere steder det eneste realistiske private erhvervsgrundlag. Der kan være legitime politiske grunde til at understøtte et givet bosætningsmønster af en række grunde. Sådanne hensyn kan begrunde regulering som fx landingspligt, selvom det samlede samfundsøkonomiske afkast dermed bliver mindre. En sådan politik kan tolkes som en aktiv arbejdsmarkedspolitik, da det er svært at etablere andre jobmuligheder. Men et manglende erhvervsgrundlag på specifikke lokationer kan der kun midlertidigt kompenseres ved et fiskeri over det holdbare; et fiskeri over det bæredygtige niveau vil på sigt forringe mulighederne på de pågældende områder.

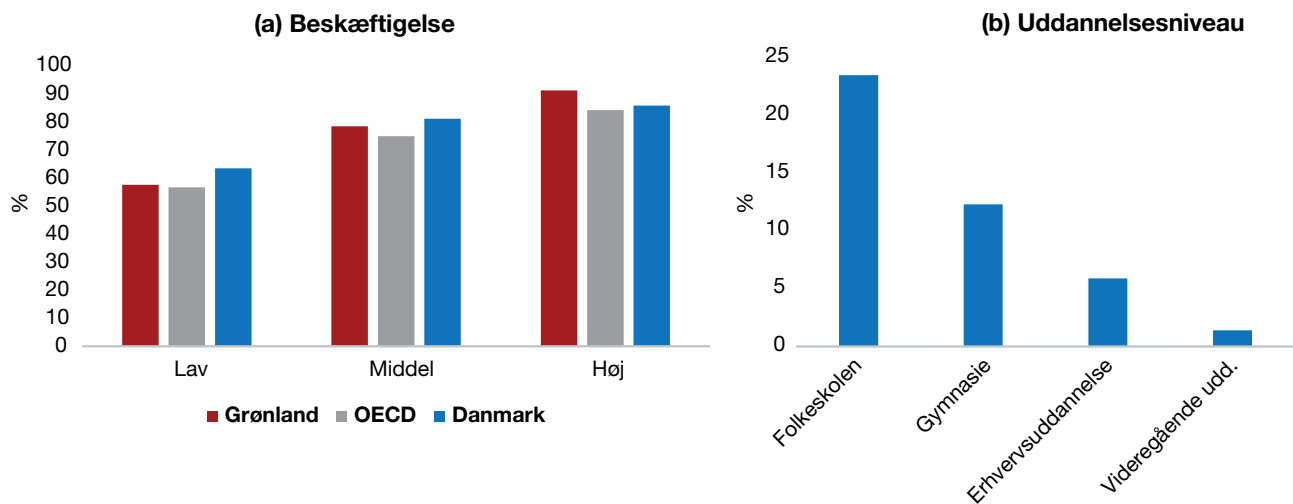
6. Humankapital

Det er veldokumenteret, at humankapitalen— kvalitativ og kvantitativ – ikke alene er af afgørende betydning for den enkelte, men også på samfundsplan, se fx Ègert mfl. (2020). Det er grundlaget for den enkeltes beskæftigelsesmuligheder og indkomst og på samfundsplan for beskæftigelse, indkomstfordeling og velstandsniveau. Med et velfærdssamfund som det grønlandske er et højt beskæftigelsesniveau også vigtigt for den finansielle balance.

En proces mod en mere selv bærende økonomi har derfor som forudsætning, at den medvirker til at skabe bedre job- og indkomstmuligheder for befolkningen. I udgangssituationen er der store forskelle i levevilkår og dermed ulighed, herunder forskelle i børn og unges opvækstmuligheder, se fx Andersen (2021). Social balance er også en væsentlig del af bæredygtighed, herunder lige muligheder og adgang til velfærdstilbud i forskellige sociale situationer.

Uddannelse er af afgørende betydning for den fremtidige økonomiske udvikling, og allerede aktuelt er det en bindende begrænsning for den økonomiske aktivitet. Der er en klar sammenhæng mellem uddannelse og beskæftigelse, jf. Figur 6.a. Ved en sammenligning med Danmark, eller OECD mere generelt, fremgår det, at beskæftigelsesraterne for forskellige uddannelsesgrupper er som i andre lande. Når der er strukturelle problemer knyttet til beskæftigelsen, er det i væsentligt omfang knyttet til manglen på arbejdsmarkedsrelevante kvalifikationer. Figur 5.b giver en sammenfatning af situationen. Som det fremgår, har en meget stor andel af arbejdsstyrken ikke en uddannelse udover grundskolen.

Figur 5: Uddannelse og beskæftigelse

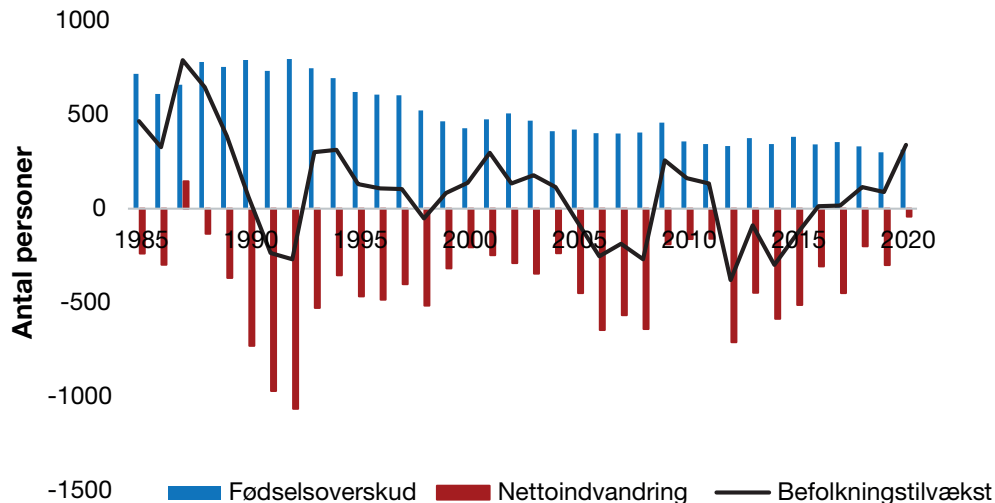


Note: Opdelt efter højst opnået uddannelse som 30-årig. Data refererer til 2018. Lav uddannelse: folkeskole, mellem: gymnasie og erhvervsuddannelse, høj: videregående uddannelse. Kilde: Grønlands Statistik, www.stat.gl og www.oecd-ilibrary.org.

Fremskrivninger viser, at der vil være en stigning i uddannelsesniveaue (Økonomisk Råd, 2018), men forbedringerne går langsomt. I 2040 vil andelen af befolkningen med folkeskolen som højeste uddannelse være omkring 40%. Det er et væsentligt fremskridt i forhold til den aktuelle situation, men det er en meget høj andel set i forhold til at understøtte en proces mod en mere selv bærende økonomi.

Bæredygtighed er også knyttet til befolkningens størrelse, sammensætning og bosætning. Fraflytning kan gøre det vanskeligere at opretholde et selv bærende samfund. Befolkningstallet har i en længere periode været stort set konstant, da et fødselsoverskud er blevet modsvaret af en tilsvarende nettodudvandring. Selvom færre indbyggere isoleret set vil betyde flere naturressourcer per capita, så vil smådriftsulemper bliver stadig mere tyngende. Dette ses især i sammenhæng med et spredt bosætningsmønster. Et sådant bosætningsmønster har klart social og kulturel værdi, men skal afvejes over for mulighederne for at sikre lige muligheder for alle uanset bosted og omkostningerne herved. En for stor geografisk omfordeling mellem by og bygd kan fremskynde fraflytning fra landet, og derfor er der en række vanskelige balancepunkter her. Fraflytning kan komme som en reaktion på en vigende afstand mellem levevilkår og muligheder i Grønland og fx de nordiske lande, hvilket understreger, at disse vilkår er et væsentligt krav til en selv bærende økonomi.

Figur 6: Befolkningsdynamik, 1985-2012



Note: fødselsoverskud er lig forskel mellem antal fødsler og dødsfald.
Source: Grønlands Statistik.

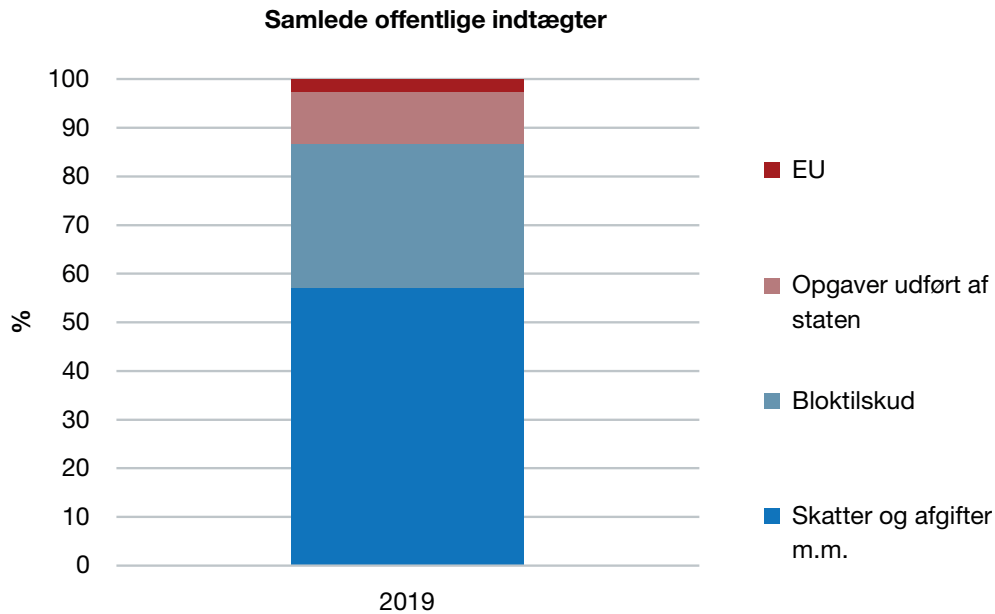
7. Offentlige finanser

Den offentlige sektor er stor og udgør målt ved samlede udgifter omkring 60% af BNP og dermed mere end i de nordiske lande, der i internationale sammenligninger fremstår med store offentlige sektorer. Størrelsen på den offentlige sektor afspejler ønsker om velfærdstilbud, og smådriftsulemper påvirker omkostningerne ved at nå disse mål.

Omkring 40% af de samlede indtægter kommer fra overførsler fra udlandet, bloktilskuddet fra Danmark samt partnerskabsaftalen med EU. I 2019 udgjorde bloktilskuddet 3,8 mia. kr., hertil kommer opgaver udført af staten (fx politi og retsvæsen) til 1,2 mia. kr., og brugsværdien af andre ikke hjemtagne opgaver og rigsopgaver. Fordelingen af de samlede offentlige indtægter fremgår af Figur 7. Bloktilskuddet målt som andel af de samlede indtægter har været svagt faldende over tid, men det udgør stadig en betydelig finansieringskilde.

Bloktilskuddet er aftalt med Selvstyreaf-talen og reguleres løbende med pris-lønudviklingen i Danmark. Det er derfor en indtægtskilde, der ikke påvirkes af den økonomiske udvikling, og det bidrager til en stabilisering af de offentlige finanser og dermed økonomien, som senest anskueliggjort under coronakrisen. Bloktilskuddet er ækvivalent til en løbende tidsbegrænset indkomststrøm fra en nettoformue i udlandet. Det giver grundlag for højere udgifter og aktivitet i Selvstyret, og det har en afsmittende effekt på hele økonomien. Indkomst og forbrug og den samlede aktivitet (og derfor BNP) er derfor højere end i den tænkte situation uden bloktilskuddet. Da bloktilskuddet er en indkomststrøm fra udlandet, kan det også sammenlignes med den samlede værdi af eksporten, der i 2019 var ca. 5,5 mia. kr., men med den afgørende forskel, at der her skal leveres et produktionsresultat. Dette illustrerer kravene for at finde andre skatte- eller afgiftskilder, der giver et provenu i samme størrelsesorden.

Figur 7: Sammensætningen af de samlede offentlige indtægter 2019



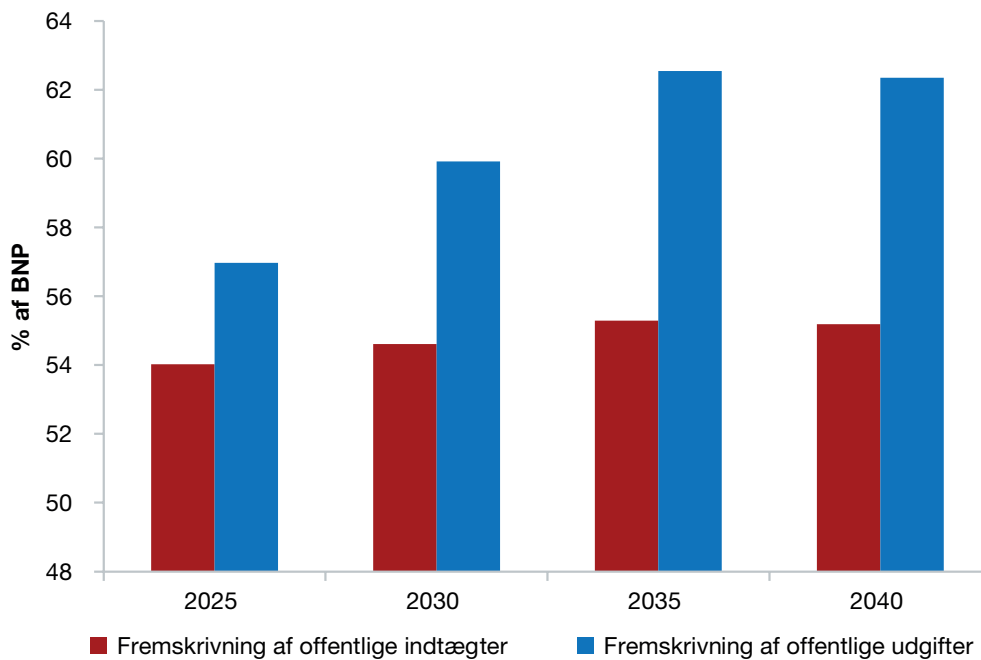
Kilde: Grønlands Statistik

Selvom Landskassen i kraft af budgetpolitikken ikke har nogen væsentlig gæld, så skal Selvstyrets betydelige og stigende risikoeksponering via selvstyrejede selskaber medtages i en samlet vurdering af den finansielle eksponering. Den samlede nettorentebærende gæld – hvor gælden i de selvstyrejede selskaber er medtaget – forventes at øges fra 4 mia. kr. i 2020 til 7,2 mia. kr. (ca. 1/3 af BNP) i 2024. Stigningen skyldes øget gældseksponering i Selvstyrejede selskaber og særligt kommunernes aktieselskaber (by- og boligudviklingselskaber). En negativ økonomisk udvikling i et eller flere af disse selskaber kan få store konsekvenser for Landskassen. Aktiviteterne i selskaberne er i de fleste tilfælde samfundskritiske, hvilket vil sige, at de er afgørende samfundsøkonomisk betydning og ikke kan undværes. De kan derfor ikke lukkes ned i tilfælde af økonomiske problemer, og Landskassen vil blive belastet for at holde aktiviteterne kørende. Det rejser spørgsmål knyttet til ejerstruktur og styring, der ikke yderligere skal diskuteres i denne artikel.

Hertil kommer et betydeligt vedligeholdelseefterslæb på boliger og havne, der gør at den samlede ”offentlige realkapitalbeholdning” reelt er reduceret i de senere år.

Befolkningssammensætningen ændres også i Grønland, og andelen af ældre vil stige fra 13% i 2020 til 26% i 2040. En konsekvens heraf er, at de offentlige udgifter vil stige i forhold til indtægterne, og der er således et holdbarhedsproblem, jf. Figur 8. Der udestår således en stor udfordring ved alene at løse holdbarhedsproblemet knyttet til at opretholde den eksisterende indretning af velfærdssamfundet.

Figur 8: Fremskrivning af offentlige udgifter og indtægter



Kilde: Grønlands Økonomiske Råd (2018)

8. Afslutning

Den økonomiske udvikling i Grønland har været gunstig de senere år, og det giver et godt udgangspunkt for at igangsætte en reformproces for at sikre en mere selv bærende økonomi. Udviklingen de senere år understreger imidlertid også nogle store udfordringer for at realisere en sådan proces. Der er en betydelig arbejdsmarkedsudfordring, med mangel på arbejdskraft, hvilket sætter en bremse på mulighederne for øget aktivitet.

En reformproces har således reelt to faser. Det er nødvendigt at løse arbejdsmarkedsudfordringen. Trods en beskæftigelsesrate på omkring 65% er der aktuelt fuld beskæftigelse for alle med arbejdsmarkedsrelevante kvalifikationer. Mismatch- og incitamentsproblemerne på arbejdsmarkedet er således store. Andre initiativer for at sikre et bredere erhvervsgrundlag kan kun lykkes, hvis denne arbejdsmarkedsudfordring løses. Der er samtidig muligheder for at frigøre arbejdskraft fra både fiskeriet og den offentlige sektor, og begge dele skal ses i sammenhæng med reformer, der også i andre sammenhænge medvirker til at gøre økonomien mere selv bærende. En del af fiskeriet er ikke holdbart, og der er bundet mere kapital og arbejdskraft i erhvervet end nødvendigt. Reformen af fiskeriet vil således på flere dimensioner bidrage til en mere selv bærende økonomi. Et element til at løse holdbarhedsproblemet for de offentlige finanser er øget effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor, hvilket vil muliggøre udgiftsbesparelser og frigøre arbejdskraft.

På sigt er det helt afgørende at sikre et løft i uddannelsesniveaet. Problemerne på uddannelsesområdet har været kendt længe og været genstand for meget debat. Af en række grunde forlader mange folkeskolen uden tilstræk-

kelige færdigheder eller motivation for at kunne tage en uddannelse. Der er behov for en tidlig indsats over for børn og unge samt et løft i grundlæggende færdigheder for afgørende at kunne ændre på uddannelsessituationen.

I forlængelse heraf er det vigtigt at sikre en flerstrengt økonomi, hvor de komparative fordele og dermed mulighederne er knyttet til minedrift og turisme.

Den grønlandske økonomi er stærkt afhængig af den globale økonomiske udvikling, og udvikling her kan gøre det sværere eller lettere at realisere målsætningerne. De væsentligste barrierer for en proces mod en mere selv bærende økonomi er imidlertid i første omgang knyttet til arbejdsmarkedet og uddannelsesområdet og dermed afhængige af indenlandske politiske initiativer.

Noter

1. Sammenligning af indkomstniveauer er mere retvisende på basis af købekraftskorrigeret BNI per capita, hvor der for Grønlands vedkommende er markant forskel i BNP pga. overførsler fra udlandet (Danmark og EU). Der forefindes ikke nyere opgørelser af BNI for Grønland. Ifølge en undersøgelse fra Grønlands Statistik var det samlede forbrugerpriseniveau i Grønland ca. 6% højere end i Danmark i 2016. Der er dog en udfordring ved sådanne sammenligninger, da forbrugerpriserne er påvirket af forskelle i skattestrukturer (forbrugsbeskatning/subsidier).
2. En hyppig anvendt økonomisk indikator er BNP, som er et mål for den samlede værdiskabelse i økonomien inden for en given periode (typisk et år). Dette er en strømstørrelse, der på kort sigt kan øges ved at nedbringe en kapitalbeholdning. Fx kan et fiskeri over det holdbare niveau i en periode øge BNP, men på sigt vil BNP falde grundet den lavere naturkapital. Da fiskeriet overstiger det holdbare niveau, betyder det også, at det aktuelle BNP-niveau ikke er holdbart, jf. Figur 1.
3. I dag kommer ca. 70% af energien i Grønlands offentlige energiforsyning fra vedvarende energikilder/vandkraft.
4. Der er en stor og omfattende diskussion af dette, se fx Dasgupta (2021) for en diskussion og referencer. FN's verdensmål for bæredygtig udvikling er baseret på en bred tolkning af bæredygtighedsbegrebet og indeholder både målsætninger og midler.
5. Ressourcerenteafgiften er betaling for brug af ressourcen. Ressourcerenten er værdien af ressourcen minus omkostninger til arbejdskraft, forrentning og afdrag af kapitalen samt kompensation for risiko udgør ressourcerenten. Ressourcerenten tilhører samfundet, hvilket begrundes en ressourcerenteafgift.

Litteratur

- Acemoglu, D. and J.A. Robinson, 2021, *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*.
- Andersen, T.M., 2021, *The Greenlandic Economy – Structure and prospects*, in *Greenland's Economy and Labour Markets*, edited by Laust Høgedahl, Routledge.
- Dasgupta, P., 2021, *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*, London: HM Treasury.
- Ègert, B., J. Botev, og D. Turner, 2020, *The contribution of human capital and its policies to per capita income in Europe and the OECD*, CESifo Working Papers 8776-2020.
- Fiskerikommissionen, 2019, *Vores fisk – vores velfærd*, Debatoplæg, Nuuk.
- Fiskerikommissionen, 2021, *Status og udfordringer i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47*. Baggrundsnotat, Nuuk.
- Grønlands Statistik, 2016, *Prissammenligning mellem Grønland og Danmark*. www.stat.gl

- Grønlands Økonomiske Råd, 2018, Grønlands Økonomi – Efteråret 2018, Nuuk.
- Grønlands Økonomiske Råd, 2021, Grønlands Økonomi – Foråret 2021, Nuuk.
- Hartwick, J.M., 1977, Intergenerational Equity and the Investment of Rents from Exhaustible Resources, *American Economic Review*. 67, 972–74.
- Torvik, R. 2009, Why do some resource-abundant countries succeed while others do not?, *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 241-56.
- UN, 1987, *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, (Brundtland-rapporten).

Grønlands placering i rigsfællesskabet gennem de seneste årtier

Temanummer: Grønland og fremtiden

Først gennemgås bruddet i den danske stats daværende paternalistiske holdning over for kolonien Grønland i årene kort tid efter 2. verdenskrig. Der blev foretaget massive investeringer i infrastruktur som elektrificering, vandforsyning, kajanlæg mv., og statens engagement i de produktive erhverv blev meget omfattende. I dag gælder tilsvarende for selvstyrets engagement. Dernæst beskrives baggrunden for Grønlands ønske om hjemmestyre, uenighederne mellem de grønlandske og danske politikere på nogle områder samt principperne bag Grønlands hurtige overtagelse af sagsområder fra staten efter 1989. Selvstyreordningen, der trådte i kraft i 2009, adskiller sig på flere punkter fra hjemmestyreordningen. Efterfølgende er Grønlands overtagelse af nye sagsområder fra staten praktisk taget gået i stå, og der ses på årsagerne hertil. Afslutningsvis omhandles den igangværende forfatningskommission i Grønland kort.

1. Indledning og tidsmæssig samt emnemæssig afgrænsning af artiklen

I denne artikel om Grønlands placering i det dansk-, færøsk- samt grønlandske rigsfællesskab gives der først en ret grundig beskrivelse af perioden fra afslutningen af 2. verdenskrig og frem til hjemmestyrets indførelse i 1979, fordi den danske stats omfattende investeringer i infrastrukturen og modernisering af specielt fiskeindustrien i denne periode var et meget markant opgør med tidligere tiders forsøg på at beskytte landet og lokalsamfundene mod påvirkninger udefra. Derefter gives der endvidere en beskrivelse af Grønlands vej til større selvbestemmelsesret i kraft af såvel hjemmestyre- som selvstyreordningerne.

Større ændringer af styrelsen af Grønland siden afslutningen af 2. verdenskrig er ofte blevet til efter behandling i kommissioner eller udvalg, hvis medlemskreds har været sammensat mere eller mindre bredt.

Her kan nævnes Grønlandskommissionen af 1950 (G-50), Grønlandsudvalget af 1960 (G-60), Byrde- og opgavefordelingsudvalget, Hjemmestyrekommissionen af 1975 og Den grønlandsk-danske selvstyrekommission af 2004.

Hvad angår emnemæssig afgrænsning, er der valgt en beskrivelse af hovedændringer i samfundet og de mere generelle udviklingstendenser i samme periode.

Ordet ”stat” anvendes i denne artikel udelukkende om den danske stat.



JAKOB JANUSSEN

Cand. scient. pol.,
æresdoktor ved
Ilisimatusarfik/Grønlands
Universitet, leder af den
grønlandske del af den
grønlandsk-danske
selvstyrekommission for
Grønland

2. Kort beskrivelse af perioden fra afslutningen af 2. verdenskrig og ca. 20 år frem

Som et konkret resultat af anbefalinger afgivet af førnævnte G-50 iværksatte staten massive investeringer i infrastrukturen i form af havnefaciliteter, elektrificering, anlæggelse og stærk udbygning af vejanlæg inden for enkelte udvalgte byer og vandforsyning.

G-50 (bind 5 af kommissionens betænkning: Erhvervsmæssige og økonomiske forhold ss. 7-43) forventede, at når staten først havde foretaget massive infrastrukturinvesteringer i udvalgte byer, så ville danske fiskere se muligheden for at udnytte de rigelige forekomster af specielt torsk på bankerne ud for Grønlands vestkyst og dermed oplære grønlandske fiskere til også at udnytte nævnte forekomster i stedet for at overlade dem til fremmede fiskere fra eksempelvis Færøerne, Portugal, Norge og senere Vesttyskland. Det var forholdsvis få danske fiskere, der forsøgte sig med at udnytte de rigelige torskeforekomster i de grønlandske farvande. Allerede i sidste halvdel af 1950'erne begyndte staten at investere i moderne fiskefabrikker i enkelte byer. Det blev siden fulgt op i stor stil, som foreslået af G-60, idet udvalget udarbejdede en omfattende udviklingsplan for tiåret 1966-75. De samlede foreslåede investeringer blev skønnet til at løbe op på 2,1 mia. kr. I den periode skete der i det hele taget en markant omlægning af produktion af fisk, især torsk, fra saltning til frysning, ligesom produktion af rejer opstartedes eller blev kraftigt forøget. Der skete omlægning af det kystnære fiskeri fra hovedsagelig håndlinefiskeri fra robåde til fiskeri ved brug af bl. a. langliner og bundgarn og ved brug af fiskekuttere. Dette blev muliggjort af favorable lånemuligheder fra staten til anskaffelse af mindre både og kuttere. Den dag i dag ser vi resterne af statens meget omfattende engagement i udbygningen af fiskerierhvervet i den periode eksempelvis i form af det, der blev til Royal Greenland A/S. Alt dette er også med til at forklare den offentlige sektors kraftige dominans i det grønlandske samfund.

Der skete endvidere en kraftig fornyelse og opførelse af nye boliger i de såkaldte udviklingsbyer, hvor en stor del af den nødvendige arbejdskraft søgtes skaffet ved en mere eller mindre tvungen affolkning af en række bygder.

På det politiske plan skete der en forsigtig forøgelse af den lokale selvbestemmelsesret, specielt inden for det kommunale system, afsluttende med en ny byrde- og opgavefordeling mellem staten og kommunerne i midten af 1970'erne samt introduktion af indkomstskat. Det landsdækkende politiske system forblev uændret, således at Grønlands Landsråd fortsat havde som sin vigtigste opgave at rådgive den danske regering vedrørende sager om Grønland.

Grønlands Landsråd havde dog, betinget af historiske årsager, en begrænset regelfastsættende myndighed, i form af landsrådsvedtægter, specielt vedrørende fredning af fugle, pattedyr og afgrænsede naturområder samt på det

sociale område og arbejdsmarkedet; men de af landsrådet fastlagte vedtægter skulle dog – for at være gyldige – stadfæstes inden ikrafttræden af den danske regerings repræsentanter.

3. Grønlandsk-dansk hjemmestyrekommission

Det, der gav en afgørende anledning til bestræbelser på at indføre hjemmestyre i Grønland, var folkeafstemningen i 1972 om Danmarks og Grønlands optagelse i De europæiske fællesskaber (EF), idet Færøerne ikke var omfattet af folkeafstemningen med den begrundelse, at Færøerne havde hjemmestyre og havde haft det siden 1948, mens Grønland siden 1953 havde været en integreret del af det danske rige. Ved folkeafstemningen var der i Grønland et meget stort flertal for at stå udenfor EF, idet 70,8 pct. sagde nej til Grønlands indmeldelse i EF¹. Landet blev alligevel tvunget til at blive en del af det europæiske fællesskab, fordi de forholdsvis få grønlandske stemmetal blev lagt sammen med stemmetallene i Danmark. Grønland blev så at sige slæbt ind i EF som en anden slæbejolle.

Efter Grønlands påtvungne deltagelse i EF nedsatte ministeren for Grønland efter anmodning fra Grønlands Landsråd i efteråret 1975 den tidligere nævnte hjemmestyrekommission, der fik til opgave at fremlægge et forslag til en hjemmestyreordning for Grønland.

Kommissionens medlemmer blev sammensat paritetisk, således at der valgtes lige mange repræsentanter fra Grønland, bestående af Grønlands to medlemmer i Folketinget og fem medlemmer udpeget af Grønlands Landsråd, samt syv medlemmer udpeget af Folketinget blandt danske parlamentarikere.

I kommissoriet for kommissionen (Betænkning 837/1978 om Hjemmestyre i Grønland, bind 2 ss. 5-6) blev det fastlagt, at kommissionens forslag skulle kunne indeholdes inden for grænserne af den gældende grundlov i Danmark, samtidig med at det blev fastlagt, at der så vidt muligt skulle være overensstemmelse mellem rettigheder og pligter. Som det vil fremgå af det følgende, blev de tre små ord ”så vidt muligt” strakt ud til alt, hvad elastikken kunne holde.

4. Betænkningen om hjemmestyre

Et meget stort flertal af kommissionens medlemmer stod bag kommissionens indstillinger, mens såvel Venstresocialisterne som Fremskridtspartiet afgang mindretalsudtalelser med to modsatrettede begrundelser: Venstresocialisterne med den begrundelse, at den kompetence for det påtænkte hjemmestyre, som flertallet indstillede, ville have imperialistiske træk, med andre ord ikke ville være vidtgående nok, mens Fremskridtspartiet fandt, at flertallets forslag var alt for vidtgående².

Ifølge flertalsindstillingen skulle den foreslåede lovgivende forsamling, Landstinget, have den lovgivende myndighed, mens den foreslåede udøvende myndighed, Landsstyret, skulle have den administrative myndighed. Det, der er værd at bemærke i den sammenhæng, er, at for første gang i Grønlands historie skulle et lokalt politisk organ have en decideret lovgivningskompetence.

Der var to sagsområder, som var ved at vælte arbejdet i kommissionen, nemlig spørgsmålene om, hvem der skulle have den afgørende kompetence vedrørende ikke-levende ressourcer i Grønlands undergrund samt spørgsmålet om Danmarks økonomiske bloktilskud til det kommende hjemmestyre.

Hvad angår retten til ikke-levende ressourcer, var der uenighed om, hvorvidt hjemmestyret eller den danske stat skulle have den afgørende myndighed, såvel lovgivningsmæssigt som administrativt, for det pågældende område. Ud over de allerede kendte hårde mineraler i Grønland blev der nemlig på det tidspunkt boret efter kulbrinter ud for Grønlands vestkyst, og der var den almindelige opfattelse, at hvis der blev fundet udnyttelige olie- og gasforekomster, så ville disse være så store, at de kunne omkalfatre Grønlands økonomi fuldstændigt.

På grund af bl.a. udsigten til potentielt meget store indtægter til det offentlige i Grønland og Danmark fra udvinding af gas og/eller olie blev fronterne trukket meget hårdt op. Efter uenighed imellem det mere borgerligt orienterede parti, Atassut, og det mere socialdemokratisk orienterede parti, Siumut, i Grønlands Landsråd fandt rådet frem til et kompromis i 1975 gående ud på, at ressourcerne i den grønlandske undergrund skulle tilhøre den fastboende befolkning i Grønland, og at dette burde søges opnået under Hjemmestyrekommissionens arbejde (Grønlands Landsråds forhandlinger på efterårssamlingen 1975 s. 218). Udtalelsen fremkaldte en meget kraftig reaktion fra den daværende statsminister Anker Jørgensen, der i et interview i den grønlandske radioavis den 4. november 1976 sagde: ”Der er ikke noget at raffe om. Hvis man vil have ejendomsretten til undergrunden på Grønland, så må man sige, at man ønsker at kappe båndene over til Danmark.”³ Statsministerens kraftige reaktion bør nok ses i lyset af oliekrisen, der opstod efter Yom Kippur-krigen i 1973 mellem Ægypten og Israel og førte til en stor stigning i oliepriserne.

Uenigheden mellem hovedsageligt grønlandske og danske medlemmer blev løst ved, at et meget stort flertal af kommissionens medlemmer indgik et kompromis med den formulering, at landsstyret i Grønland og den danske regering skulle have en fælles beslutningskompetence vedrørende nævnte ressourcer, således at det krævede enighed imellem nævnte parter for at tillade forundersøgelse af, efterforskning efter og udnyttelse af de nævnte ressourcer. Hver part blev med andre ord udstyret med vetoret (Betænkning om hjemmestyre i Grønland ss. 65-74).

Det andet store diskussionsemne i kommissionen var, hvorvidt hjemmestyrets selv skulle stå for finansiering af de overtagne sagsområder fra staten, eller om Danmark hovedsageligt skulle stå for finansiering af de mere udgiftskræ-

vende områder. Efter et langt sejtrækkeri blev der opnået enighed om et princip gående ud på, at staten hverken skulle tjene eller tabe penge på, at der blev indført hjemmestyre i Grønland. Dette skete i en erkendelse af, at Grønlands muligheder for at overtage opgaver fra staten ville være meget begrænsede, såfremt der ikke fulgte penge med. Overførsel af et sagsområde fra stat til hjemmestyre skulle ledsages af et bloktilskud, hvis størrelse skulle fastsættes med udgangspunkt i statens udgifter til det pågældende område på tidspunktet for overdragelsen (Betænkning om hjemmestyre i Grønland ss. 83-88).

I starten af det nye Folketingsår i 1978 fremsatte regeringen det af flertallet af kommissionens medlemmer tiltrådte forslag til en lov om hjemmestyre i Grønland for Folketinget, som blev tiltrådt af et meget stort flertal af Folketingets medlemmer. Loven skulle dog først træde i kraft, såfremt den blev vedtaget af et flertal af vælgerne ved en folkeafstemning i Grønland. Et betydeligt flertal af de grønlandske vælgere, nemlig 73,1 pct. af dem, der deltog i afstemningen, gik ind for forslaget ved en folkeafstemning 17. januar 1979⁴. Herefter fremsatte den danske regering et forslag til tiltrædelse af loven pr. 1. maj 1979. Forslaget blev vedtaget af et stort flertal i Folketinget.

5. Grønlands forhold til EF

Den helt afgørende grund til at få indført hjemmestyre i Grønland var som nævnt i afsnit 3 landets forhold til De Europæiske Fællesskaber. Spørgsmålet herom brugte det første tiltrædende landsstyre mange kræfter på at løse, i øvrigt med en loyal bistand fra det danske udenrigsministerium.

Det afgørende problem i forbindelse med Grønlands forhold til EF var fiskeriet, idet godt 90 pct. af Grønlands eksportindtægter stammede og stadigvæk stammer fra fiske- og skaldyrsprodukter, men Grønland var på det tidspunkt nødt til at forhandle med EF for at fastsætte størrelsen af de kvoter, som landet selv måtte opfiske inden for sit søterritorium.

Efter lange og besværlige forhandlinger mellem landsstyret i Grønland med bistand fra den danske regering på den ene side og EF-myndighederne på den anden side opnåedes der enighed mellem parterne om betingelserne for Grønlands udmeldelse fra fællesskaberne. EF anerkendte, at Grønland kunne få status som et oversøisk territorium og således slippe for EF's ydre toldsatser ved salg af sine produkter til EF-landene mod, at EF fik tildelt fiskekvoter i det grønlandske fiskeriterritorium.

Resultatet af forhandlingerne mellem Grønland og Danmark på den ene side og EF på den anden side blev forelagt for vælgerne i Grønland, idet der blev afholdt en folkeafstemning den 23. februar 1982, som viste at 53 pct. af vælgerne valgte Grønlands udmeldelse af EF, mens 47 pct. stemte for Grønlands forbliven i EF⁵. Grønlands endelige udmeldelse af EF skete 1. februar 1984⁶.

Siden Grønlands udmeldelse blev den foran nævnte aftale fornyet flere gange og suppleret med en såkaldt Partnerskabsaftale indeholdende bl.a. støtte til udvidelse af uddannelseskapaleten i Grønland.

6. Grønlands overtagelse af sagsområder fra staten

Kort tid efter hjemmestyrelovens ikrafttræden blev en række større sagsområder, eksempelvis Grønlands indre styrelse, undervisnings- og uddannelsesområdet, det sociale område, erhvervs- samt arbejdsmarkedsområdet, overført fra stat til hjemmestyre, mens andre store områder som sundhedsvæsenet, boligområdet og Grønlands Tekniske Organisation (GTO), der stod for en lang række tekniske opgaver som el-, vand- og varmforsyning, telekommunikation, drift af skibsværfter, stenbrud, byggeledelse mm., blev overført senere.⁷

Det bør også nævnes, at hjemmestyret overtog den administrative kompetence vedrørende mineralske råstoffer fra staten i juli 1998⁸. Et område, som staten ellers med alle midler havde kæmpet for at beholde under kommissionsforhandlingerne.

Henimod slutningen af 1900-årene, med andre ord knap 20 år efter hjemmestyrets ikrafttræden, var stort set samtlige sagsområder, som ifølge loven om hjemmestyre kunne overføres til hjemmestyret, overført.

Netop omkring årtusindskiftet nedsatte Landsstyret en selvstyrekommission, hvor samtlige medlemmer var grønlandske parlamentarikere og andre personer med et bredt kendskab til det grønlandske samfund. Kommissionen fik til opgave at udarbejde Grønlands udspil til forhandlinger med Danmark om Grønlands fortsatte overtagelse af nye sagsområder fra den danske stat eller oprettelse af selvstyre i Grønland til afløsning af hjemmestyreordningen. En enig kommission barslede med sin betænkning i april 2003 (Betænkning afgivet af Selvstyrekommissionen, marts 2003).

Efter behandling af kommissionens betænkning i Landstinget i Nuuk samt en længere korrespondance mellem landsstyrets sekretariat og statsministeriet om udformningen af kommissorium for en fælles grønlandsk-dansk selvstyrekommission nedsatte parterne i fællesskab en paritetisk sammensat kommission i sommeren 2005 med grønlandske og danske parlamentarikere som medlemmer. Derudover blev der udpeget en række tilforordnede medlemmer både fra Danmark og Grønland.

7. Den grønlandsk-dansk selvstyrekommission

Til forskel for kommissoriet for hjemmestyrekommissionens kommissorium blev det præciseret i selvstyrekommissionens kommissorium, at der skal være overensstemmelse mellem rettigheder og pligter, således at det kom-

mende selvstyre i Grønland selv skal dække udgifter forbundet med overtage af opgaver fra staten med hjemmel i den kommende selvstyrelov (Grønlandsk-dansk selvstyrekommissionens betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008 ss. 14-15).

Den selvstyreordning, som et stort flertal af kommissionens medlemmer anbefalede, adskiller sig fra hjemmestyreordningen ved, at bloktilskuddet fra staten blev fastfrosset, dog med fortsat løn- og prisregulering med samme faktor, som staten regulerer sine egne udgifter, samt at sagsområdet de mineralske råstoffer ret hurtigt under kommissionens arbejde blev foreslået som et område, der kunne overtages helt og holdent af selvstyret. Selvstyret overtog såvel lovgivnings- som den administrative kompetence vedrørende mineralske råstoffer et halvt års tid efter selvstyrelovens ikrafttræden, nemlig den 1. januar 2010.

Det betydelige skift i statens tidligere stærke interesse for ikke at slippe den lovgivende og administrative kompetence, hvad angår de mineralske råstoffer, hænger helt givet sammen med, at Schlüter-regeringen henimod slutningen af sin funktionsperiode overdrog kompetencen vedrørende samme område til det færøske hjemmestyre, og at Danmark af den grund ikke så godt kunne behandle Færøerne og Grønland forskelligt.

En medvirkende årsag til skiftet er formentlig også, at der ikke var fundet udnyttelige kulbrinter ved borer til havs ud for Grønlands vestkyst.

Da et stort flertal af kommissionens medlemmer anbefalede, at det påtænkte selvstyre fortsat skulle ske inden for rammerne af Grundloven, behandlede kommissionen endvidere spørgsmålet om, hvorledes grønlandske myndigheder skulle sikres medindflydelse, hvad angår sagsområder, herunder udenrigs- og sikkerhedspolitik, som fortsat skulle henhøre under staten, og som Grønland også har interesser i. Kommissionen anbefalede i sin betænkning, at staten skulle pålægges en udvidet høringspligt, når den behandler sager, hvor Grønland også har interesser. Endvidere kan man også nævne de årlige rigsmøder, som den danske statsminister har med den færøske lagmand og formanden for Naalakkersuisut (landsstyret) i Grønland, hvor en række emner, der er relevante for alle dele af riget, bliver drøftet.

Ved færdiggørelsen af kommissionens arbejde afgav Fremskridtspartiet en mindretalsudtalelse⁹. Den væsentligste begrundelse for denne udtalelse er, at de af flertallet foreslåede fremtidige økonomiske relationer mellem Danmark og Grønland ifølge partiets mening fortsat ville være for vidtgående.

Den grønlandsk-danske selvstyrekommission færdiggjorde sit arbejde i april 2008 og overdrog sin betænkning til opdragsgiverne, nemlig Grønlands Landsstyre og Den danske Regering i forsommeren samme år.

Bestemmelsen i selvstyreloven om, at Grønland selv finansierer sagsområder med hjemmel i nævnte lov, er en helt afgørende årsag til den ringe fremdrift,

hvad angår selvstyrets overtagelse af nye opgaver fra staten efter lovens ikrafttræden 21. juni 2009. Af sagsområder, som er overtaget af selvstyret udover det allerede nævnte sagsområde vedrørende mineralske råstoffer, kan kun nævnes en del af arbejdsmiljøområdet. Det er ikke helt forkert at skrive, at selvstyrets overtagelse af nye områder fra staten praktisk talt er gået helt i stå.

8. Det igangværende forfatningsarbejde

Trods den ringe fremdrift i selvstyrets overtagelse af sagsområder fra staten med hjemmel i selvstyreloven ønsker flere politiske partier i Grønland at fremskynde processen i retning af at udbygge Grønlands selvbestemmelsesret, helst uden for det eksisterende rigsfællesskab.

Som led i denne proces nedsatte Naalakkersuisut i vinteren 2016 en intern kommission, Forfatningskommissionen, der fik til opgave at udarbejde et forslag til en forfatning, ”der skal blive den grundliggende lov for Grønland, når Grønland bliver en selvstændig stat.”

Der har ikke været meget fremdrift i kommissionsarbejdet. Der opstod f.eks. ret hurtigt under arbejdet diskussion af, om det overhovedet er muligt at have en grundlov for Grønland, der kan eksistere inden for den gældende, danske grundlov. Der opstod også en åben uenighed mellem den først udpegede formand for kommissionen og det ressortansvarlige medlem af Naalakkersuisut om den nærmere forståelse af kommissionens kommissorium. Der har været en ret stor udskiftning af kommissionens medlemmer samt bemanningen i sekretariatet. Når man dertil føjer tvivl om, hvorvidt sekretariatet har den nødvendige sagkundskab til at udarbejde et troværdigt forslag til en forfatning, kan man have sine tvivl om det videre forløb. På den baggrund er det ikke så mærkeligt, at kommissionen har fået udsat tidspunktet for afslutning af sit arbejde et par gange.

Endelig må man ikke glemme en række både indre og ydre forhold, som et evt. selvstændigt Grønland skal kunne fungere under. Vi har at gøre med et kæmpeland tæt ved Nordpolen og med et meget lille befolkningsunderlag, som geografisk er en del af det nordamerikanske kontinent med de implikationer, det er at være underlagt en stormagts interessesfære, og som af den grund har alle odds imod sig, hvad angår at kunne udøve sin suverænitet effektivt, med mindre det sker i et tæt samarbejde med en nation med relevante muskler. Hertil kommer en ret ensidig erhvervsstruktur, som gør landet meget sårbart økonomisk set.

Noter

1. Skydsbjerg s. 26.
2. Betænkning 837/1978, Hjemmestyre i Grønland, bind I ss. 100-103.
3. Axel Kjær Sørensen: Danmark-Grønland i det 20. århundrede, Århus 1983. (Stencilleret udgave), s. 253.
4. Skydsbjerg s. 40.
5. Skydsbjerg s. 75.
6. Skydsbjerg s. 76.
7. Skydsbjerg s. 59-113.
8. Skydsbjerg s. 156.
9. Se Den grønlandsk-danske selvstyrekommissions betæning om selvstyre i Grønland ss. 95-101.

Litteratur

Afvikling af Grønlands kolonistatus 1945-54, Dansk Institut for Internationale Studier 2007.
 Betænkning afgivet af Selvstyrekommissionen, marts 2003.
 Byrde- og opgavefordelingsudvalget af 1973, Ministeriet for Grønland november 1973.
 Grønlandskommissionen af 1950, Statsministeriet 1950.
 Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008.
 Grønlands Landsråds forhandlinger, efterårssamlingen 1975.

Grønlandsudvalget af 1960, Ministeriet for Grønland 1964.
 Jens Heinrich: Eske Brun og det moderne Grønlands tilblivelse, Departementet for Uddannelse og Forskning, Grønlands selvstyre 2012.
 Henrik Skydsbjerg: Grønland 20 år med hjemmestyre, – en samtidshistorie om Grønlands udvikling under hjemmestyret, Forlaget Atuagkat, maj 1999.
 Axel Kjær Sørensen: Danmark-Grønland i det 20. århundrede, Århus 1983 (stencileret udgave).

Grønland, Arktis og stormagterne

Temanummer: Grønland og fremtiden

Stormagtsspillet om Arktis er i fuld gang. Mange aktører søger at spille en større rolle i regionen, men tre skiller sig ud: USA, Rusland og Kina. Grønland befinder sig midt i denne udvikling og er ombejlet fra flere sider. Det vil give Grønland bedre muligheder for at søge støtte flere steder og for at spille forskellige aktører ud mod hinanden. En sådan politik indebærer dog også risici, da den kan skabe nye afhængigheder for Grønland. Rigsfællesskabet vil sandsynligvis komme under stigende pres pga. denne udvikling.

Indledning

Da USA's daværende præsident Donald Trump i august 2019 foreslog, at USA skulle købe Grønland, satte han øjeblikkeligt ekstra fart på en diskussion, som allerede havde været undervejs i nogen tid: En diskussion om Grønlands fremtidige status og rolle i et stadig mere åbent og ombejlet Arktis, hvor en række stormagter ser store og ofte konkurrerende interesser. Statsminister Mette Frederiksen afviste forslaget ganske kontant – hun beskrev det direkte som ”absurd” (Danmarks Radio, 2019) – men bag afvisningen lå en smertefuld erkendelse af, at Trumps udmelding dækkede over et større skifte i USA's politik for Arktis, og at vi nu stod foran en lang og sej kamp for at bevare Rigsfællesskabet i dets nuværende form og fastholde Danmarks indflydelse i Arktis.

Som en mulig reaktion på Trumps forslag om køb af Grønland præsenterede en række aftalepartier i 2021 en ny dansk kapacitetspakke for Arktis. Pakken er en del af forsvarsforliget fra 2018, hvor midler blev reserveret til senere brug, når de faktiske militære behov var blevet tydeligere. Allerede i august 2019 advarede analytikere om, at Trumps købstilbud sandsynligvis blot var forsmagen på det, som ventede os, og at han senere ville komme tilbage ”med et nyt tilbud, Danmark ikke kan afslå” (Jarlner, 2019). Det tilbud kunne meget vel indebære, at USA skulle håndtere overvågningen af luftrummet og farvandet omkring Grønland, hvis Danmark ikke selv ville eller kunne gøre det på tilfredsstillende vis. På den baggrund er det interessant, at kapacitetspakken kommer de amerikanske interesser i møde med bl.a. ”højteknologiske kapaciteter til overvågning og mere tilstedeværelse” i Arktis og Nordatlanten (Forsvarsministeriet, 2021). Internt i forsvaret var der en diskussion af, hvorvidt man skulle satse på mobilt udstyr, som kunne overflyttes til andre geografiske områder i tilfælde af behov, eller om man snarere skulle signalere forpligtigelse og tilstedeværelse i forhold til Arktis og Nordatlanten. Sidstnævnte hold-



**FLEMMING
SPLIDSBØEL
HANSEN**

Seniorforsker,
Dansk Institut for
Internationale Studier,
fsha@diis.dk

ning endte med at være den dominerende, ikke mindst pga. forholdet til USA og dettes ønsker for det danske forsvar.

Denne artikel ser kort på stormagtsspillet i og omkring Grønland og Arktis. I forbindelse med Trumps forslag om at købe Grønland udtalte udenrigsminister Jeppe Kofod, at ”Grønland er ikke til salg for hverken dollars, rubler eller yuan” (Berlingske, 2019). Med denne bemærkning pegede Kofod på tre af de helt centrale – muligvis *de* mest centrale – aktører: USA, Rusland og Kina. Det er da også disse tre stater, som bliver analyseret i denne artikel. I de øverste lag af det internationale system skiller de tre stater sig ud ved en kombination af forhold som geografi, økonomiske, militære og politiske kapabiliteter foruden en erklæret ambition om at efterlade et større aftryk i Arktis.

Udviklingen i Arktis rummer et betydeligt potentiale for samarbejde mellem interesserede stater. Det er fx på områder som søredning, miljøovervågning, håndtering af forurening og tilpasning til klimaforandringerne. Internationalt er fokus dog især på de mulige negative konsekvenser af det forhold, at USA, Rusland og Kina så tydeligt har annonceret konkurrerende interesser med udgangspunkt i en nulsumstænkning. Der er ikke plads til dem alle, således som de hver især definerer en idealtilstand i Arktis, og de kommende år vil derfor med stor sandsynlighed byde på et øget konfliktniveau i Arktis. Især USA har tilkendegivet, at andre stater må indstille sig på at spille sekundære roller i Arktis, men det er usandsynligt, at Rusland og Kina vil indstille sig på dette. I midten af denne udvikling står så Grønland.

USA

På et møde i Arktisk Råd i maj 2019 leverede daværende amerikanske udenrigsminister Mike Pompeo (2019) et skarpt indlæg for USA's interesser i Arktis. Under overskriften ”Looking North: Sharpening America's Arctic Focus” konkluderede Pompeo først, at ”the world has long felt magnetic pull towards the Arctic, but never more so than today”, hvorefter han gjorde klart, at USA er forberedt på nye udfordringer fra russisk og kinesisk side. I sin tale bemærkede han bl.a., at

”China has observer status in the Arctic Council, but that status is contingent upon its respect for the sovereign rights of Arctic states. The U.S. wants China to meet that condition and contribute responsibly in the region. But China's words and actions raise doubts about its intentions (...). China's pattern of aggressive behavior elsewhere (...) should inform what we do and how it might treat the Arctic (...). We're concerned about Russia's claim over the international waters of the Northern Sea Route (...). Moscow already illegally demands other nations request permission to pass, requires Russian maritime pilots to be aboard foreign ships, and threatens to use military force to sink any that fail to comply with their demands (...). These provocative actions are part of a pattern of aggressive Russian behavior here in the Arctic. Russia is already leaving snow prints in the form of army boots”

Pompeos tale blev i høj grad set som et vendepunkt i USA's politik. Tonen er dog også meget anderledes end under præsident Barack Obama. USA fik sin første strategi for Arktis under Obama – det var i 2013 – og selvom der i denne strategi blev talt om at øge den militære tilstedeværelse i Arktis, var fokus mest på samarbejde om at håndtere fx konsekvenserne af klimaforandringerne og sikre et positivt og tillidsfuldt miljø i Arktis (Obama, 2013). Man forsøgte at holde ideen om ”arktisk exceptionalisme” i live. Tanken bag dette begreb er, at de ledende stater skulle holde deres interne konflikter væk fra det arktiske område. Der skulle gælde særlige regler i Arktis.

For Obama-administrationen blev det dog i stigende grad vanskeligt at opretholde denne fortælling. Ruslands annektering af den ukrainske halvø Krim i marts 2014 fik hurtigt en afsmittende effekt på andre områder. Fra Sortehavet bredte spændingen sig til Østersøen og til Nordatlanten og til sidst til Arktis. Undervejs i denne proces besluttede NATO i 2018 at oprette en ny atlantisk kommando, hvis formål det nu er at sikre forsyningslinjerne mellem Europa og Nordamerika. Hvis den russiske flåde skal afskære disse linjer, vil det sandsynligvis ske via Nordflåden i Ruslands arktiske region, og på denne måde tydeliggøres det, at de forskellige regioner er forbundne.

Siden er ambitionerne hos de ledende stater blevet tydeligere og mere inkompatible. Som nævnt i indledningen har USA tilkendegivet, at andre stater må indstille sig på at spille sekundære roller i Arktis. Vi kan også sige, at USA repræsenterer status quo – og præsenterer sig selv som garanten for status quo – mens andre bliver fremstillet som revisionistiske. Trumps forslag om at købe Grønland bliver af amerikanske forskere (fx Weingartner og Orttung, 2019: 406) set som et klart signal om, at især Kina ikke vil få lov at få fodfæste på arktisk territorium. I denne sammenhæng ses Grønlands fremtidige status (især i forhold til Rigsfællesskabet) som usikker og påvirkelig. USA's beslutning om at genoprette sit konsulat i Nuuk skal også ses som et meget synligt element i cementeringen af USA's rolle i Grønland. Konsulatet har indtil videre til huse i samme bygning som Arktisk Kommando. Denne samplacering understreger det tætte forhold mellem Rigsfællesskabet og USA, USA's status som særligt betroet allieret og muligvis endog USA's ønske om at signalere til udfordrere som Rusland og Kina, at landet har særlig adgang, når og hvis det ønsker det.

Rusland

Rusland ser sig som den mest arktiske af alle arktiske stater. Regionen har spillet en mytologisk rolle i den kollektive bevidsthed og i fortællingen om den ekspanderende stat. Selv efter Sovjetunionens sammenbrud er Rusland verdens største stat, og territorialitet er et centralt element i den russiske selvforståelse. I kernen af dette står Arktis, fordi regionen er så svært tilgængelig – undertvingelsen af det arktiske område var et tegn på fremskridt og succes.

I Rusland tales der i politiske og forskningsmæssige kredse meget om ”Ruslands tilbagevenden til Arktis” (Kutjinskaja, 2020: 68). Det er forholdsvis nyt.

Denne tilbagevenden har flere årsager. Indledningsvis skal det nævnes, at det russiske Arktis i mange år været nedprioriteret, så en stor del af den nye politik er simpelthen blot et forsøg på at rette op på tidligere forsømmelser. Regionen er nedslidt, og udbredt arbejdsløshed og fattigdom har ført til en omfattende udvandring til andre egne i Rusland. Meget af den nye arktiske politik – som den fx kommer til udtryk i de storstilede nationale strategier for regionen – er derfor udviklingspolitik. Disse aspekter diskuteres åbent, men fra officielt hold taler man i stedet hellere om Arktis som en kilde til velstand og som en forsvarsbastion.

Netop disse to forhold gør, at Arktis aldrig har været vigtigere for det moderne, postsovjetiske Rusland, end det er nu. Regionens ressourcer skal sætte skub i en russisk økonomi, som har tabt fart i 2010'erne, og som har fået det ekstra svært pga. coronakrisen. Derudover skal den bidrage til at skabe en troværdig fortælling om det russiske forsvar og dets evne til at forsvare landet under "den anden kolde krig", som russiske eksperter (fx Boltenkoy, 2016) stadig hyppigere kalder årene efter 2014, dvs. året for Ruslands annektering af Krim og Vestens indførelse af sanktioner mod Rusland pga. dette.

Det russiske Arktis tegner sig for ca. 11% af Ruslands bruttonationalprodukt (BNP). Det er en uforholdsmæssig stor andel, og det skyldes især den omfattende udvinding af olie og naturgas. Energiforekomsterne er på land og i havbunden. Adgangen til energiforekomster i landets eksklusive økonomiske zone spiller en helt afgørende rolle i planerne for at give Ruslands økonomi mere dynamik. De mulige reserver i zonen vurderes at være hele 48 mia. tønder råolie og 43.000 mia. m³ naturgas eller hhv. ca. 14% og 40% af Ruslands påviste reserver. Det er ikke økonomisk rentabelt og teknologisk muligt at udvinde det hele, men tallene er med til at forklare, hvorfor der er så stort et fokus på Arktis generelt og på spørgsmålet om kontinentalsoklen specifikt.

Allerede i 2001 indgav Rusland en ansøgning til De Forenede Nationers (FN) Havretskommission om at få tilføjet 1,2 mio. km² til sin eksklusive økonomiske zone i den arktiske region. I 2021 kom så et revideret krav, som lagde yderligere 705.000 km² til dette første krav. Opfattelsen i Moskva synes at være, at jo mere ambitiøst kravet er, jo større er sandsynligheden for, at en afgørelse på et tidspunkt vil gå Ruslands vej. Det virker som en meget bevidst forhandlingstaktik. Det nye, udvidede russiske krav gør sammenfaldet med Kongerigets krav til kontinentalsoklen endnu større, og det kan ende med at skærpe konflikten om adgangen til ressourcerne. I den internationale litteratur tales der i stigende grad om risikoen for, at Rusland vil gå enegang og simpelthen begynde at udvinde olie og naturgas uden at have fået en endelig vurdering fra Havretskommissionen. Det scenarie må dog fortsat betragtes som mindre sandsynligt, da det vil medføre store negative konsekvenser for Ruslands forhold til en række vestlige stater, herunder for Ruslands muligheder for at importere energiteknologi fra Vesten.

En anden arktisk indtægtskilde for Rusland er Nordøstpassagen. Ruten har været et væsentligt tema i russisk politik i mange år, og forventningerne til den har været store. De senere års forandringer i isdækket muliggør nu nogle af de tidligere politiske drømme. Ruslands ambition for ruten er dels, at den skal gøre Rusland til et knudepunkt for international maritim transport og cementere landets status som arktisk stormagt, dels at den skal bidrage til at løfte de fattige lokalsamfund omkring havnene langs ruten.

Udviklingen af den nødvendige infrastruktur langs ruten er en krævende opgave for den russiske stat, og det erkendes i betydeligt omfang i de russiske medier. Kinas beslutning om at føje Nordøstpassagen til sit storstilede infrastrukturprojekt "Belt and Road Initiative" (BRI) er derfor en kærkommen håndsækning (State Council of the People's Republic of China, 2018). I russiske politiske kredse håber man, at det vil føre til øgede investeringer langs ruten, som i denne sammenhæng typisk benævnes "Den arktiske silkevej". Det drejer sig om støtte til fx udbygning af havne, så de moderniseres og kan tage større skibe, udvikling af en tidssvarende digital infrastruktur til understøttelse af skibstrafikken foruden udbygningen af landforbindelser til havnene (fx modernisering af jernbanenettet). Den arktiske silkevej byder på et stort potentiale, men der kan tillige være visse udfordringer forbundet med den øgede kinesiske opmærksomhed på regionen, da interesserne hos Rusland og Kina ikke altid er sammenfaldende.

Rusland definerer Nordøstpassagen som en "national" handelsvej. Det er kontroversielt, og det er dette skridt, som Pompeo henviste til i en del af sin kritik af Rusland under mødet i Arktisk Råd i 2019. Landet stiller nu som krav til udenlandske fartøjer, at de skal give et forvarsel om deres sejlads, og at de skal benytte obligatorisk lods. Hvis disse krav ikke bliver efterlevet, forbeholder Rusland sig ret til at opbringe eller sågar neutralisere udenlandske fartøjer. En lang række lande tager afstand fra den russiske definition af Nordøstpassagen, og fartøjer fra USA, Storbritannien og Frankrig har gennemført øvelser, som skulle markere retten til fri sejlads. Det er meget sandsynligt, at de vil gennemføre flere tilsvarende aktioner i fremtiden, og det øger konfliktniveauet. Problemstillingen knytter specifikt an til farvandet nord for Rusland, men et øget konfliktniveau kan have en afsmittende effekt på det geopolitiske miljø andre steder, herunder i det øvrige Arktis.

Det er Ruslands Nordflåde, som i givet fald skal håndhæve kontrollen over Nordøstpassagen. Det russiske forsvar har tilført Nordflåden mange ressourcer efter 2014, da konflikten fra Krim fandt vej til Arktis. Samme år oprettede Rusland en ny arktisk kommando med basis i Nordflåden, og den koordinerer nu de mange forskellige indsatser i Arktis. Våbensystemerne er blevet mere omfattende og avancerede, og der er nu tunge kapaciteter som missiler, ubåde og strategiske bombefly i regionen foruden også et efterhånden vidtforgrenet netværk af baser.

Især udbygningen af flybasen Nagurskoje – Ruslands nordligste – på Franz Josefs Land har mødt kritik fra vestlig side. Frygten er, at det russiske forsvar vil

kunne iværksætte angreb fra Nagurskoje, enten med langtrækkende bombefly eller via affyringen af missiler, som vil efterlade berørte stater med et meget kort varsel. Diskussionen om forsvaret af Grønland er opstået på baggrund af bl.a. denne udvikling. Den arktiske kapacitetspakke fra 2021 skal i bund og grund bidrage til at forsvare USA mod især russiske angreb fra de arktiske baser ved at øge antallet af øjne og ører, i luften og i vandet, ved Grønland og i Nordatlanten. Det handler om at identificere trusler tidligt og derved øge reaktionstiden. Hvis Rusland fortsætter udbygningen af sine militære kapaciteter i Arktis, fx ved at bringe flere og mere avancerede missiltyper op på baserne, er det meget sandsynligt, at USA vil presse på for yderligere tiltag i og omkring Grønland. Tiltagene kan være drevet af det danske forsvar, men i sidste ende kan de amerikanske ønsker nå et niveau, hvor Danmark ikke længere kan være med. I sådan en situation er det meget sandsynligt, at USA vil insistere på at udbygge sin egen militære tilstedeværelse i Grønland. Det kan vise sig næsten umuligt for såvel selvstyret som Danmark at afvise sådan et krav.

Som nævnt udtalte Jeppe Kofod i august 2019, at ”Grønland er ikke til salg for hverken dollars, rubler eller yuan”. I Rusland ved man godt, at man ikke har de økonomiske ressourcer til at konkurrere med hverken USA eller Kina i Grønland. Det russiske Arktis er hårdt presset økonomisk og socialt, og alene dér er der rigeligt at bruge penge på. I stedet vil Rusland muligvis forsøge at spille sin nu velkendte rolle som *spoiler*. I november 2019 dukkede et falsk brev pludseligt op i grønlandsk politik, og det er siden blevet sporet til Rusland. I brevet – som jo altså var falsk – skrev daværende Naalakkersuisoq for Udenrigsanliggender Ane Lone Bagger til en amerikansk senator for at bede om økonomisk støtte til at gennemføre en folkeafstemning om løsrivelse af Grønland fra Danmark. Det er sandsynligt, at noget tilsvarende kan ske igen, eller at internettrolde vil forsøge at påvirke de offentlige diskussioner i Grønland. Formålet vil så være fx at forsøge at svække Rigsfællesskabet eller at skabe en negativ opfattelse af USA's politik i Grønland eller i Arktis. Det vil Rusland kunne forsøge med forholdsvis få midler, således som det også har gjort det andre steder.

Kina

Kina udgav i 2018 en officiel strategi – benævnt ”White Paper” – for sin politik for Arktis (State Council of the People’s Republic of China, 2018). Med dette dokument annoncerede landet for alvor sin entre på den arktiske scene. Det var dramatisk og kontroversielt, og det har ført til en ændring i opfattelsen af ”det arktiske spørgsmål”. Før havde dette i højere grad karakter af et perifært emne, som optog en mindre kreds. Det var en mindre kreds af lande – de fem arktiske kyststater (Kongeriget Danmark, Canada, Norge, Rusland og USA) eller de otte stater med territorium i Arktis (de fem kyststater plus Finland, Island og Sverige) – som på nåde lod andre lande sidde med, når de selv diskuterede og forhandlede i deres ellers lukkede kreds. Og det var en mindre kreds af politikere, embedsfolk, journalister og forskere, som beskæftigede sig med Arktis.

Kina blev optaget som observatør i Arktisk Råd allerede i 2013, og døren til den lukkede kreds var derfor åbnet. I denne sammenhæng er Kina dog defineret som ”en ikke-arktisk stat” (Arctic Council, ingen dato). I sin strategi fra 2018 definerede Kina pludselig sig selv som en ”nærarktisk stat” (State Council of the People’s Republic of China 2018: II), og med det var der åbnet for en ny kategori af stater, som kunne hævde at have ret til en højere grad af indflydelse. ”Kina har fælles interesser med de arktiske stater og en fælles fremtid med resten af verden i Arktis”, lyder det i Kinas strategi, og dermed blev der med et normativt greb lagt op til, at Kina (og muligvis andre stater) bør få øget adgang til at agere i og omkring Arktis (State Council of the People’s Republic of China, 2018: II).

I sin tale på mødet i Arktisk Råd i maj 2019 kommenterede Pompeo (2019) dette greb med ordene ”Beijing hævder at være en ’nærarktisk stat’, men den korteste afstand mellem Kina og Arktis er 900 miles [1.448 km]. Der er kun arktiske stater og ikkearktiske stater. Der er ingen tredje kategori, og at hævde noget andet giver ikke Kina ret til noget som helst”. Det var en geopolitisk kold afvaskning, og det var en klar indikation på, at USA ønsker at bremse Kina, inden landet får *for* store ambitioner og etablerer sig *for* sikkert i regionen. Det er selvsagt i erkendelse af, at Kinas kombination af ambitioner og ressourcer kan forskyde fordelingen af magt i Arktis, og at magt på det regionale niveau styrker magt på det globale niveau.

I Rusland fejrer man gerne sit ”strategiske partnerskab” med Kina, og derfor er der sjældent offentlig kritik af landet. Dette strategiske partnerskab handler i sin inderste kerne om at afbalancere USA: Rusland og Kina har fundet sammen for at udfordre USA’s magt. De støtter hinanden i et geopolitisk fornuftsægteskab, hvor de hver især bidrager med noget af det, som de gør godt. Kina kan bl.a. støtte Rusland med ny teknologi og med investeringer – herunder via løft af såvel den fysiske som den digitale infrastruktur på Den arktiske silkevej. Som nævnt er det en kærkommen håndsrækning i sig selv, men det er tillige et vigtigt element i Ruslands egne bestræbelser på at udfordre USA i Arktis. Den udfordring er efterhånden meget direkte – især på det militære område – og den kræver ressourcer.

Rusland støtter især Kina med energileverancer, såvel olie (primært) som naturgas (sekundært) (British Petroleum, 2021). Dertil kommer en omfattende våbeneksport, og Kina har i årene 2016-2020 udviklet sig til at blive nummer to på listen (efter Indien) over modtagere af russiske våben og våbentechnologier. Kinas andel af Ruslands våbeneksport er 18%, og denne import er hele 77% af Kinas samlede våbenimport (Stockholm International Peace Research Institute, 2021). Især teknologien er relevant her, da russiske våben leveret til det kinesiske forsvar efterfølgende er kopieret af kinesiske producenter i *reverse engineering*. Eksporten af energi og våben til Kina har i en årrække givet anledning til bekymring i politiske kredse i Rusland, hvor det frygtes, at man ved at fylde yderligere brændstof på den kinesiske motor og forsyne landet med forholdsvis avanceret våbentechnologi skaber fremtidige problemer for sig selv.

Kinas militære udvikling ses meget tydeligt på flådeområdet, hvor landet er i færd med hastigt at udbygge sine kapaciteter. Målet er at få en flåde, som i langt højere grad end nu kan operere fjernt fra det kinesiske fastland og på baggrund af meget længere forsyningslinjer. Det er en forventelig udvikling i en stat med globale ambitioner. Magtprojicering – i forskellige domæner og i forskellige regioner – er afgørende for en stat i det øverste lag af det internationale system. I forhold til Arktis vil en moderniseret og udbygget kinesisk flåde mest umiddelbart kunne ledsage skibe fra den kinesiske handelsflåde, når disse sejler ad Den arktiske silkevej. På længere sigt vil den muligvis også kunne udfordre USA's flåde i et stadig vigtigere Arktis, herunder i farvandene tæt ved det amerikanske fastland. Den amerikanske strategi synes at være at forsøge at overbevise de kinesiske beslutningstagere om, at denne ambition vil få store omkostninger og derfor bør opgives.

Kinas udvikling af isbrydere har tiltrukket særlig opmærksomhed. Flåden er fortsat lille i forhold til den russiske flåde, men den er allerede nu større end den amerikanske flåde af isbrydere. I 2020 gennemførte isbryderen *Xue Long 2*, Kinas første egenproduktion, en længerevarende forskningssejlad i Arktis, og en atomdrevet isbryder er under konstruktion. Sidstnævnte vil give Kinas flåde adgang til en lille eksklusiv klub med Rusland – de to eneste flåder med atomdrevne isbrydere. Fra kinesisk hold er det annonceret, at flere isbrydere er på vej, og at den atomdrevne isbryder skal fungere som prototype for andre atomdrevne fartøjer, herunder et atomdrevet hangarskib.

Russiske politikere advarer ofte om, at NATO-landene, anført af USA, med stor sandsynlighed vil udfordre den selverklærede russiske suverænitet over Nordøstpassagen og dermed bringe et nyt og øget konfliktniveau til Arktis. Som nævnt er der sjældent offentlig kritik af Kina i Rusland, men det fremgår forsigtigt af litteraturen, at der er en stadig mere udbredt skepsis i ledende politiske og militære kredse i Rusland, for så vidt angår Kinas intentioner. Med udbygningen af sin flåde – især flåden af isbrydere naturligvis – vil Kina i stigende grad kunne varetage egne interesser i Arktis. Det kan derfor meget vel være Kina, som ender med at svække Ruslands greb om Nordøstpassagen. Hvis den kinesiske flåde på et tidspunkt vælger at demonstrere sin ret til fri sejlad ad ruten, vil det stille de russiske myndigheder i en vanskelig situation. Det vil få enorme konsekvenser for deres forhold til Kina – deres ”strategiske allierede” – hvis de truer med at opbringe kinesiske flådefartøjer, som bevæger sig langs Den arktiske silkevej. På den anden side kan det også få store konsekvenser, hvis kinesiske fartøjer selv finder vej i passagen og på den måde baner vejen for andre landes flåder.

USA's afvisning af Kina som en ”nærarktisk” stat finder også forsigtig støtte i Rusland. Som nævnt ser Rusland sig selv som den mest arktiske af alle arktiske stater, og i denne selvopfattelse er der en betydelig grad af eksklusivitet: Den arktiske klub er en veldefineret klub – man er med, eller man er ikke med. Det er den samme opfattelse, som også Pompeo gav udtryk for. Russiske diplomater udtrykker den ambition, at Arktisk Råd gerne må udvikle en

brede dagsorden, men de ønsker samtidig, at organisationen skal forblive et forum for arktiske stater (Rossija Segodnja, 2019). En russisk forsker (Gudev, 2019) tilføjer i denne forbindelse, at ”de arktiske stater er parate til i fælles front at forsvare forrang for deres interesser i Arktis”. Det er en omhyggeligt indpakket afvisning af Kinas ønske om at spille en større rolle i regionen.

Kinas strategi for Arktis understreger i øvrigt, at landet vil agere på baggrund af principper som ”respekt, samarbejde, et win-win resultat og bæredygtighed” (White Paper, 2018: III). Samarbejdet i Arktis, lyder det videre i strategien, skal ”sikre, at goderne tilgår både de arktiske og ikkearktiske stater såvel som ikkestatslige enheder, og det skal tilpasses interesserne hos de lokale befolkninger, herunder de oprindelige folk”. Kinas bidrag vil bl.a. bestå af understøttelse af godstransporten og den bagvedliggende fysiske og digitale infrastruktur, foruden forskning i ”arktisk geologi, geografi, hydrologi, meteorologi, havis, biologi, miljø, geofysik og marinekemi” (White Paper, 2018: IV/1). Det lyder umiddelbart ukontroversielt, men selv på tværs af den arktiske kløft mellem USA og Rusland er de to lande tilsyneladende enige om, at Kinas aktiviteter skal følges nøje for evt. skjulte hensigter.

Når man står ved Ilisimatusarfik – Grønlands Universitet – kan man meget konkret se en del af Kinas investeringer i Grønland. Det er en satellitmodtagerstation, som tydeligt springer i øjnene. Formålet er at indhente data om bl.a. de klimatiske forhold i regionen og derved understøtte forskningen. Med sin store antenne og karakteristiske hvide ”golfbold”, som skjuler andre antenner, har den givet næring til spekulation om, hvorvidt der foregår en indhentning af fx telefonsamtaler.

Det illustrerer meget godt dilemmaet med Kinas investeringer. Med verdens største økonomi har landet enorme økonomiske muligheder, som det kan anvende i forhold til fx Grønland. Det gælder områder som infrastruktur (fysisk og digital), minedrift og anden økonomisk aktivitet, fx fiskeri. Ifølge Forsvarets Efterretningstjeneste (2020: 21) er der ”på grund af tætte forbindelser mellem kinesiske virksomheder og det politiske system i Kina (...) særlige risici forbundet med omfattende kinesiske investeringer i Grønland”. Grønland kan være fristet til at acceptere Kinas tilbud om samarbejde for at opnå en højere grad af handlefrihed i forhold til Danmark, men det kan tillige skyldes, at lignende investeringer ikke kommer fra dansk side. I disse tilfælde kan samarbejdet med Kina være med til at løfte det grønlandske samfund, som ellers ikke ville være sket. Det kan fx være på et område som styrkelsen af den digitale infrastruktur. Den store interesse for Grønland er i høj grad i Grønlands interesse – men det er samtidig sandsynligt, at den vil føre til øget splid i Rigsfællesskabet og presse Danmark til at gøre flere politiske og økonomiske indrømmelser.

Konklusion

Stormagtsspillet om Arktis er i fuld gang. Mange aktører søger at spille en større rolle i regionen, men tre skiller sig ud: USA, Rusland og Kina. Hvor USA positionerer sig som garant for status quo, forsøger især Kina at udfordre forståelsen af ”Arktis” og skabe et nyt rum for sig selv, mens Rusland fører en politik med elementer fra begge sider: På den ene side er det Ruslands ambition at begrænse USA’s indflydelse i regionen, men på den anden side er Rusland også kritisk over for forandringer, herunder ved at lade flere stater få mere ejerskab over regionen. I sidste ende kan det føre til konflikt mellem Rusland og Kina.

Grønland befinder sig midt i denne udvikling og er ombejlet fra flere sider. Det vil give Grønland bedre muligheder for at søge støtte flere steder og for at spille andre aktører ud mod hinanden. Fx kan Danmark føle sig nødsaget til at kompensere for kinesiske investeringer, som Grønland *ikke* får lov at tage imod pga. sikkerhedsmæssige overvejelser. Rigsfællesskabet vil sandsynligvis komme under stigende pres, i takt med at opmærksomheden om Grønland stiger. Det kan fx ske ved, at andre stater arbejder mere bilateralt om konkrete politikområder med selvstyret i Nuuk, eller ved at andre stater bevidst forsøger at styrke grønlandsk løsrivelse og derved svække forholdet mellem Grønland og Danmark. En bevidst strategi fra grønlandsk side om at afsøge de bedst mulige betingelser i forskellige samarbejder med stormagterne kan dog også indebære risici, da den kan skabe nye afhængigheder for Grønland.

Litteratur

- Arctic Council (ingen dato) ”Non-Arctic States”; på <https://arctic-council.org/about/observers/non-arctic-states/>
- Berlingske (2019) ”Udenrigsministeren med klar besked: ’Grønland er ikke til salg for hverken dollars, rubler eller yuan’” (den 16. august).
- Boltenkov, Dmitrij (2016) ”Kholodnaja gorjatjaja totjka”, *Voенno-promisjennij kurer* (den 27. juni).
- British Petroleum (2021) *Statistical Review of World Energy*; på www.bp.com
- Danmarks Radio (2019) ”Mette Frederiksen: Nu stopper snakken om at sælge Grønland” (den 18. august).
- Forsvarets Efterretningstjeneste (2020) *Efterretningsmæssig risikovurdering*; på www.fe-ddis.dk
- Forsvarsministeriet (2021) ”Politisk aftale om Arktis Kapacitetspakke til 1,5 mia. kroner” (den 11. februar).
- Gudev, Pavel (2019) ”Arktitjeskie nedorasumenija”, *Rossija v globalnoj politike* (den 17. maj).
- Jarlner, Michael (2019) ”Måske kommer han tilbage – og med et nyt tilbud, Danmark ikke kan afslå”, *Politiken* (den 21. august).
- Kutjinskaja, Marina (2020). ”Arktika v fokuse vnimanija SSJA i NATO i interesi besopasnosti Rossii”, *Problemi natsionalnoj strategii*, 58(1): 68-89.
- Obama, Barack (2013) *US National Strategy for the Arctic Region* (den 10. maj).
- Pompeo, Mike (2019) *Looking North: Sharpening America’s Arctic Focus* (den 6. maj).
- Rossija segodnja (2019) ”Intervju posla po osobim porutjenijam MID Rossii N.V. Kortjunova mesjdunarodnomu informacionnomu agenstvu ’Rossija segodnja’, 29 nojabra 2019 goda” (den 29. november).
- Stockholm International Peace Research Institute (2021) ”Trends in International Arms Transfers, 2020”; *SIPRI Fact Sheet*.
- State Council of the People’s Republic of China (2018) *China’s Arctic Policy* (den 26. januar).
- Weingartner, Katherine og Robert Orttung (2019) ”US Arctic Policymaking under Obama and Trump”, *Polar Record* 55, pp. 402-410.

”Vores fisk – vores velfærd” – om Grønlands vigtigste naturressource

Temanummer: Grønland og fremtiden

Grønlands vigtigste erhverv er fiskeriet, og en ny fiskerilov er derfor ikke kun af stor betydning for fiskerierhvervet, men for Grønland som et velfærdssamfund. Artiklen gennemgår de udfordringer og muligheder, der er ved at omlægge fiskeripolitikken.



PEDER ANDERSEN

Professor emeritus
Næstformand i
Fiskerikommissionen i
Grønland, 2019-2021
Institut for Fødevarer- og
Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Email: pean@ifro.ku.dk

1. Indledning og fiskeriets betydning

Fiskeriet er Grønlands vigtigste erhverv og står for ca. 25% af den samlede værdiskabelse i landet. Der eksporteres årligt for mere end 5 mia. kr. fisk og skaldyr, svarende til over 90% af den samlede vareeksport. Erhvervet har ligeledes stor betydning for beskæftigelsen, idet ca. 16% af alle beskæftigede er i fiskerierhvervet, der samtidigt spiller en stor rolle for bosætningsmønstret. Desuden er indtægterne fra fiskeriet af helt afgørende betydning for den offentlige sektor. I perioden 2015 til 2019 udgjorde skatteprovenuet fra fiskerierhvervet mellem 31 og 41 procent af Selvstyrets offentlige indtægter, eksklusiv bloktilskud, jf. Fiskerikommissionen (2021). Udviklingen i fiskeriet er derfor af stor betydning for, om Grønlands økonomi kan udvikle sig i en mere selv bærende retning, jf. Andersen (2021).

Vigtigheden af fiskerierhvervet og den eksisterende fiskerilov var baggrunden for, at der i 2019 blev nedsat en Fiskerikommission, som afsluttede arbejdet i efteråret i 2022. Fiskerikommissionens opgaver, analyserne i forbindelse med udarbejdelsen af og anbefalingerne i betænkningen er det centrale i denne artikel. Fiskerikommissionen giver anbefalinger til, hvordan ændringerne i fiskeripolitikken kan betyde et endnu større bidrag til udviklingen af velstanden og velfærden i Grønland. I forbindelse med arbejdet i Fiskerikommissionen blev der tidligt udarbejdet et debatoplæg med titlen ”Vores fisk – vores velfærd”, som indeholdt kommissionens foreløbige overvejelser om udfordringer i erhvervet og principper for den fremtidige regulering af landets vigtigste erhverv.

2. Fiskerikommissionens kommissorium, arbejdsform og sammensætning

Kommissorium

Naalakkersuisut (den grønlandske regering) nedsatte i februar 2019 en fiskerikommission, hvis formål helt overordnet var

”at Fiskerikommissionen skal komme med anbefalinger til en fiskerilov og til andre relevante tiltag, der kan bidrage positivt til fiskerisektorens udviklingsmuligheder og være med til at sikre, at samfundet får mest mulig gavn af fiskerierhvervet og ressourcen”.

Rammerne for kommissionens arbejde blev fastsat ved kommissorium, jf. Fiskerikommissionens bilag A, med følgende centrale elementer:

”Kommissionen skal

- komme med forslag til revision af Inatsisartutlov (Inatsisartut: det grønlandske parlament) om fiskeri, som kan danne de lovgivningsmæssige rammer herfor. Den gældende landstingslov om fiskeri nr. 18 af 31. oktober 1996 er blevet ændret 13 gange siden den trådte i kraft, hvorfor der er behov for at skabe en overskuelig, tidssvarende og brugervenlig lov for fiskeriet, og*
- komme med forslag til anbefalinger til en sektorplan for fiskerierhvervet, der understøtter ovenstående mål.”*

Det er således en bred vifte af mange forskellige, konkrete emner, som kommissionen skal fremkomme med anbefalinger indenfor. Samtidigt skal kommissionen også inddrage en række overordnede hensyn. Vigtigst blandt disse hensyn er kravet om, at anbefalingerne skal sikre det størst mulige langsigtede samfundsmæssigt udbytte af fiskeriet på et bæredygtigt grundlag.

Kommissionen har samtidigt også måtte forholde sig til en række dilemmaer, som har at gøre med begrebet ”ressourcerente”. Begrebet dækker over det samfundsøkonomiske udbytte, som er tilbage fra fiskeriet, efter at fiskere og rederier har fået dækket alle relevante omkostninger og et rimeligt afkast. Nogle helt afgørende spørgsmål for kommissionen har været, hvordan et maksimalt langsigtet økonomisk afkast sikres, og hvilke afvejninger der er i forhold til andre hensyn samt det centrale fordelingspolitiske spørgsmål om, hvordan afkastet fra fiskeriet skal fordeles. Derfor behandler betænkningen mange aspekter af fiskeripolitikken, herunder emnerne biologisk bæredygtighed, økonomisk bæredygtighed og social bæredygtighed.

Kommissionen har gennem hele arbejdet været meget bevidst om, at en række afvejninger i sagens natur er politiske og handler om vægtningen af forskellige af forskellige værdier. Det kan f.eks. ikke på et sagligt, teknisk grundlag afgø-

res, hvordan ressourcerenten fra fiskeriet skal fordeles. I selve kommissoriet lægges der stor vægt på biologisk bæredygtighed, idet der står:

”Fiskeriet skal foregå på grundlag af en biologisk bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne for at sikre reproduktion og optimal udnyttelse, så fiskeriet fortsat kan bidrage til beskæftigelse og samfundsøkonomien på ubestemt tid.”

Kommissionen har ladet dette være bærende for overvejelser og anbefalinger, således at kommende generationer har et ressourcegrundlag, som mindst er lige så godt som det nuværende. Men det betyder også, at hvis der er gode argumenter for at forbedre ressourcegrundlaget, opstår der et dilemma om tilpasninger og tilpasningshastigheder. Dette har kommissionen også analyseret og vurderet.

Betænkningens opbygning

Betænkningen indeholder indledningsvis en sammenfatning med kommissionens hovedanbefalinger og en dokumentation for fiskerierhvervets helt afgørende betydning for Grønlands velstand nu og i fremtiden. Dermed sættes scenen for, hvorfor et effektivt og velreguleret fiskeri er en grundlæggende forudsætning for samfundets velstand. Dernæst gennemgås en række principper for at sikre et effektivt og velreguleret fiskeri. Disse princippers betydning for fiskeriet og samfundet danner rammen for kommissionens overvejelser om indholdet i en ny fiskerilov.

Betænkningen gennemgår desuden den aktuelle situationen i de forskellige fiskerier, og det danner grundlaget for at give et billede af, hvilke udfordringer erhvervet og samfundet står over for inden for de forskellige fiskerier og i forholdet til samspillet med arbejdsmarkedet i øvrigt. Dette bruges som fundament for en række konkrete anbefalinger inden for hvert fiskeri og for at angive de dilemmaer, samfundet konfronteres med i forbindelse med en omlægning af fiskeripolitikken.

Kommissionen har samtidigt med udarbejdelsen af betænkningen udarbejdet 23 baggrundsnotater, som mere detaljeret analyserer en række af de emner, der er med i betænkningen, jf. Fiskerikommissionens Bilag J, p. 304.

Kommissionens arbejdsform og sammensætning

Kommissionen har lagt stor vægt på at inddrage al den viden, der er om fiskerierhvervet. Derfor har der været inviteret foredragsholdere til møderne, og der har været afholdt en række dialogmøder med repræsentanter fra erhvervet for at udbygge og underbygge det omfattende skriftlige materiale. Dele af betænkningen bygger dog på drøftelser i kommissionen og på materiale, som ikke er offentliggjort, og her har det været nødvendigt i betænkningen at beskrive kommissionens grundlag for sine konklusioner og anbefalinger mere udførligt.

Fiskerikommissionens sammensætning med medlemmer, politisk tilfornede og fagligt tilfornede samt om Fiskerikommissionens sekretariat fremgår af Fiskerikommissionen (2021), bilag B. Medlemmerne har ud over tre uafhængige medlemmer, hvor de to har udgjort formandskabet, været repræsentanter for fiskerierhvervet og andre erhverv, arbejdstagere, arbejdsgivere, kommunerne og Grønlands Naturinstitut. De fagligt tilfornede har repræsenteret relevante departementer. De politiske tilfornede har i forlængelse af møderne i Fiskerikommissionen haft møder med kommissionens medlemmer, hvor der har været givet en orientering om arbejdet og specifikke emner har været drøftet med det formål at sikre, at alle relevante emner kunne blive behandlet på kommissionsmøderne.

3. Mål og principper for fiskeripolitikken

Et effektivt fiskeri med et højt afkast er vigtigt for et land, hvor afkastet af naturkapitalen fisk både i dag og langt ud i fremtiden er den markant vigtigste indtægtskilde og dermed også afgørende for udviklingen i velfærden i landet. Fiskerikommissionen har derfor haft fokus på at opstille principper, der kan indgå i en ny fiskeripolitik og dermed rammerne for at opnå en høj ressourcerente i fiskeriet. Samtidigt er fiskeripolitikken også central med hensyn til at opnå fordelingspolitiske mål. Det sidst er også knyttet til spørgsmålet om ejendomsretten til naturressourcerne. I det følgende gennemgås de forskellige principper, som efterfølgende bruges til at angive mere specifikke anbefalinger for de enkelte fiskerier.

Fiskeressourcen er samfundets ejendom

Fiskerikommissionen har som en vigtig præmis sit arbejde taget det udgangspunkt, at fiskeressourcen er samfundets ejendom. Dermed bliver det ikke kun for fiskerierhvervet, men for hele samfundet vigtigt, at der fastlægges et regelsæt og rammebetingelser, der kan bidrage til en samfundsøkonomisk, langsigtet rationel udnyttelse af landets fiskeressourcer. Dette skal ske ved, at tidsbegrænsede fiskerirettigheder stilles til rådighed for fiskerierhvervet via forvaltningsmodeller med hjemmel i fiskeriloven og følgelovgivningen hertil. Vilklarene for tidsbegrænsede rettigheder kan kombineres med række andre betingelser og forhold, herunder bl.a.:

- Krav om biologisk bæredygtighed
- Krav om ressourcerentebeskatning til det offentlige for retten til at udnytte den fælles ressource i fiskerier med høj indtjening
- Krav om gennemsigtighed, dvs. generel indsigt om ressourceudnyttelsen og konsekvenser
- Krav om specifikke kvalifikationer for at kunne udøve selve fiskeriet sikkert og effektivt.
- Regulering af adgang til at investere i fiskeriet
- Sikre konkurrence og modvirke uønsket koncentration.

Disse forhold giver anledning til, at reguleringen inddrager en række forhold, der kan være i modstrid med hinanden. En reduktion af koncentrationen kan f.eks. reducere mulighederne for at udnytte stordriftsfordele og reducere effektiviteten i fiskeriet og ressourcerenten.

Armslængdeprincippet

For at sikre, at de opstillede mål for fiskeripolitikken opnås på en effektiv måde, er det vigtigt, at de beslutninger, som træffes af den eller de enheder, der regulerer fiskeriet, sker på grundlag af forud fastlagte, stringente retningslinjer og ved en sagligt og fagligt korrekt sagsbehandling. Dette er baggrunden for, at et flertal Fiskerikommissionen anbefaler princippet om armslængde, og at dette gennemføres ved oprettelse af en licensstyrelse og oprettelse af et klageorgan, der er uafhængigt af Departementet for Fiskeri og Fangst.

Konkret foreslås, at en fiskeristyrelse får følgende opgaver:

- Udstedelse af licenser
- Udbud af kvoteandele, der i medfør af fiskeriloven – og ud fra rammer fastsat i fiskeriloven eller regler vedtaget med hjemmel i denne – skal genfordeles. Dette kan eksempelvis ske gennem anvendelse af en auktionsmodel
- Indsamling af data og offentliggørelse heraf på en offentlig portal til sikring af gennemsigtighed.

Etableringen af en fiskeristyrelse vil være et vigtigt skridt for at opnå de langsigtede politisk fastsatte mål for fiskeripolitikken.

Biologisk bæredygtighed som fundament for fiskeriforvaltningen

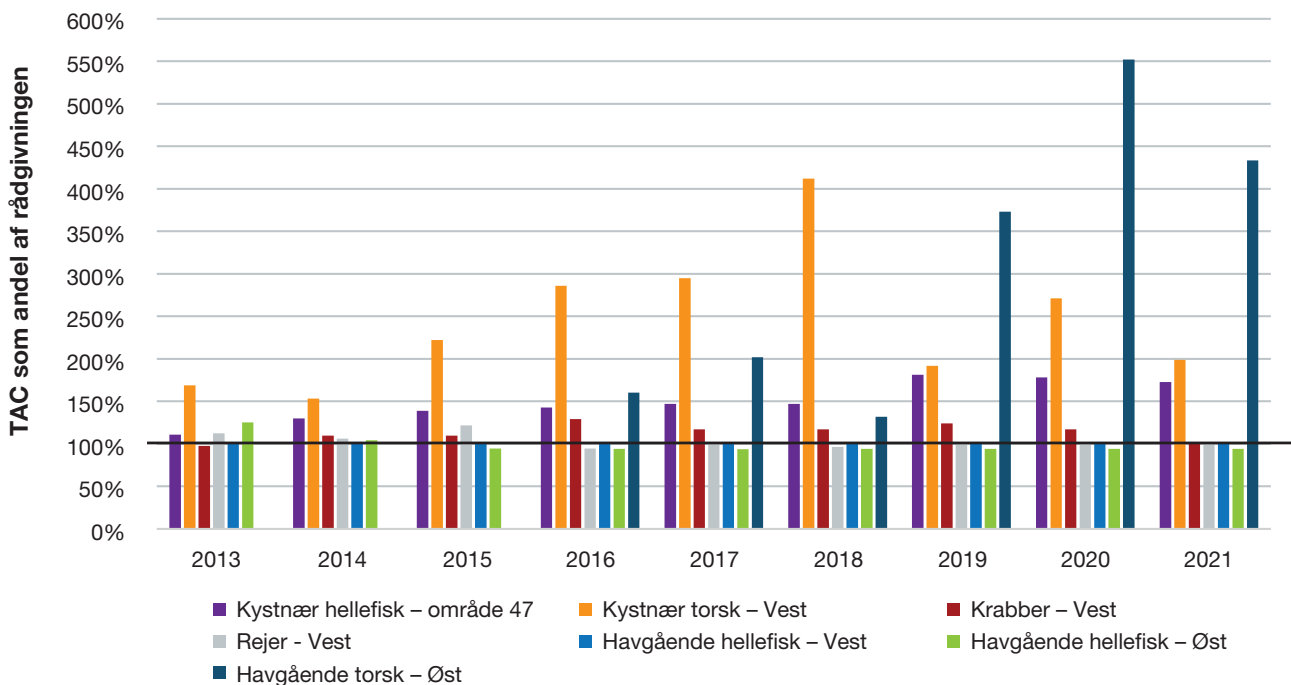
Fiskeressourcerne er som naturkapital et vigtigt grundlag for samfundets velstand. Biologisk bæredygtighed bliver derfor et af flere vigtige elementer for fiskeriforvaltningen og følger en række internationale konventioner og aftaler. Eksempler på disse er FN's Havretskonvention (UNCLOS) fra 1982 med bl.a. krav om, at fiskerier forvaltes ud fra en målsætning om maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY), FN's Fiskeriaftale (UN Straddling Fish Stock Agreement) fra 1995 om implementeringen af Havretskonventionens og om retningslinjer for anvendelse af forsigtighedsprincippet (precautionary approach) og MSY, FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries fra 1995, der fastlægger principper og standarder for bevarelse, forvaltning og udvikling af fiskerier og FN's Biodiversitetskonventionen (CBD) fra 2002 om bl.a. bevarelse af biologisk mangfoldighed.

Indholdet af disse kan samles i tre vigtige forhold, nemlig forsigtighedsprincippet (precautionary approach), maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY) og økosystembaseret tilgang (ecosystem approach) og har været vigtige for kommissionens anbefalinger, da de er med til at sikre grundlaget for en holdbar, langsigtet fiskerilovgivning. Hertil kommer anbefalingen om brug af forvaltningsplaner, der mere konkret for de enkelte fiskerier fastsætter vilkår for fi-

skeriet, der kan sikre de biologiske rammer for en langsigtet fiskeripolitik, jf. Kirkegaard (2021a, b).

Forvaltningen af fiskerierne baseres på biologisk rådgivning om fangstkvote for de enkelte bestande og den faktisk fastsatte kvote, den såkaldte af TAC (Total Allowable Catch) og en række tekniske regler om udformningen af fangstredskaber, områderegulering mv. Figur 1 viser for en række bestande for perioden 2012-2021 niveauet for den fastsatte kvote, TAC, i forhold til den biologiske rådgivning. Det fremgår, at for en række bestande, f.eks. de vigtige bestande kystnær hellefisk og kystnærtorsk, er den fastsatte kvote markant over niveauet for den biologiske rådgivning, medens der for det vigtigste fiskeri, rejefiskeriet, har været fastsat kvoter i overensstemmelse med den biologiske rådgivning.

Figur 1. Den fastsatte TAC i forhold til den biologiske rådgivning, udvalgte bestande, 2013-2021.



Kilde: Fiskerikommissionen.

Note: Den vandrette linje ved 100 pct. viser, hvor TAC er lige med rådgivning, dvs. en biologisk bæredygtig fastsættelse af kvoten.

De biologiske analyser og rådgivning viser, at der er betydelige ubalancer i især i fiskeriet efter torsk og det kystnære fiskeri efter hellefisk, og der er i begge fiskerier registreret et markant fald i størrelsen af de fangede fisk, hvilket er et klart tegn på biologisk overfiskeri med risiko for betydelige fremtidige fald i fangsterne ved en uændret forvaltning.

Økonomisk bæredygtighed som fundamentet for velfærd

Havenes fornybare ressource kan være grundlaget for vedvarende at generere en stor ressourcerente, hvis der sikres biologisk bæredygtige bestande og økonomiske rammer for fiskerierhvervet, således at der er den rigtige balance mellem fiskeriindsatsen og bestandenes biologiske ydeevne. Det er det centrale budskab i fiskeriøkonomi, hvor optimalt fiskeri er kendetegnet ved en høj ressourcerente, og et ureguleret fiskeri (et olympisk fiskeri) er kendetegnet ved, at fiskeriindsatsen er for stor, og ressourcerenten helt spildes eller er meget lille, og at en høj ressourcerente sikres ved reguleringer, der giver de rette incitamenter til at undgå overkapacitet i fiskeriet, jf. f.eks. Andersen og Ståhl (2017), Bjørndal & Munro (2012) og Clark (2010, 2005).

Forudsætningerne for en økonomisk effektiv fiskeripolitik er knyttet til fire egenskaber, ofte kaldet den fiskeripolitiske diamanten, som består af:

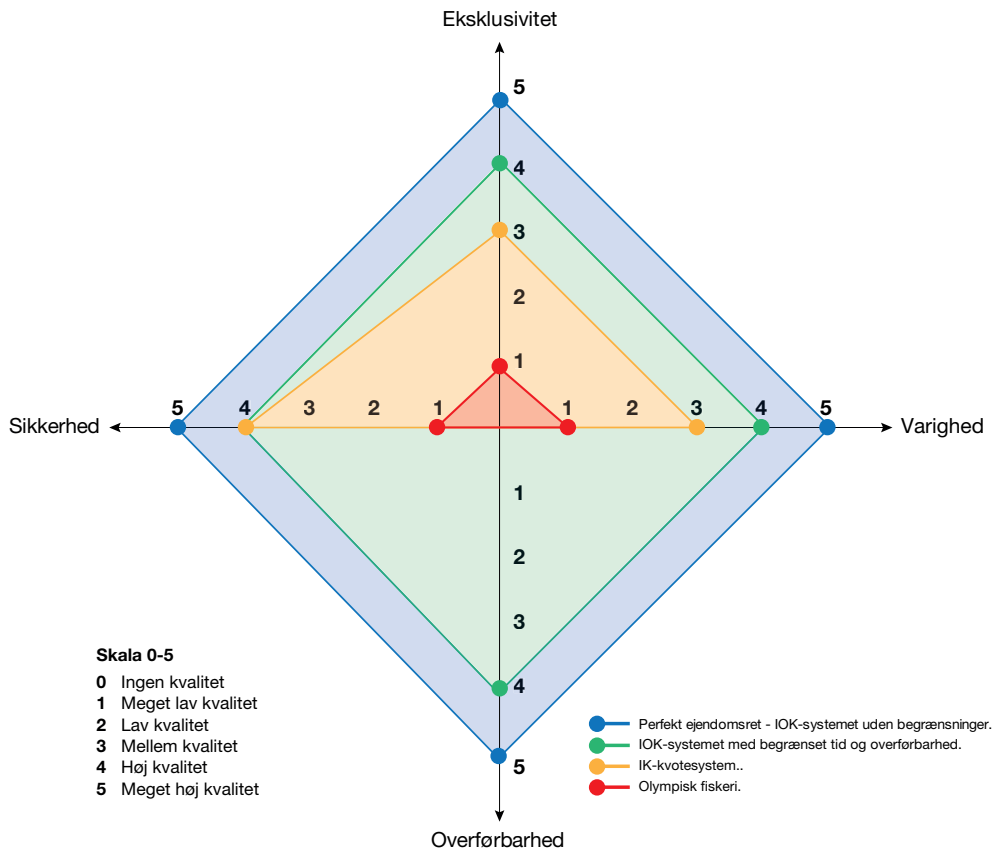
- *Eksklusivitet* med hensyn til rettigheden, dvs. har fiskeren sin udnyttelsesrettighed i form af en kvoteandel.
- *Sikkerhed* om rettigheden, dvs. fiskerens kvoteandel kan ikke fordeles til andre.
- *Rettighedens varighed*, dvs. fiskeren ved, hvor længe han råder over sin kvoteandel.
- *Overførbare* af rettigheden, dvs. graden af retten til at overdrage eller sælge rettigheden, dvs. omfanget af begrænsninger i, om kvoter eller kvoteandele kan købes og sælges.

Sammenfattende kan det siges om de fire egenskaber, at jo højere, der scores på hver af dem, desto større vil det økonomiske overskud, herunder ressourcerenten ved fiskeriet blive på lang sigt. Dette opnås blandt andet, fordi fiskeriet bliver mindre usikkert, da der bedre kan planlægges på lang sigt, og det bliver samtidigt billigere at finansiere nye investeringer og omlægninger.

Et IOK-system, dvs. et fiskeri med Individuelle Omsættelige Kvoteandele, hvor omsætteligheden er let, og rettigheden til kvoteandelene er lang, lever op til kravene for at sikre høj ressourcerente i fiskeriet og et højt samfundsøkonomisk afkast. Et frit, ureguleret fiskeri med meget få restriktioner for adgangen, som et olympisk fiskeri er, scorer lavt på alle fire egenskaber og resulterer i et lavt samfundsøkonomisk afkast.

I figur 2 viser, hvordan fiskerier, der er underlagt forskellige reguleringer, er placeret i den fiskeripolitiske diamant.

Figur 2: Fiskeriers placering i fiskeripolitikens diamant.



Et IOK fiskeri med forholdsvis få begrænsninger vil svare til denne grønne diamant, der pga. begrænsningerne bliver mindre end den blå diamant. Et IK system (Individuelle Kvoteandele) uden nogen form for overførbarhed vil svare til den gule trekant, og et ureguleret fiskeri, et olympisk fiskeri, vil være den røde trekant. Fordele og ulemper ved et reguleringssystem baseret på et IOK eller et IK system er udbygget i Andersen (2021a) og Ogmundsson og Andersen (2021).

Et forhold, der ikke direkte er med i diamanten, er tendensen til kvotekoncentration i et IOK fiskeri. Hvis der er politisk fastsatte regler for at forhindre stor kvotekoncentration, er det muligt at fastsætte og håndhæve kvotelofte, som er afpasset behov og hensyn i det pågældende fiskeri. En konsekvens af stramme kvotelofte vil være tab i ressourcerente.

En høj ressourcerente giver grundlag for at sikre et mere effektivt fiskeri, aflaste andre skatter og kan samtidigt være et middel i forbindelse med fremme fordelingspolitiske mål, jf. Andersen og Paulsen (2021a). Ressourcerenteafgifter spiller allerede en vigtig rolle i Grønland og i 2018 indførtes en ny ressourcerenteafgiftsmodel for det hele det havgående fiskeri og dele af det kystnære fiskeri. Afgiftsloven omfatter kystnært fiskeri efter hellefisk og rejer. Ligeledes omfatter den havgående fiskeri efter rejer, hellefisk, torsk, kuller, sej og rødfisk, samt pelagisk fiskeri efter makrel, sild, lodde, blåhvilling og guldlaks. Øvrige fiskearter er ikke omfattet af afgiften. Men potentialet for yderligere

at benytte ressourcerenteafgifter er tilstede, jf. også Økonomisk Råd (2018). Følgende er i den forbindelse relevant:

- betydningen for ressourcerentens størrelse af relevante tiltag for at fremme en strukturtilpasning i det kystnære fiskeri med fokus på de vigtigste arter.
- evaluering af tilskudsordningerne målrettet fiskeriet, herunder vurdere, hvordan de nuværende tilskud påvirker ressourcerenten på sigt i fiskerier under disse tilskudsordninger.
- spørgsmålet om ressourcerenten og beskatningen deraf indgår i spørgsmålet om spredning af ejerskab og sikring af adgang for unge fiskere mv.
- sammenhængen mellem afgiftsniveau (og andre forhold herunder pris/omkostningsstruktur) og strukturudvikling.
- sammenhængen mellem ressourcerenten og omfanget af landingspligt, herunder de såvel kort- som langsigtede mulige tab i ressourcerenten som konsekvens af landingspligten
- om der ved fastlæggelsen af de konkrete instrumenter eventuelt bør indføres en ”indgangs-afgift” for at deltage i fiskeriet?

Fiskerikommissionens analyser peger konkret på, at:

1. Ressourcerenteafgifter bør anvendes for at aflaste andre skatter og afgifter, og således at det fortsat er driftsøkonomisk attraktivt at udnytte kvoterne, at investere i fiskeriet og at opretholde effektive fiskerier.
2. Ressourcerenteafgifterne inden for de forskellige fiskerier skal fastsættes, således at de afspejler ressourcerenten inden for de enkelte fiskerier.
3. Over tid skal ressourcerenteafgifterne justeres i forhold til ressourcerenten.
4. Ressourcerenteafgifterne skal være med til at fremme en samfundsmæssig ønskelig strukturtilpasning.

Analyserne viser, at en omlægning af den nuværende ressourcerentebeskatning har fordele. Det udenskærs rejefiskeri er effektivt og ressourcerenten stor. Større vægt på ressourcerenteafgiften i udenskærs rejefiskeri vil derfor aflaste andre forvridende skatter og samtidigt give et større provenu til samfundet uden at forringe effektiviteten i fiskeriet. I mange andre fiskerier er der overkapacitet og en struktur, der ikke sikrer effektivitet. I disse fiskerier vil et IOK-system kunne forbedre produktiviteten og dermed ressourcerenten og forøge de offentlige indtægter, selv om disse fiskerier ikke har samme potentiale som rejefiskeriet. Det er desuden i det kystnære fiskeri i højere grad nødvendigt at inddrage lokale og sociale forhold.

Social bæredygtighed

Andre hensyn end effektivitet er også vigtige, og derfor er der behov for at afveje forskellige hensyn som led i fiskeripolitikken og tilgrænsende områder. Dette betyder bl.a. at afveje fordele og ulemper ved en given lokalisering-mønster og en fisker- og fangerkultur baseret på fiskeressourcen og at sikre en produktivitetsudvikling i erhvervet, der også kan sikre en rimelig indkomst. Samtidigt er det vigtigt at være opmærksom på, at større ændringer kan have

betydelige menneskelige og økonomiske tilpasningsomkostninger, jf. Andersen og Paulsen (2021c). Ved en omlægning af fiskeripolitikken er der behov for at beskrive og belyse, hvem og hvordan tilpasningerne kan påvirke de økonomiske og sociale vilkår, og på det grundlag beslutte, hvilke ændringer der bør foretages, da der ikke findes en simpel løsning på afvejning af forskellige hensyn og dertil forbundne dilemmaer.

Fiskerikategorier og de enkelte fiskerier

Når de eksisterende forhold inden for de enkelte fiskerier skal analyseres nærmere med henblik på at vurdere, om forvaltningen lever op til kravet om at kunne generere en høj ressourcerente, er deres placering i den fiskeripolitiske diamant og følgende forhold af betydning:

- Fiskerikapacitet¹ i de centrale fiskerier ift. ressourcegrundlaget (med afsæt i fastsættelse af biologisk bæredygtige kvoter)
- Kapitalforhold, herunder kapitalintensivitet og adgang til offentlig finansieringsstøtte
- Kvotekonzentration
- Nødvendig varighed af fiskerirettighed ud fra et investeringsperspektiv ved kommerciel finansiering.

Table 1 er en forenklet version af Fiskerikommissionens oversigt med bedømmelse af situationen i forskellige fiskerier (Fiskerikommissionen, 2021, s. 85).

Table 1. Bedømmelse af forskellige parametre i forhold til forskellige fiskerier.

Parametre	Fiskerikapacitet ift. ressourcegrundlag	Kapitalforhold		Koncentration af kvoter	Varighed for fiskerirettighed
		Kapital-intensivitet	Off. finansieringsstøtte		
Karaktergivning på:	(Match af kapacitet: passende; over; under)	(høj, mellem, lav)	(ja, nej)	(høj, mellem, lav)	(antal år ca.)
Rejer – havgående	passende	høj	Nej	Høj	ca. 15 år
Rejer – kystnært	over	høj	Ja	Mellem	ca. 15 år
Hellefisk – havgående	lille overkapacitet	høj	Nej	Høj	ca. 15 år
Hellefisk – kystnært – fartøjer o. 6 meter	over	mellem	Ja	Lav	ca. 8-10 år
Hellefisk – kystnært – joller	over	lav	Ja	Lav	ca. 4-6 år
Torsk mv. – havgående	lille overkapacitet	høj	Nej	Høj	ca. 15 år
Torsk mv. – kystnært (joller hhv. fartøjer)	over	lav	Ja	Lav	ca. 4-6 år hhv. 15 år
Krabber	over	mellem	Ja	Lav	ca. 10-15 år
Stenbiderrogn	passende	lav	Ja	Lav	ca. 4-6 år
Pelagisk fiskeri (havg.)	under	høj	Nej	Lav	ca. 15 år

Oversigten viser, at der i en række fiskeriet er overkapacitet, der gives tilskud i en række af disse fiskerier, og der er et behov for strukturtilpasninger, undtagen i det havgående rejefiskeri. I tabellen er desuden angivet et skøn over den varighed, en fiskerirettighed bør have for at sikre gode finansieringsvilkår. Tabellen viser tydeligt, at det er muligt at forbedre mulighederne for at forøge ressourcerenten i mange fiskerier, jf. senere gennemgang.

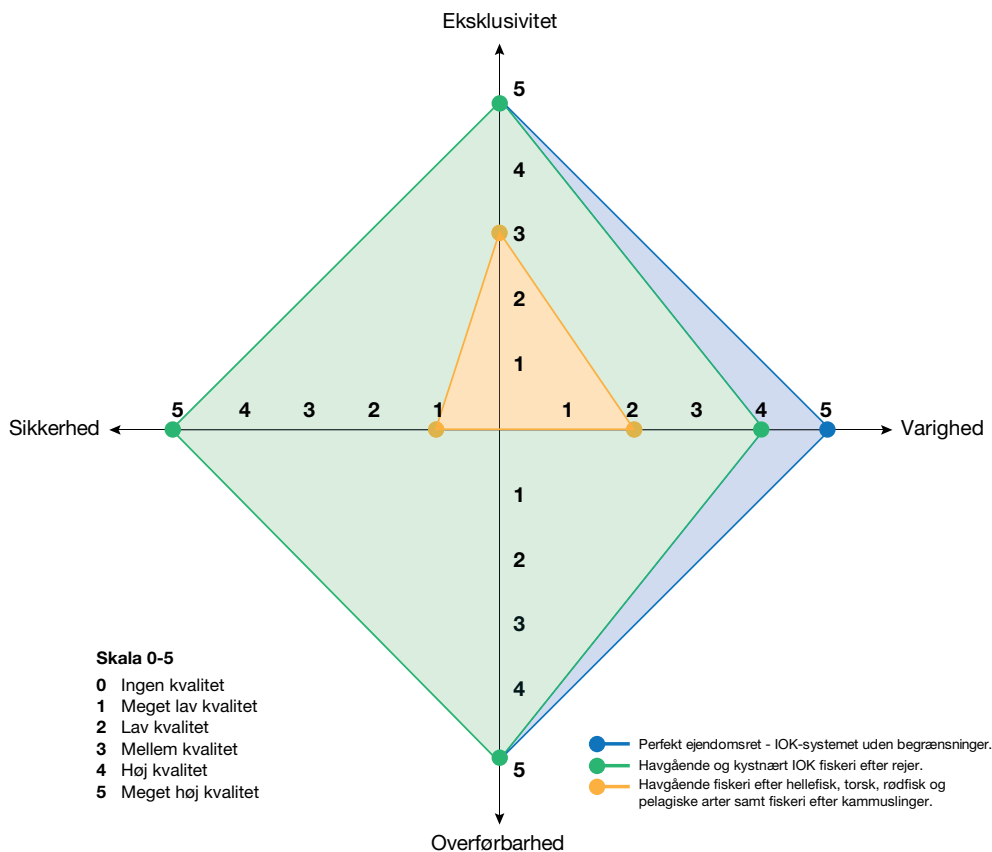
De fiskerier, der kan betegnes som kapitalintensive, dvs. anvender store fartøjer og megen teknik, har typisk ikke adgang til offentlig finansieringsstøtte (formelt eller reelt). Her er investeringshorisonten desuden lang. Samtidigt er der i disse fiskerier en høj koncentration af kvoter. Der er et passende forhold mellem ressourcegrundlag og kapacitet i det havgående fiskeri. I de kapitalintensive fiskerier er udfordringen at håndtere spørgsmålet om høj koncentration af udnyttelsesretten og ejerskabet af rederierne og spørgsmålet om beskatningen af overskuddet, men også spørgsmålet om den fremtidige finansiering af rederierne.

Situationen ser anderledes ud for en række af de fiskerier, der kan betegnes arbejdsintensive. Disse er typisk karakteriseret ved at have overkapacitet i forhold til ressourcegrundlaget, have adgang til offentlig finansieringsstøtte, have korte investeringshorisonter og have en lav koncentration af ejerskab. Desuden er der i disse fiskerier mange licenser spredt ud på individuelle fiskere eller mindre selskaber samtidigt med, at fiskerikapaciteten er for stor i forhold til ressourcegrundlaget. Dette viser sig også ved, at indtjeningen i fiskerier med for stor fiskerikapacitet i forhold til ressourcegrundlaget er markant lavere end i fiskeri, hvor der er balance. Det er især i de arbejdsintensive fiskerier, at ressourcerenten er under potentialet. Det betyder samtidigt, at behovet for ændrede rammer for fiskeriet er størst i disse fiskerier for at forbedre indtjeningen og ressourcerenten. I det følgende ses nærmere på, hvordan de enkelte fiskerier er placeret i den fiskeripolitiske diamant, opdelt i kategorierne kapitalintensive fiskerier og arbejdsintensive fiskerier, og på hvilke rammer for fiskeriforvaltningen der vil forbedre ressourceudnyttelsen.

Kapitalintensive fiskerier

I figur 3 er vist, i hvilken grad de kapitalintensive fiskerier lever op til fiskeriets diamant.

Figur 3. De kapitalintensive fiskerier (rejer hav/kyst, hellefisk mv. og pelagisk) og deres placering i den fiskeripolitiske diamant.



Det ses, at der er en tydelig forskel mellem det kystnære og havgående rejerfiskeris placering i diamanten og udenskærs fiskerier i øvrigt. Det havgående rejerfiskeri opnår en høj score, medens de øvrige fiskerier, dvs. udenskærs fiskeri efter hellefisk, torsk, rødfisk mv. og det pelagiske fiskeri er reguleret med ved et-årige licenser uden omsættelighed og derfor opnår en meget lav score.

Det giver grundlag for at påpege følgende udfordringer i forhold til de kapitalintensive:

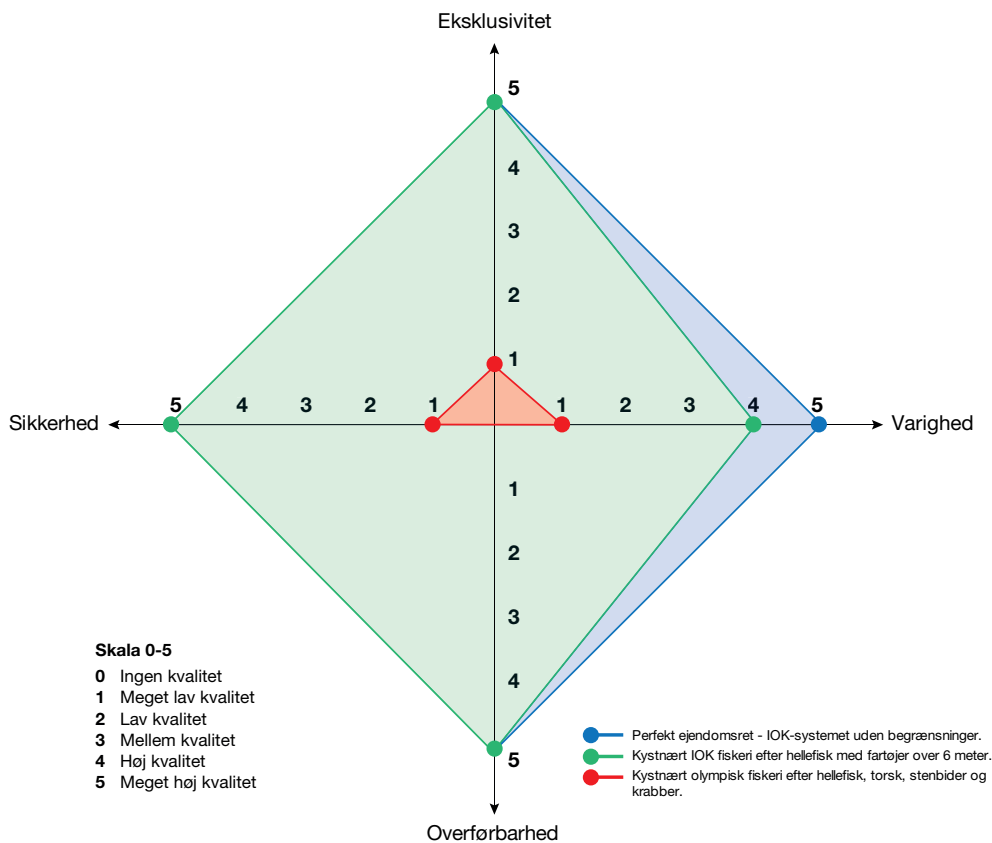
- Der er en god overensstemmelse mellem ressourcegrundlag og kapacitet, som også har ledt til en høj indtjening. Dette gælder især for rejerfiskeriet og i det udenskærs fiskeri efter hellefisk. Samtidigt er fiskeriet blevet koncentreret på få hænder, og det er blevet vanskeligt for nye aktører at komme ind i erhvervet.
- Stadig et-årige licenser i fiskeriet efter hellefisk, torsk og pelagiske arter.
- Begrænsninger i adgang til finansiering og høje kapitalkrav kan indebære vanskeligheder med generations- og ejerskifter i det havgående fiskeri, hvilket fremadrettet kan reducere effektiviteten i erhvervet. Det indebærer samtidig en risiko for stråmandsvirksomhed.
- Den meget høje indtjening i store dele af det havgående fiskeri giver grundlag for at ændre beskatningen af ressourcen til gavn for hele samfundet.

I overvejelserne om politikudviklingen omkring spørgsmålet om at lette adgangen til de mest kapitalintensive dele af dette fiskeri er det væsentligt at være opmærksom på, at nye aktører (grønlandske) vil have relativt begrænsede muligheder for at stille med den fornødne egenkapital, som kan være meget høj. Det vanskeliggør i praksis muligheden for at komme ind og forholdsvis hurtigt opnå et substantielt medejerskab i de mest kapitalintensive dele af dette fiskeri.

Arbejdsintensive fiskerier

I figur 4 ses de arbejdsintensive fiskeriers placering i den fiskeripolitiske diamant.

Figur 4. De arbejdsintensive fiskerier (kystnært fiskeri efter hellefisk med fartøjer over 6 m og med joller samt kystnært fiskeri efter torsk, krabber og stenbiderrogn) og deres placering i fiskeriets diamant.



Det ses tydeligt, at der er en væsentlig forskel i placeringen i diamanten for det kystnære fiskeri efter på den ene side hellefisk med fartøjer over 6 meter og på den anden side de øvrige fiskerier efter torsk, stenbider, krabber og efter hellefisk med joller. Sidstnævnte er kendetegnet ved et-årige licenser og uden omsættelighed og er dermed nærmest uregulerede fiskerier, også kaldet olympiske fiskerier.

Det giver grundlag for at fokusere på følgende udfordringer for en stor del af de arbejdsintensive fiskerier:

- Væsentlige dele af især det kystnære fiskeri er funderet på kvoter, der må betegnes som en ikke-bæredygtig ressourceforvaltning (rejer og stenbider er positive undtagelser).
- Der er en overkapacitet i dele af det kystnære fiskeri, som dels giver et pres på ressourcen, dels gør at mange har små indkomster.
- Et-årige licenser og olympisk fiskeri giver dårlig kapacitetsudnyttelse og problemer med investeringsplanlægning og finansiering.
- Risiko for kollaps i nogle bestande med deraf følgende mulige store samfundsmæssige tab, både økonomiske og beskæftigelsesmæssige.
- Forældet flådestruktur i store dele af det kystnære fiskeri og problemer med at sikre adgang til finansiering, blandt andet som konsekvens af ovenstående.
- Uudnyttet potentiale for at forøge ressourcerenten i det kystnære fiskeri og dermed for at øge beskatningsgrundlaget.

Der er derfor grund til ændre forvaltningen med henblik på at fremme indtjeningen i den samlede værdikæde i Grønland, herunder både den del af værdikæden, som bygger på forskellige del af selve fiskeriet, og den del, der ligger på land, herunder i selve fiskeindustrien. Det vil være til gavn for den enkelte fisker, fiskeindustriarbejdere, involverede virksomheder og samfundet under ét.

En rationel økonomisk forvaltning af fiskeriet med størst muligt langsigtede samfundsmæssige udbytte kan sikres ved, at fiskeriforvaltning baseres på følgende principper:

- Effektiv investeringsplanlægning i fiskerisektoren igennem lovfæstet tildelelse af flere årlige individuelle kvoteandele.
- Økonomisk effektiv udnyttelse af fangstmulighederne og kapaciteten i fiskerisektoren (fangst, forarbejdning og afsætning) igennem omsættelighed og fleksibilitet, dvs. anvendelse af IOK-systemet.
- En forvaltning, der afspejler de overordnede mål for fiskeriområdet og samfundsudviklingen, herunder at forvaltningen er effektiv og gennemsigtig, og reguleringerne håndhæves.

Tilskudsordninger

Som det fremgik af tabel 1, er det i en række fiskerier muligt at opnå offentlige støtte. En sådan støtte kan være velbegrundet, men i andre tilfælde være med til at forøge ubalancen mellem fiskerikapacitet og ressourcegrundlag og dermed også forhindre skabelsen af ressourcerente, jf. Andersen og Paulsen (2021b). Analyserne tegner følgende billede af de anvendte tilskudsordninger vurderet ud fra økonomiske kriterier:

- Generelt har ingen af støtteordningerne været målrettet – eller i det mindste ikke i praksis været ydet til – innovative tiltag omkring forsøgsfiskeri, udvikling af mere selektive fiskerredskaber henholdsvis nye forarbejdningsteknologier eller til at fremme sikkerhedsforhold i fiskeriet.

- Støtteordningerne synes kun i begrænset omfang (via fiskerifinansieringspuljen og jolletilskuddet) – og dette ikke ud fra systematisk og prioriteret tilgang – at være målrettet en udvidelse af fiskerikapaciteten, hvor det ud fra en samfundsøkonomisk vurdering samtidig:
 - kan begrundes at være hensigtsmæssigt at udvide fiskerikapaciteten eller
 - kan forbedre effektiviteten i den eksisterende flåde.
- Støtteordningerne har derimod i højere grad været givet som tilskud til at fremme produktion og arbejdspladser i bestemte områder, hvor det ud fra økonomiske overvejelser ikke er lønsomt for private at investere, men hvor politiske prioriteringer har fokus på arbejdspladser i disse områder.
- Dette ses imidlertid ikke gennemført stringent med dette særlige formål for øje.
- Der ses herunder ikke at være gennemført en systematisk vurdering af, om tilskud til fastholdelse af arbejdskraft i bestemte områder og i bestemte erhverv reelt forhindrer udviklingen i andre erhverv og i områder.

Dette betyder, at der er økonomiske argumenter for at være restriktiv mht. at støtte fiskeriet, og hvor det bruges da at sikre, at støtteordningerne ikke øger overkapacitet, men i stedet fremmer et biologiske og økonomisk bæredygtigt fiskeri ved strukturomlægning.

4. Tværgående mål og princippers anvendelse på de enkelte bestand

I dette afsnit præsenteres en række forslag, som går på tværs af de forskellige fiskerier, og som overordnet set vil fremme effektiviteten i fiskerierne og dermed forøge ressourcerenten. For de enkelte fiskerier kan der findes argumenter for at afvige fra disse. Dette er i detaljer gennemgået i Fiskerikommisjonen (2021).

Følgende forhold er eksempler på forhold, som er vigtige for, at bestandene udnyttes samfundsøkonomisk effektivt:

1. Bindende forvaltningsplaner baseret på bæredygtig udnyttelse.
2. Ens vilkår for fiskerier, som udnytter den samme bestand.
3. Fiskeressourcerne er samfundets ejendom, og retten til at udnytte en ressource sker via tidsbegrænsede udnyttelsesrettigheder.
4. Mekanisme til håndtering af tildelingen af licenser og kvoteandele.
5. Individuelle Omsættelige Kvoter (IOK) som hovedprincip for forvaltningen. TAC'er med Individuelle Kvoter (IK), som ikke er omsættelige, eller olympisk fiskeri som alternativer, hvis særlige forhold taler derfor.
6. Lettere adgang til finansiering med grønlandsk kapital.

For at leve op til biologisk bæredygtighed som fundament for forvaltningen bør forvaltningen af alle bestande ske ud fra bindende forvaltningsplaner,

som er udformet, så der sikres en bæredygtig udnyttelse af ressourcerne i overensstemmelse med målsætningen om et maksimalt bæredygtig udbytte. Ved at give de forskellige fiskere og rederier ens vilkår sikres effektivitet, men en eventuel afvigelse kan være begrundet i at beskytte grupper af fiskere, dvs. ved brug af princippet om social bæredygtighed. At sikre, at ressourcerne er og bevares som samfundets ejendom, giver mulighed for at beskatte ressourcerenten og dermed sikre, at hele samfundet får gavn af ressourcerenten. For bl.a. at kunne ændre reglerne for ressourcerentebeskatning er tidsbegrænsede rettigheder et godt instrument.

I IOK og IK fiskerier vil udnyttelsesretten udmøntes i form af kvoteandele, som giver licenshaveren retten til at udnytte en del af den fastlagte kvote. Ved at give flerårige individuelle kvoteandel opnås bedre muligheder for en effektiv investeringsplanlægning. Et flertal i Fiskerikommissionen anbefaler omsættelighed, mens et mindretal ikke støtter omsætteligheden, da det kan give kvotekonzentration. Hvis IOK leder til kvotekonzentration ud over det politisk ønskede, kan der fastsættes kvotelofter, som sætter den øvre grænse for, hvor stor en kvoteandel en aktør kan have.

Den ofte anvendte metode til fordeling af kvoteandele er ved brug af de seneste års registrerede fangster, fx de bedst tre år ud af de sidste fem.

Et særligt problem for et lille land kan være at finansiere spredning af ejerskabet og udnyttelsesretten til en naturressource, f.eks. ved strammere kvotelofter, når det ikke er ønskeligt med, at udenlandske investorer får indflydelse. Spredningen kan fx ske ved, at der åbnes mulighed for, at kapital fremskaffes gennem investeringsforeninger og pensionskasser. Behovet herfor kan især opstå i forbindelse med generationsskifte og i forbindelse med investering i nye fartøjer. Ved en tvungen spredning er der en risiko for tab i effektivitet, og derfor kan det være en reel afvejning mellem et politisk ønske om spredning og størrelsen af ressourcerenten, politikerne står overfor.

5. Økonomiske konsekvenser af kommissionens forslag

Fiskerikommissionens forslag til, hvordan en ny fiskerilov kan se ud i forhold til den nuværende, har fokus på at forøge ressourcerenten i de forskellige fiskerier. Samtidigt er der også fokus på social bæredygtighed, hvor regionale og beskæftigelsesmæssige forhold inddrages. Herudover skal også ses på mulighederne for at sprede retten til at udnytte ressourcerne, og at en større del af ressourcerenten betales til samfundets som ressourcerenteafgift. Det er derfor ikke en simpel opgave at opgøre og beskrive de samlede økonomiske konsekvenser for samfundet, det offentlige og fiskeriselskaberne. Nogle af ændringerne vil først virke efter nogle år, og der kan være midlertidige negative konsekvenser, men markante langsigtede positive konsekvenser, som også vil afhænge af, hvor hurtig tilpasningen gennemføres, jf. Fiskerikommissionen (2021, afsnit 8).

Et eksempel på at sammenfatte konsekvenserne ses i tabel 2. Her sammenlignes fire mulige modeller for forvaltningen af rejefiskeriet holdt op imod den nuværende situation (et basisscenarie ud fra den nuværende fiskerov og administration deraf). Tabellen viser f.eks. for model 1 (maksimering af ressourcerenten), at når der under model 1 ved ressourcerente står ”meget positiv”, betyder det, at en forvaltning baseret på model 1 på længere sigt vil betyde en meget positiv udvikling i ressourcerenten i forhold til opretholdelse af den nuværende forvaltning af rejefiskeriet.

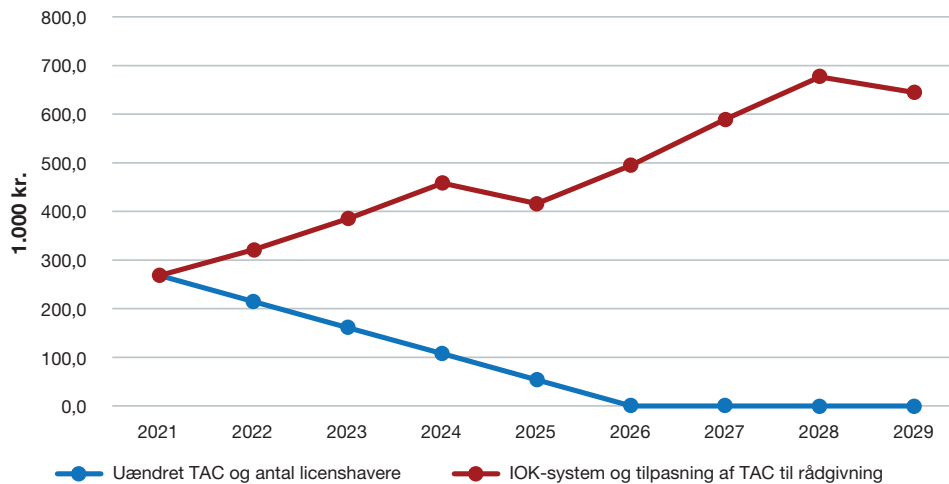
Tabel 2. Konsekvenser af forskellige reguleringer af rejefiskeriet

	Basisscenarie Nuværende fiskerilov og administration deraf	Model 1 Maksimeret ressourcerente og -beskatning	Model 2a Kvoteloft og ejerskabsloft	Model 2b Variant af model 2a – med indirekte kvote- andel	Model 3 Forhandling
<i>Spredningseffekt ejerskab</i>	(Relativt koncentreret især i havgående fiskeri)	Negativ	Neutral/ Positiv	Positiv	Neutral/Positiv
<i>Spredningseffekt udnyttelsesret</i>	(Relativt koncentreret især i havgående fiskeri)	Meget negativ	Neutral	Neutral	Neutral/Positiv
<i>Ressourcerente</i>	(Relativt stor ressourcerente i havgående fiskeri)	Meget positiv	Neutral/Positiv	Neutral/Positiv	Neutral
<i>Muligt provenu fra beskatning</i>	(Relativt stor i havgående fiskeri)	Meget positiv	Neutral/Positiv	Neutral/Positiv	Neutral
<i>Kommerciel finansiering</i>	(Problemfrit i det havgående fiskeri)	Positiv	Neutral/negativ	Neutral/negativ	Neutral/Positiv
<i>Beskæftigelse</i>	(Relativt størst i kystnært fiskeri)	Negativ	Neutral/negativ	Neutral/negativ	Neutral/negative
<i>Regionale effekter</i>	(Rederier bag havgående trawlere baseret i Nuuk)	Negativ	Neutral	Neutral	Neutral/negative
<i>Risici for rederiet</i>	(Lille, men kystnære fartøjer afhængige af to store koncerner)	Positiv	Neutral/negativ	Neutral/negativ	Neutral/positive
<i>Risici for samfundet</i>	(Lille)	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
<i>Transparens</i>	(Medium)	Positiv	Positiv	Meget positiv	Neutral
<i>Krav til administration</i>	(Lavt)	Neutral	Negativ/Neutral	Negativ/Neutral	Negativ/Neutral

Kilde: Fiskerikommissionen (2021, s. 220)

Tilsvarende gælder for det næstvigtigste fiskeri, hellefisk-fiskeriet, at forskellige reguleringsmæssige tiltag vil have en række kort- og langsigtede effekter, hvor omfanget afhænger af, hvor hurtigt omlægningen gennemføres. I dette fiskeri, som i stort omfang i dag er et ureguleret fiskeri, vil der i en overgangsperiode være en nedgang i både-fangsten, da fiskeriet skal omlægges til et bæredygtigt fiskeri, f.eks. ved at indføre IOK-systemet og med en midlertidig medgang i fangstkvoter. I figur 5 er vist et sådant forløb med den antagelse, at der reelt sker et økonomisk kollaps i hellefisk-fiskeriet.

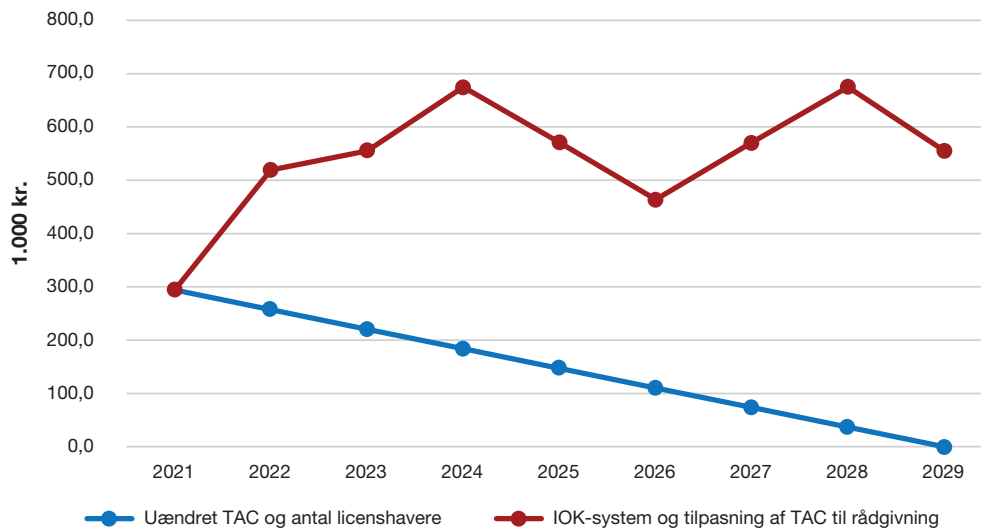
Figur 5. Kystnært fiskeri efter hellefisk – udvikling i gennemsnitsindkomster hos jollefiskerene i det kystnære hellefiskefiskeri ved uændret forvaltningssystem og TAC, henholdsvis indførelse af IOK-system med tilpasning af TAC imod den biologiske rådgivning.



Kilde: Fiskerikommissionen (2021, s. 225)

I Figur 6 vises tilsvarende for kystnært fiskeri efter torsk, igen med den antagelse, at der sker et økonomisk kollaps i torskefiskeriet.

Figur 6. Kystnært fiskeri efter torsk – udvikling i gennemsnitsindkomster hos fiskerene i det kystnære torskefiskeri ved uændret forvaltningssystem og TAC og indførelse af IOK-system med tilpasning af TAC imod den biologiske rådgivning.



Kilde: Fiskerikommissionen (2021, s. 225).

Disse eksempler illustrerer, at det overordnede billede af at omlægge fiskeriet fra et tilnærmelsesvist ureguleret fiskeri til et reguleringssystem med IOK giver langsigtede gevinster, men har også tilpasningsomkostninger.

En omlægning af fiskeriet kan ikke ses isoleret, men ses sammen med relevante arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssige tiltag. Situationen i Grønland er gunstig for en sådan omlægning, da der er mangel på arbejdskraft i en række sektorer, og for tiden besættes mange stillinger ved brug af udenlandsk arbejdskraft. Derfor kan en arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssig indsats være relevant og ses som en investering.

Den samlede vurdering er, at Fiskerikommissionens forslag til ændringer i fiskeripolitikken vil forbedre produktiviteten og dermed ressourcerenten i de forskellige fiskerier. De foreslåede overvejelser om ændringer ift. en mindre koncentration i udnyttelsesretten og ejerskabet inden for udenskærs rejefiskeri kan potentielt reducere ressourcerenten inden for dette fiskeri, men med en relativ lang overgangsordning vil dette eventuelle tab blive reduceret. Det gælder samtidigt for dette fiskeri, at det økonomiske overskud er stort, og en stigning i ressourcerenteafgiften er en mulighed. I langt de fleste af de øvrige fiskerier vil der på langt sigt ske en forøgelse af produktiviteten og ressourcerenten, og dermed vil der også være en stigning i skatteindtægterne og potentialet for en stigning i ressourcerenteafgiften.

I nogle fiskerier, der skal undergå tilpasning, kan der være midlertidige reduktioner i skatteprovenuet, men om dette sker, vil afhænge af de arbejdsmarkedspolitiske tiltag og mulighederne for at øge beskæftigelsen i andre sektorer end fiskeriet.

Den overordnede vurdering er, at kommissionens forslag kan danne grundlag for en stigning i skatteprovenuet og en stigning i ressourcerenteafgiften, især på mellem og langt sigt.

6. Afslutning

En omlægning af fiskeripolitikken med fokus på den fiskeripolitiske diamants egenskaber vil på længere sigt forøge ressourcerenten i de fiskerier, hvor der i dag er overkapacitet og et biologisk ikke bæredygtigt fiskeri. Dette vil give grundlag for en stigning i de offentlige indtægter. Samtidigt vil arbejdsmarkedspolitiske og uddannelsespolitiske tiltag kunne forbedre beskæftigelsen med lokal arbejdskraft. Ændringerne i reguleringen vil samtidigt forbedre indtjening for den tilbageværende kystnære fiskere. En omlægning af det effektive rejefiskeri med kvotelofter og tidsbegrænsede kvoter kan reducere ressourcerenten, men lange opsigelsesvarsler og forudsigelige rammer for det fremtidige rejefiskeri vil reducere sådanne risici. Med hensyn til de offentlige indtægter i form af ressourcerenteafgifter og skatter er der mulighed for at omlægge beskatningen, så skattesystemet forbedres og de offentlige indtægter forøges.

Grønlands vigtigste erhverv er fiskeriet, og en ny fiskerilov er derfor ikke kun af stor betydning for fiskerierhvervet, men afgørende for udviklingen af Grønland som et velfærdssamfund.

Noter

1. Fiskerikapaciteten i det enkelte flådesegment er i tabellen estimeret på grundlag af, hvad flåden har kunnet fiske i et givet år, hvis alle fartøjerne eller joller i segmentet fiskede, som de bedste historisk har gjort.

Litteratur

- Andersen, Torben M. (2021). Grønland – En selv bærende økonomi – krav og muligheder. I dette nummer af *Samfundsøkonomen*.
- Andersen, Peder (2021). Individuelle kvoter (IK) og Individuelle Omsættelige Kvoter (IOK) og den fiskeripolitiske diamant. Baggrundsnotat nr. 7. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Andersen, Peder og Jens Paulsen (2021a). Økonomiske forvaltningsprincipper, ressourcerente og -beskatning. Baggrundsnotat nr. 22. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Andersen, Peder og Jens Paulsen (2021b). Tilskud til erhvervet. Baggrundsnotat nr. 15. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Andersen, Peder og Jens Paulsen (2021c). Regulering af Grønlands fiskerressourcer og multiple målsætninger. Baggrundsnotat nr. 17. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Andersen, Peder og Lisa Ståhl (2017). Dansk fiskeri – forandringer og udfordringer. *Samfundsøkonomen*, december 2017, pp. 20-26.
- Bjørndal, Trond and Gordon R. Munro (2012). *The Economics and Management of World Fisheries*. Oxford University Press.
- Clark, Colin W. (2010). *Mathematical Bioeconomics. The Mathematics of Conservation*. 3rd ed. Wiley-Interscience.
- Clark, Colin W. (2005). *Mathematical Bioeconomics. Optimal Management of Renewable Resources*. 2nd ed. Wiley-Interscience.
- Fiskerikommissionen (2021). *Fiskerikommissionens Betænkning, juli 2021*. Udgivet af Grønlands Selvstyre. Departementet for Fiskeri og Fangst. Nuuk. [Fiskeri-Komm betaenk 2021 DK LOW.pdf \(naalakkersuisut.gl\)](#)
- Kirkegaard, Eskild (2021a). Rammer for den nuværende forvaltning og relevante fremadrettede hensyn herfor. Baggrundsnotat nr. 3. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Kirkegaard, Eskild (2021b). Om best-practice for udarbejdelse af forvaltningsplaner. Baggrundsnotat nr. 16. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Ogmundsson, Hilmar og Peder Andersen (2021). Økonomiske forvaltningsprincipper. Baggrundsnotat nr. 1. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Økonomisk Råd (2018). Grønlands Økonomi. Årsrapport.

Uddannelse – nøglen til Grønlands fremtid

Temanummer: Grønland og fremtiden

Meget håb er knyttet til uddannelse som middel til at skabe forbedret produktivitet, økonomisk vækst, social udvikling og fattigdomsbekæmpelse. Det er også tilfældet i Grønland, som har haft ansvaret for skoleområdet siden 1980. Historie, kultur og kontekst har stor betydning i udviklingen af uddannelsessystemer og anvendeligheden af forskellige pædagogiske og evalueringsmæssige værktøjer. Et af de grundlæggende mål var at tilpasse danske systemer til grønlandske forhold. Artiklen giver et indblik i den historiske udvikling af uddannelsessystemet, der gives en status på uddannelsesbilledet i dag, og der diskuteres muligheder og begrænsninger for at skabe et uddannelsessystem, der kan være grundlaget for et selvstændigt Grønland.

Uddannelse som udgangspunkt for selvstændighed og selvforsørgelse

Forbedring af adgangen til uddannelse af høj kvalitet har været en prioritet, siden Grønland overtog ansvaret for uddannelsessektoren i 1980. Politisk set har uddannelse gennem årene været betragtet som nøglen til uafhængighed (Mølgaard, 1996; Motzfeldt, 2002; Turnowsky, 2017, 2018). Status i dag er, at Grønland mangler uddannet arbejdskraft over hele landet og i alle sektorer, og derfor stadig har behov for at hente udefrakommende arbejdskraft til mange jobs i samfundet. Det faktum, at den grønlandske folkeskole ikke har været i stand til at leve op til politikernes og det øvrige samfunds ambitionsniveau, har for mange rejst det spørgsmål, hvorfor uddannelsessystemet efter fire årtier stadig kæmper for at levere skole og uddannelse af høj kvalitet.

Artiklen indledes med en diskussion af den grønlandske uddannelsespolitik og den samfundsøkonomiske vigtighed af at have et velfungerende uddannelsessystem. Herefter beskriver vi udviklingen af uddannelsessystemet og uddannelsesniveaut i Grønland. Afslutningsvis kommer vi med nogle bud på fremtidens uddannelse i Grønland.

Historisk overblik

Et lands grundlæggende uddannelsesinstitution er grundskolen – i Grønland folkeskolen. Det er her det faglige fundament lægges i sprog, matematik og andre fag, det er i skolen, at åndsfrihed og tolerance, samarbejde, selvstændig



**MÍTDLÂRAK
MØLLER LENNERT**
Ph.d. (MIO – Grønlands
Børnerettigheds-
institution)



**LARS
DEMANT-POORT**
Ph.d. (Grønlands
Universitet)

tænkning og kritisk stillingtagen bliver næret. Forestillingen om, hvad skal skolen skal, har ændret sig meget siden de første missionærer kom til Grønland omkring 1721. Den socioøkonomiske og kulturelle transformation fra et traditionelt jagt- og fangersamfund til et mere moderne har haft, og har stadig, en betydelig indvirkning på uddannelsessystemet. Før koloniseringen i 1721 var den grønlandske traditionelle uddannelse uformel og skete som en nødvendig social aktivitet i familien og samfundet. Da de første missionærer i 1720'erne hurtigt derefter begyndte at undervise grønlændere i at læse, foregik undervisningen på grønlandsk. Målet med undervisningen var, at grønlænderne skulle kristnes, og det skulle ske på deres eget sprog. Skolen og kirken var sammenknyttet helt op til 1950, hvor ansvaret for skolen blev flyttet til indenrigsministeriet i Danmark, og det danske sprog blev opprioriteret i skolemiljøet (Kleivan, 1964).

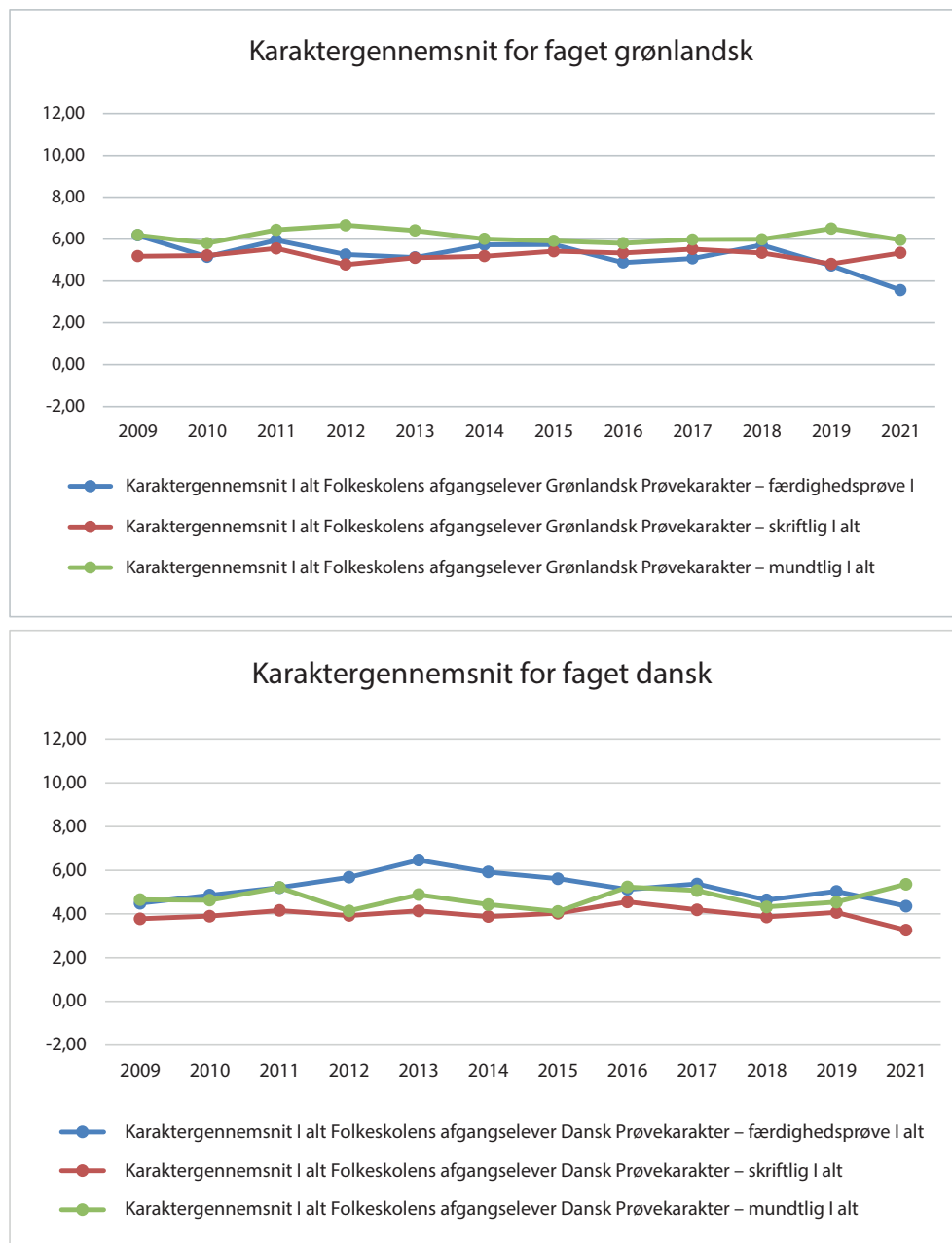
Den hurtige samfundsmæssige udvikling, der fandt sted i perioden mellem 1950 og indførelsen af hjemmestyre i 1979, bragte naturligvis diskussioner centreret omkring manglen på formel uddannelse mere og mere på forkant. Det førte til en bevidsthed om nødvendigheden af at udvide uddannelsesområdet for, at industrialisering i landet skulle lykkes (Mikkelsen, 1963, s. 453). Uddannelse skulle være en prioritet, hvis de grundlæggende mål for erhvervsudvikling skulle nås. Uden betydelige investeringer i uddannelsessystemet kunne den forventede stigning i efterspørgslen efter kvalificeret arbejdskraft, både på kort og lang sigt, ikke dækkes uden en betydelig tilstrømning af udenlandsk arbejdskraft.

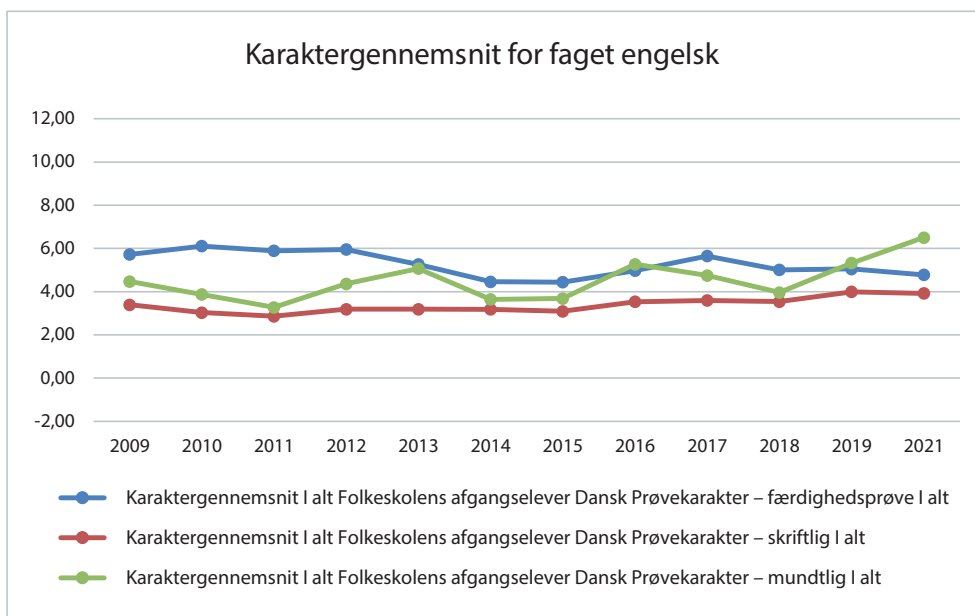
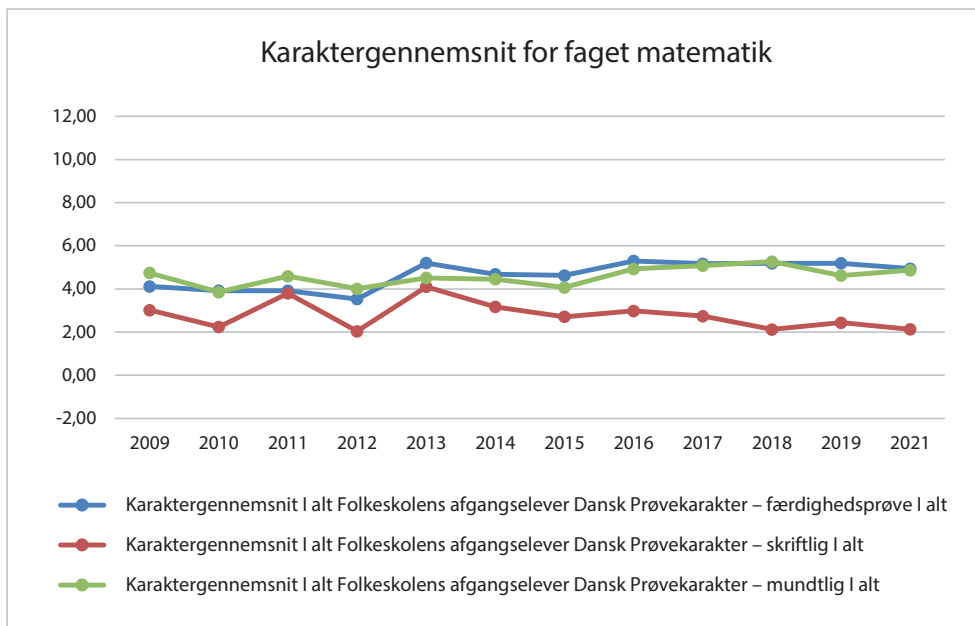
Ved Hjemmestyrets indførelse i 1979 blev uddannelse prioriteret højt, og ansvaret for folkeskolen var således det første ansvarsområde, der blev hjemtaget til Grønland i 1980. Op gennem 1980'erne var der et stærkt grønlandsk fokus på folkeskolen, og i slutningen af 1990'erne mundede det ud i en reformproces, der havde til formål at skabe en grønlandsk folkeskole – processen fik navnet ”Atuarfitsialak” – *den gode skole*, og i 2002 barslede Hjemmestyret så med en ny skoleforordning. Nu skulle skolen for alvor være en skole som var baseret på værdier og intentioner fra Grønland og ikke bare være en kopi af en dansk skolelov (Hindby i Folkeskolen, 2003). Siden 2002-forordningen (Lov revideret i 2012) har det politiske system efterfølgende pumpet mange midler ud i skolerne med det formål at omsætte lovgivning til praksis. Målet med skolen (anno 2002 og frem) bliver nu, at skolen i samarbejde med hjemmet bl.a. skal ”medvirke til, at eleven tilegner sig alle nødvendige kundskaber og færdigheder uanset social baggrund” (Grønlands Selvstyre, 2012). Elevernes faglige udbytte af skolen måles fra 2002 både ved de afsluttende prøver efter 10. klasse og ved trintests efter 3. og 7. klasse. Ved afslutningen af de obligatoriske 10 år i folkeskolen skal alle elever gennem en række skriftlige og mundtlige evalueringer, hvor den enkelte elevs faglige udbytte af folkeskolen bliver afprøvet. Resultaterne fra prøverne er til dels afgørende for, hvilke muligheder eleven har i et videre uddannelsesforløb.

Ved et blik ned over resultaterne fra afgangsprøverne over de seneste 10-15 år tegner der sig to billeder. Det ene billede er et landskabsmaleri – det viser et gennemsnit på tværs af alle skoler i landet. Det billede viser et generelt lavt niveau i de fleste fag. Det andet billede er billede af forskellige byer og skoler. Det billede viser meget store forskelle i, hvordan eleverne præsterer mellem skoler.

Hvis alene de afsluttende prøver underkastes et nærmere eftersyn, tegner der sig et billede af elever, der har vanskeligt ved at nå de mål, der er sat for deres skolegang: I stort set alle fag kan der spores en stabil lav eller faldende tendens (i matematik og engelsk) ved udbyttet af elevernes afgangsprøver, jf. figur 1.

Figur 1. Prøvekarakterer for folkeskolens afgangselever





De dårlige resultater i folkeskolen er et problem for de unge, som ikke kommer i gang med en ungdomsuddannelse eller får et arbejde efter skolen. I 2021 kan vi derfor se tilbage på næsten 20 års arbejde med at implementere en ny skole, og se en skole og et system, der tilsyneladende ikke giver mulighed for, at elever tilegner sig de basale kompetencer og den faglige viden, der er en samfundsmæssig målsætning for skolen.

Folkeskolens struktur, ramme og kvalitet er vigtig på individuelt og samfundsmæssigt niveau. Dels fordi en stor del af den grønlandske befolkning har grundskolen som det højeste uddannelsesniveau, og dels fordi grundskolen fungerer som en sorteringsmekanisme for de videre uddannelser efter folkeskolen.

Samfundsmæssigt har folkeskolen en central rolle for landets udvikling, da grundlaget for al videreuddannelse er lagt her med konsekvenser for det samlede uddannelsesniveau i Grønland. Det er også her, der undervises i sprog, kultur og historie, og folkeskolen er derfor en vigtig institution for fortsættelse og overlevelse af samfundsmæssige værdier.

Et af de grundlæggende mål efter indførelsen af Hjemmestyret var netop at tilpasse uddannelsessystemerne til grønlandske forhold og kultur. Den kulturelle og økonomiske transformation i 1950'erne gennem introduktionen af Hjemmestyre resulterede i betydelige udfordringer i forsøget på at tilpasse rammer, indhold og kontekst til uddannelsessystemet. Der er to hovedstrukturelle udfordringer ved tilpasningen af det grønlandske uddannelsessystem (Brincker & Lennert, 2019; Lennert, 2018); For det første, at uddannelsessystemet var baseret på det danske uddannelsessystem, og virkeligheden på samme tid var, og stadig er i dag, at hvis man skal videreuddannes efter folkeskolen, er det en forudsætning, at dansk fungerer som andet sprog, og at man har et fungerende kendskab til engelsk. For det andet, at den lille og geografisk meget spredte befolkning på kun 56.000 mennesker giver anledning til mange politiske, økonomiske og styringsmæssige udfordringer.

På trods af den politiske opmærksomhed og prioritet de seneste 40 år er resultatet, at kvaliteten af folkeskolen, målt ved standardiserede test og afgangseksamen, er lav, jf. figur 1.

Kvalitetsproblemerne betyder, at der har været behov for at indføre såkaldte brobygningsforløb (Piareersarfik/Majoriaq) efter folkeskolen for at bringe mange elevers viden og kunnen op på det nødvendige indgangsniveau til ungdoms- og erhvervsuddannelser. Majoriaq, der blev etableret på skuldrene af Piareersarfik, har en årlig økonomisk ramme på 58,4 millioner kroner. Majoriaq er som institution til stede i alle byer i Grønland og arbejder bredt med kompetenceopbygning, både for at give unge supplerende undervisning i folkeskolens prøvfag og desuden give voksne mulighed for at supplere kundskaberne i et eller flere fag, der er nødvendige for deltagelse i en voksenuddannelse.

Grønlandske målsætninger på uddannelsesområdet

Før indførelsen af hjemmestyret havde den danske stat foretaget betydelige investeringer i det grønlandske uddannelsessystem bl.a. med etablering af et socialpædagogisk seminarium i Nuuk. Indførelsen af hjemmestyret førte til en yderligere intensiveret indsats, hvor et af de grundlæggende mål var at tilpasse uddannelsessystemet til det grønlandske folks behov, hvilket blandt andet førte til etablering af Ilisimatusarfik [Grønlands Universitet] i 1984, en opskalering af erhvervsuddannelsesmuligheder og etablering af flere ungdomsuddannelsesmuligheder. Det betyder, at der i 2021 udbydes mere end 90 forskellige uddannelser, inklusive erhvervsrettede uddannelser og videregående uddannelser på universitetsniveau.

Naalakkersuisut, den grønlandske regering, lægger i sin seneste uddannelsesplan fra 2020 vægt på uddannelsesniveaets betydning for en opretholdelse og videreudvikling af velfærdssamfundet. Naalakkersuisut ser også en højnelse af uddannelsesniveaet som essentielt for opfyldelse af ønsket om et selvstændigt Grønland.

Hovedvejen til at nå det mål ligger blandt andet i at øge andelen af unge, der går i gang med en ungdoms- eller erhvervsuddannelse eller en videregående uddannelse. Det skal ses i lyset af, at andelen af unge, der går i gang med en ungdoms- eller erhvervsuddannelse, har ligget stabilt på omkring 40% af en ungdomsårgang. Det betyder samtidig, at omkring 60% af en ungdomsårgang ikke går videre i et uddannelsesforløb inden for de første to år efter folkeskolen. Selvstyrets mål er at få nedbragt den andel til 25% i 2024.

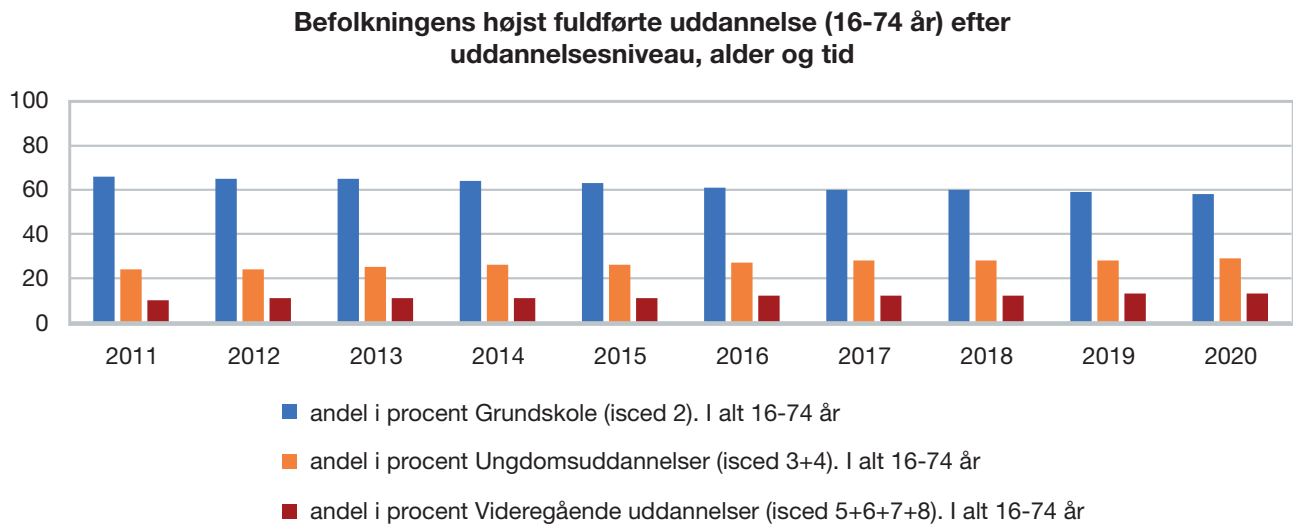
Ungdomsuddannelser og videregående uddannelser

Det var først efter 1970, at der blev opbygget en bred vifte af erhvervsfaglige uddannelser i Grønland, og de første HF-forløb og senere hen også gymnasiale forløb blev først oprettet i 1980'erne. Før dette måtte de unge derfor forlade Grønland for at få en ungdoms- og videregående uddannelse. På denne baggrund er det ikke overraskende, sammenlignet med andre lande i Norden, at der er et uddannelsesefterslæb.

Ser man på den historiske udvikling gennem de seneste 50-60 år blandt OECD-landene tegner der sig et billede af et uddannelsesniveau, der har ændret sig markant. I gennemsnit er andelen af befolkningen i OECD-landene med en ungdomsuddannelse vokset fra 45% til 81% i løbet af de sidste 50 år, og andelen med en videregående uddannelse er steget fra 13% til 37% (OECD, 2011).

Med 62% af befolkningen, der har grundskolen som den højest gennemførte uddannelse (figur 2 nedenfor), er Grønland en ung nation med hensyn til uddannelsestraditioner og kultur. Der tegner sig også et billede af en befolkning, hvor uddannelsesniveaet i befolkningen er stigende: I 2019 havde knap 40% af befolkningen mellem 16 og 74 år en uddannelse på et højere niveau end folkeskolen. Det er en stigning på 7,8% på 10 år. Statistikken viser også, at 11,7% har en videregående uddannelse, og 27,8% har en gymnasial- eller erhvervsuddannelse eller et suppleringskursus.

Figur 2. Befolkningens uddannelsesniveau

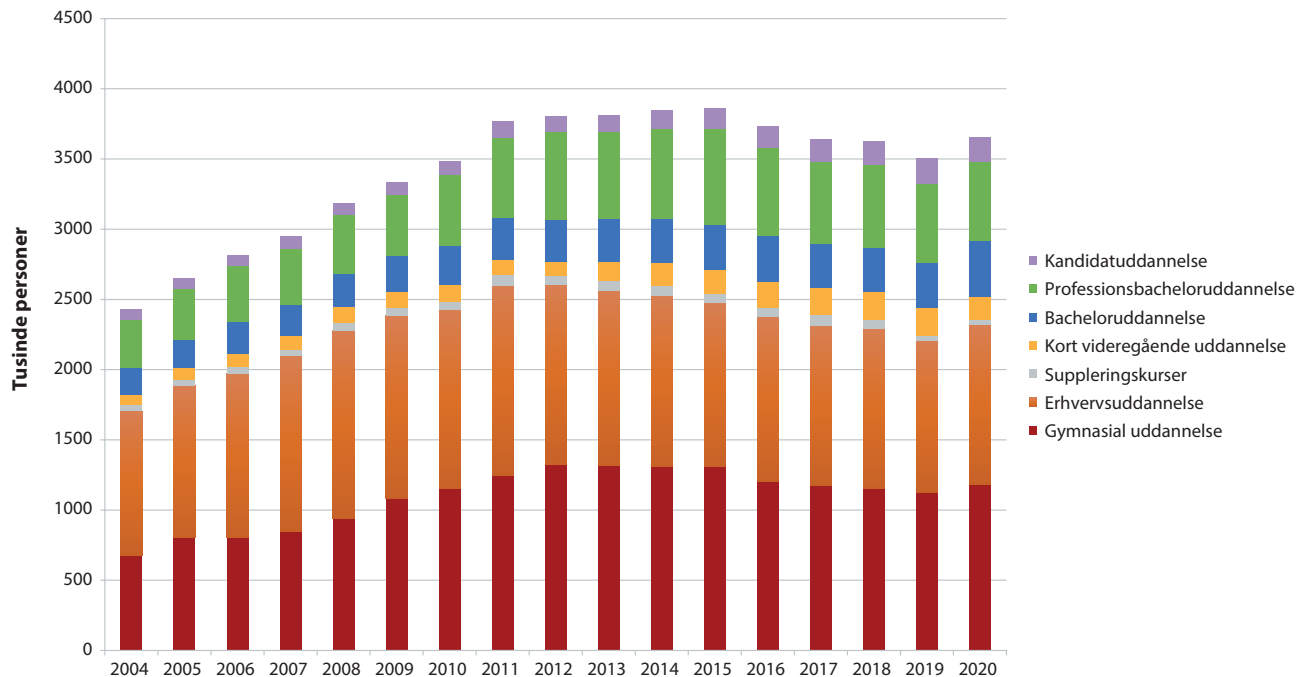


Kilde: Stat.gl 2021

Gennemførelsesprocenten for gymnasieuddannelserne var i 2019 på 48% med en gennemsnitsalder på 23 år. Det er et fald i gennemførelsesprocent fra 62% i 2012. Det store frafald bunder i mange faktorer, som diskuteres i næste afsnit. Til sammenligning ser det ud til, at erhvervsuddannelsesområdet har fundet en løsning til, at flere kommer igennem et forløb. Her er gennemførelsesprocenten steget fra 45% i 2012 til 53% i 2019 (Departementet for uddannelse, 2021).

Figur 3 herunder viser aktive studerende i Grønland efter uddannelsesniveau. Figuren viser, at fra begyndelsen af 00'erne og frem til omkring 2012 er der en stigning i antallet af aktive gymnasieelever, hvorefter der kan spores et mindre fald. I perioden fra omkring 2010 og frem vokser også antallet af studerende på de professionsrettede bacheloruddannelser som fx lærer, pædagog og sygeplejerske. Flere i landet ser ud til at påbegynde en uddannelse, uddannelsessystemet vokser med andre ord. Men stigningen og det efterfølgende fald i antallet af aktive studerende skal ses i sammenhæng med, at der på tværs af flere uddannelsesretninger sker et frafald. Eksempelvis har andelen af afbrudte gymnasieforløb været stigende siden perioden omkring 2010. I 2012 gennemførte 62% gymnasiet, mens det i 2019 var faldet til 48%.

Figur 3. Aktive studerende i uddannelse efter uddannelsesniveau



Mens uddannelsesniveaut i befolkningen i Grønland stiger, har 62% af befolkningen dog stadig ingen uddannelse ud over folkeskolen (Grønlands Statistik, 2018).

Statistikker viser endvidere, at 32% i aldersgruppen 16-25 år i 2018 hverken var i beskæftigelse eller uddannelse (Grønlands Statistik, 2020), hvilket betyder, at en betydelig del af gruppen ikke var aktiv.

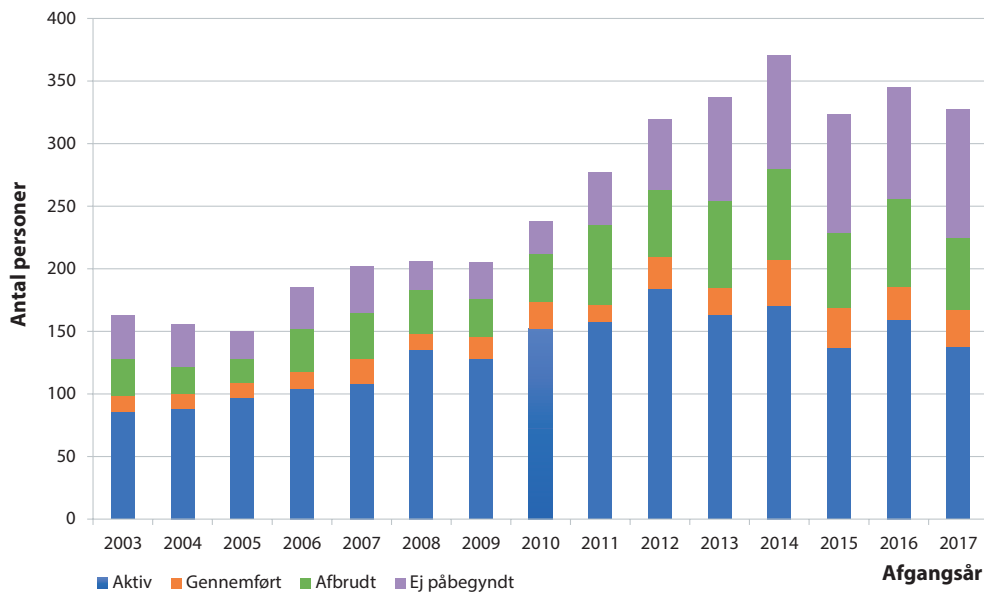
Et højere uddannelsesniveau er et centralt udgangspunkt for højere velstand i samfundet og til finansiering af det grønlandske velfærdssamfund (Grønlands Økonomiske Råd, 2017; Departementet for Uddannelse, 2019; Grønlands skatte- og velfærdskommission, 2011).

Overgangen fra folkeskolen til ungdomsuddannelser til videreuddannelser

I de senere år er der i Grønland rettet fokus på overgangen fra folkeskole til ungdomsuddannelse. En relativ stor andel af en årgang folkeskolen forlader 10. klasse uden at gå videre i et ungdomsuddannelsesforløb. Eksempelvis viser en analyse af 2014-kohortens overgang fra grundskole til ungdomsuddannelse fire år efter afslutning af 10. klasse, at 59% enten havde afbrudt eller endnu ikke påbegyndt en uddannelse (Grønlands Statistik 2020; UDXTRFA1). Dette tal har ikke ændret sig i 2019. Naalakkersuisut har som tidligere nævnt som målsætning, at andelen af unge, der ikke påbegynder et ungdomsuddannelsesforløb, skal falde til 25% i 2024.

Figur 4 viser andelen af unge, der er i gang med et videre uddannelsesforløb efter gymnasiet. Figuren viser et stigende aktivitetsniveau frem mod 2014 og herefter en svagt faldende tendens. Den faldende tendens skal også ses i sammenhæng med, at ungdomsårgangene bliver mindre op gennem 10'erne. Figur 4 viser også en svagt stigende andel af ungdomsårgangene, der ikke påbegynder et uddannelsesforløb.

Figur 4. Overgang fra gymnasial uddannelse til videre uddannelse, efter status og afgangstår. Vurderet 2 år efter afsluttet folkeskole.



Kilde: Grønlands Statistik (2021c)

Frafald i uddannelserne

Både inden for det gymnasiale og inden for de erhvervsrettede uddannelser er der et betydeligt frafald. Frafald fra en uddannelse skyldes flere forhold. Herunder er listet en række af forhold, der har betydning for, hvorfor unge vælger at afbryde et uddannelsesforløb:

- Uddannelsesstederne er koncentreret i få byer. Der er fire byer med gymnasier (Aasiaat, Sisimiut, Nuuk og Qaqortoq) og seks byer med erhvervs- og videregående uddannelser (de ovennævnte fraregnet Aasiaat samt Ilulissat, Paamiut og Narsaq). Mange unge er derfor nødt til at rejse fra deres hjemby/bygd for at uddanne sig.
- I de mindste bygder er elever nødt til at rejse til nærmeste by for at fuldføre folkeskolen.
- Elever og studerende, der kommer fra en anden by eller bygd end uddannelsesbyen, har derfor brug for en bolig.
- Antallet af kollegieboliger er begrænset.
- Sprog: undervisningssproget i folkeskolen er grønlandsk. Det skifter til dansk i ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser.

- Faglige kompetencer rækker ikke. Folkeskolen løfter ikke det, den skal.
- Begrænset antal praktikpladser. Erhvervsuddannelser kræver, at de studerende har en praktikplads, før de kan blive optaget på uddannelsen.
- Studerende finder ud af, at uddannelsen er et dårligt fit – starter på en anden uddannelse.

Grundene til frafald er komplekse og selvfølgelig forskellig fra studerende til studerende. Der kan være personlige grunde, men der er også tydelige systemiske grunde, hvoraf afstand til hjemmet er en væsentlig faktor. Herudover har elevernes sociale baggrund betydning. Elever er også udfordret fagligt, blandt andet fordi stort set al undervisning foregår på dansk, mens det i folkeskolen stort set foregår på grønlandsk.

Økonomi i uddannelsessystemet

Der bliver brugt mange ressourcer på uddannelsesområdet. Næsten 20 pct. af de offentlige udgifter er prioriteret til uddannelsessystemet, hvilket ligger helt i top i en international sammenligning. De samfundsmæssige ressourcer, der bliver allokeret alene til grundskolen gennem det kommunale bloktilskud, er på omkring 805 millioner¹ eller omkring 7% af de samlede offentlige udgifter. Med et elevtal på 7500 elever fordelt på 72 folkeskoler bliver udgiften pr. elev omkring 120.000 kr. om året. Det er formentlig væsentligt mere end i Danmark, men det er ikke enkelt at sammenligne oplysningerne. På trods af, at der bliver investeret massivt i uddannelse på mange niveauer, er der alligevel et stort uddannelsesefterslæb i forhold til andre lande og i forhold til de politiske ambitioner på området. For mange forlader folkeskolen med dårlige forudsætninger og motivation for at gå videre i uddannelsessystemet.

Studerende i udlandet

Da man har et begrænset uddannelsessystem i Grønland, er der mange unge, der må rejse til udlandet for at tage deres uddannelse. Såfremt unge er interesseret i en naturvidenskabelig uddannelse, må langt de fleste søge andre steder end i Grønland. DTU har i samarbejde med Grønlands Selvstyre en Arktisk Diplom ingeniøruddannelse i Sisimiut og en uddannelse som fiskeriteknolog, ligeledes udbudt af DTU. Grønlandske studerende, der vælger at rejse udenlands for at studere, rejser primært til Danmark. Herudover er der også enkelte studerende, der vælger at studere i lande uden for Danmark. I 2020 var der i alt 1.300 aktive studerende på videregående uddannelser, heraf 934 i Grønland og 364 i udlandet (Grønlands Statistik 2021a).

Kort sammenfatning af status på uddannelse i Grønland

Det grønlandske uddannelsessystem har udfordringer, der skal ses i kontekst af:

- Landets uddannelsesmæssige historie og udvikling
- Den grønlandske geografi og bosætningsmønster
- Sprog

Grønlands uddannelseshistorie er på en måde et paradoks. Med Hans Egedes missionsvirksomhed i 1700-tallet fik Grønland en form for formaliseret skole før Danmark. Uddannelse var op til etableringen af læreruddannelsen i 1845 dog udelukkende baseret på, at befolkningen skulle kunne læse og forstå bibelske tekster. Læreruddannelsen, eller som det rettelig var på det tidspunkt en uddannelse til kateket, havde som mål at sende lokalt uddannede kateketer rundt i landet.

Befolkningen har været lille og primært været beskæftiget med fangst. Herudover har landets store geografi betydet lange rejsetider, og befolkningen har ikke været bofast, men har flyttet med fangstdyrene.

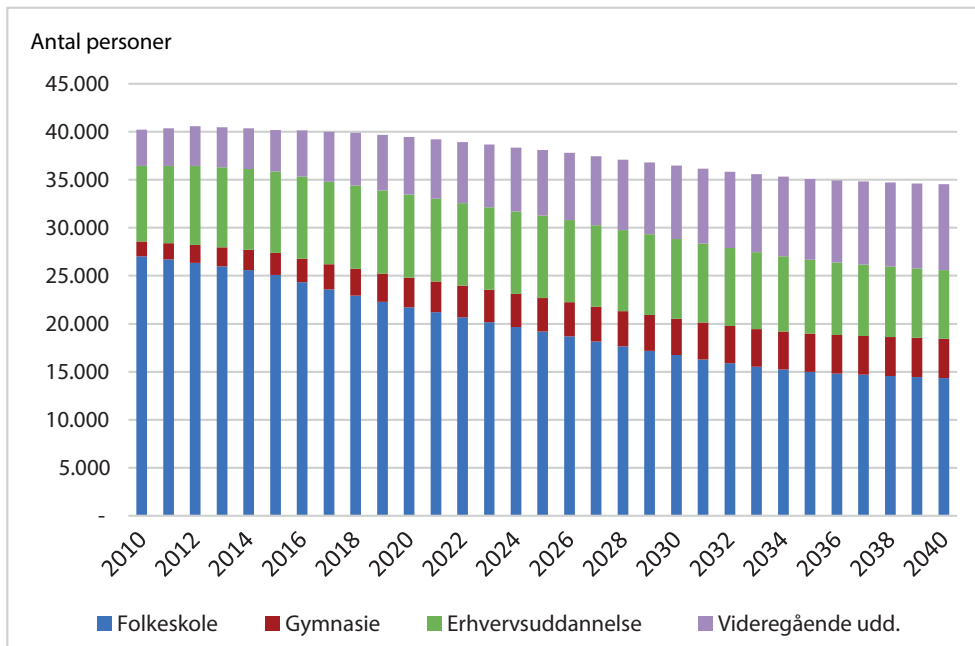
Udover at Grønland er ungt uddannelsesland, ligger der også i landets geografi og store afstande en udfordring i at skulle gennemføre en uddannelse. I folkeskoletiden skal de fleste, der vokser op i en bygd, rejse til den nærmeste by for at afslutte folkeskolens 9. og 10. klasse. Efter folkeskolen er det for mange unge nødvendigt at flytte for at tage en erhvervsuddannelse eller gå på et af landets fire gymnasier. Lidt mere end halvdelen af befolkningen bor i gymnasiebyerne, men for nogle betyder det en rejse på mere end 1.000 km.

Endelig bliver mange unge udfordret i deres uddannelsesønsker af manglende sproglige færdigheder i dansk og engelsk. De fleste unge uden for Nuuk gennemlever en folkeskole, hvor det meste af undervisningen foregår på grønlandsk, og unges sproglige kompetencer i dansk og engelsk er derfor mindre gode. Netop dansk og engelsk er vigtige sprog at beherske for at gennemføre gymnasiet, hvor stort set al undervisning foregår på dansk. Den sproglige barriere må anses for at være en af årsagerne til en lav gennemførselsprocent på ungdomsuddannelserne.

Fremtidens uddannelse i Grønland

Det er svært at spørge om fremtiden. Men den demografiske udvikling i Grønland taler sit eget tydelige sprog med en stigende ældre del af befolkningen og mindre ungdomsårgange. Mellem 2001 og 2021 er aldersgruppen 65+ næsten fordoblet, mens aldersgruppen 0-16 er gået tilbage med omkring 32%. Det vil sige, at der bliver stadig færre til at forsørge en stigende ældre befolkning. Figur 5 viser en fremskrivning over uddannelsesniveaue i Grønland frem til 2040. Fremskrivningen tager udgangspunkt i befolkningen og antagelser omkring nuværende uddannelsesadfærd, såsom alder ved start på uddannelse, frafald og uddannelsesvalg. Som tiden går, erstattes ældre med lavere uddannelse med yngre med højere uddannelse.

Figur 5. fremskrivning af uddannelsesniveaet i Grønland, 15-65 år



Kilde: Grønlands Økonomiske Råd (2020).

Fremskrivningen peger på en udvikling, hvor stadig flere får en uddannelse ud over folkeskolens 10. klasse. Blandt andet viser fremskrivningen, at 46,6% af befolkningen kommer til at have en erhvervskompetencegivende uddannelse i 2040. Andelen af befolkningen, der har grundskolen som højeste uddannelse, forventes at falde fra omkring 60% til 41,5%.

Spørgsmålet er så, hvilken betydning en ændret uddannelsesprofil får for samfundsudviklingen. Er det nok? Vil det blive muligt at besætte højt kvalificerede stillinger med en større andel af hjemmehørende arbejdskraft?

Hvad skal der til for at ændre billedet?

Alt andet lige vil samfundets fundament – folkeskolen – være en naturlig tilbagevendende institution i diskussionen om fremtiden. Det er blandt andet her elevers basale faglige færdigheder bliver støbt, det er også her, der bliver skabt grundlag for, ”at eleven udvikler sin viden om og forståelse af egen samfundsmæssige identitet, kultur og værdier (...).” (Grønlands Selvstyre, 2012, §2.) Skoleloven pålægger skolerne at skabe rammer for at danne både et fagligt funderet menneske, men også et menneske, der er sig selv bevidst i hurtigt udviklende samfund. Som sådan giver skoleloven udtryk for en skole, der emmer af kvalitet, gode og vedholdende relationer mellem lærer og elev, og af at ville elever det bedste – at skolen får et læringsigte.

Efter 10. klasse bliver skolens kvalitet målt – det sker gennem elevernes mundtlige og skriftlige afgangsprøver. Prøveresultaterne bliver så indirekte et

mål for, i hvor høj grad skolen er lykkedes for den enkelte elev. Men i det setup er der minimum to fejlantagelser.

Den første fejlantagelse er, om det giver et fyldestgørende billede af eleven udelukkende at måle på de sproglige færdigheder i grønlandsk og dansk og på færdighederne i matematik – altså traditionelle målbare fag. Eller burde systemet måske i højere grad vægte elevens andre kompetencer som fx samarbejde, kommunikation og kreative evner?

Den anden fejlantagelse går på de rammer, som systemet udstikker for at måle på skolens succes i at opfylde skoleloven. Læreruddannelsen (Institut for Læring under Grønlands Universitet) uddanner hvert år omkring 40 nye lærere til skolerne rundt om i landet. Hver nye lærer kommer med tre linjefag, som han eller hun er uddannet til at undervise i. Imidlertid underviser en stor del af lærerne på en skole i fag, de ikke er uddannet i – udelukkende fordi skolerne administration af lærernes faglige undervisningskompetencer er styret af, hvilket af skolens tre trin der underviser på. Eleverne vil altså med stor sandsynlighed møde ikke fagligt kvalificerede lærere i deres undervisning pga. skolens administration. Hertil skal lægges en overordnet systemisk mangel på data omkring lærerkompetencer. Grønland har siden Hjemmestyrets indførelse i 1979 stort set udelukkende haft fokus på at måle, om en lærer er i stand til at undervise på grønlandsk. Fra centralt hold er der altså ikke indsamlet data om, hvorvidt elever i faget matematik i 8. klasse bliver undervist af en uddannet matematiklærer, eller om elever i 7. klasse i engelskundervisningen bliver undervist af en uddannet engelsklærer.

Med andre ord betyder det, at det administrative system (kommunerne og Selvstyret), i kraft af valg af evalueringsformer og indikatorer, ikke får oplysninger om væsentlige årsager til folkeskolens udfordringer og dermed står på et usikkert grundlag for at løfte deres ansvar for at sikre elevernes læring. Der er derfor behov for en kritisk gennemgang af evaluerings- og tilsynssystemet og en diskussion af andre typer indikatorer, der bedre kan belyse årsager og sammenhænge.

Et andet væsentligt kritikpunkt af det nuværende system er fraværet af fokus på elevernes trivsel og læringsmiljø fra eleverne selv. Et nyligt forskningsprojekt (Demant-Poort og Pindstrup, 2021) peger blandt andet på, at klassens sociale liv, herunder lærerens adfærd, har en meget stor betydning for elevernes oplevelse af skole og egen læring. Elevernes psykiske og fysiske trivsel har derfor stor betydning for deres læring – men det bliver der ikke målt på.

Noter

1. De fem kommunale budgetter for 2021.

Litteratur

- Brincker, B., & Lennert, M. (2019). Building a Nation in the Classroom: Exploring Education Policy in Post-colonial Greenland. In M. C. Beaton, D. B. Hirshberg, G. R. Maxwell, & J. Spratt (Eds.), *Including the North: A Comparative Study of the Policies on Inclusion and Equity in the Circumpolar North* (pp. 43–55). Rovaniemi: University of Lapland.
- Demant-Poort, L. & Pindstrup, L. (2021): "A lesson is most exciting [when] the teacher typically explains complex topics" – A student perspective on public schooling in Greenland. I Turunen, T. (Red). *Enhancing Equity and Inclusion in Education in Circumpolar North*. Springer (under udgivelse).
- Departementet for Uddannelse (2019). *ILINNIARTITANERMUT PILERSAARUT II UDDANNELSESPLAN II 2019*. Nuuk.
- Departementet for Uddannelse (2021). *ILINNIARTITANERMUT PILERSAARUT II UDDANNELSESPLAN II 2021*. Nuuk.
- Folkeskolen, (2003). "Med børn skal land bygges". Nr.8 28. August 2003.
- Grønlands Skatte og Velfærdskommission (2011). Vores Velstand og Velfærd – Kræver Handling Nu, Skatte og Velfærdskommissionens Betænkning Marts 2011. Nuuk.
- Grønlands Økonomiske Råd (2017). *Grønlands Økonomi*. Nuuk.
- Grønlands Økonomiske Råd (2020). *Grønlands Økonomi*. Nuuk.
- Grønlands Statistik (2021a): 2020 – Videregående uddannelser. URL: <https://stat.gl/dialog/main.asp?lang=da&version=202103&sc=UD&subthemecode=VIDERE-REGAENDE%20UDDANNELSER%202020&colcode=V>
- Grønlands Statistik (2021b): 2020 – befolkningens uddannelsesniveau. URL: https://bank.stat.gl/pxweb/da/Greenland/Greenland__UD__UD40__UD4020/UDXISCPROH.px/chart/chartViewColumn/
- Grønlands Statistik (2021c): 2018 – Overgangen fra gymnasiet til videre uddannelse. Url: https://bank.stat.gl/pxweb/da/Greenland/Greenland__UD__UD70/UDXTRGU2.px/
- Kleivan, I. (1964). Sprogproblemet i folkeskolen i Grønland. En kommentar til lovudkastet til en ny lov om skolevæsenet i Grønland. *Tidsskriftet Grønland*, 6(3).
- Lennert, M. (2018). *Coherence in the Greenlandic education system? Educational planning and evaluation in Greenland from a complexity theory perspective*. (L. Heinen & H. Exner-Pirot, Eds.), *Arctic Yearbook* (Arctic Dev). Akureyri, Iceland: Northern Research Forum.
- Mikkelsen, O. I. (1963). Kan uddannelsen følge med industrialiseringen i Grønland. *Tidsskriftet Grønland*, 12(2).
- Motzfeldt, J. (2002). *Landsstyreformandens nytårstale*. Nuuk.
- Mølgaard, M. M. (1996). *Inatsisartut Efterårssamling: Dagsordenspunkt 42*.
- OECD (2011). Education at a glance 2010. OECD Publishing.
- Turnowsky, W. (2017, June 20). SELVSTÆNDIGHED Kim: Uddannelse er nøglen til selvstændighed. *Sermitsiaq.AG*. Retrieved from <https://sermitsiaq.ag/node/196934>
- Turnowsky, W. (2018, October 13). Ane Lone Bagger: Uddannelse er nøglen til selvstændighed. *Sermitsiaq.AG*.

Fremtidens arbejdsudbud i Grønland

Temanummer: Grønland og fremtiden

Arbejdskraftsmanglen er en af de helt store udfordringer for Grønland i dag og i fremtiden. Via ny og unik survey-data ønsker vi med denne artikel at kaste lys over det grønlandske arbejdsudbud. Data giver mulighed for at undersøge AKU-ledigheden og klassiske barrierer for arbejdsmarkedsdeltagelse bl.a. arbejdsorientering, selvvurderet helbred, deltagelse i uddannelse, samt selvvurderet arbejdskraftmobilitet og krav til et nyt job blandt dem, der p.t. står uden for arbejdsmarkedet.

1. Selvstændighed, økonomisk udvikling og arbejdskraftmangel

Grønland har de senere år oplevet stor international bevågenhed fra internationale virksomheder og stormagter som USA, Kina og Rusland. Den stigende økonomiske og politiske interesse kommer i kølvandet på især den globale opvarmning, der har åbnet adgang til Nordvestpassagen for kommerciel skibsfart, har afsløret nye potentielle offshore olieudvindingssteder i det arktiske hav og lettet logistikken i forhold til adgang til mineraler i den grønlandske undergrund (Sejersen, 2015; Høgedahl, 2021).

Den voksende politiske og økonomiske interesse i Grønland har også udløst et forstærket ønske om mere uafhængighed fra Danmark. Men en større grad af grønlandsk selvstændighed fra Danmark er uløseligt forbundet med mere privat sektor-vækst som grundlag for en bæredygtig økonomi. I dag udgør bloktilskuddet fra Danmark ca. 55 % af det grønlandske BNP (Høgedahl, 2021).

Grønland har netop de seneste år været inde i en positiv økonomisk udvikling hovedsageligt båret frem af gode priser på fisk, samtidig med at store anlægsprojekter midlertidig løfter det økonomiske aktivitetsniveau (Økonomisk Råd, 2020). Det sidste gælder især de tre lufthavnsprojekter i landet. Den positive økonomiske udvikling og gunstige konjunkturer afspejler sig også i arbejdsmarkedet med bl.a. stigende beskæftigelse. Arbejdsmarkedet er derfor under et stort pres med en høj beskæftigelse blandt alle uddannede grupper. Manglen på arbejdskraft påvirker iflg. Økonomisk Råd (2019) mange projekter, der enten bliver forsinkede eller dyrere end forventet. Samtidig er der en reel risiko for overophedning af økonomien, ikke mindst fordi lufthavnsprojekterne i Grønland gennemføres på omtrent samme tid. Det forventes, at



LAUST HØGEDAHL

Lektor, ph.d., Center for Arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet



RASMUS LIND RAVN

Postdoc, ph.d., Center for Arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet

arbejdskraften til gennemførelse af lufthavnsprojekterne i høj grad vil komme udefra, men manglen på lokal arbejdskraft vil med stor sandsynlighed øges i forhold til i dag (Økonomisk Råd, 2019). Grønlandske virksomheder har i flere brancher oplevet en mangel på relevant arbejdskraft, hvilket let fører til ”flaskehalse”, hvor udbuddet ikke kan følge med eller ikke matcher efterspørgslen. Konsekvensen for grønlandske virksomheder kan være, at ordrer ikke kan tages hjem og derved opleves tab af vækst, hvilket også har økonomiske konsekvenser for den grønlandske økonomi generelt. Det vil i sidste instans også påvirke velfærden negativt. Den manglende arbejdskraft ser derfor ud til blive en afgørende udfordring for Grønland i fremtiden. Den dominerende fiskeindustri har også oplevet problemer med fastholdelse af stabil arbejdskraft (Antropologerne, 2016).

En løsning på det manglende arbejdsudbud har bl.a. været en øget brug af udenlandske sæsonarbejdere fra forskellige lande. I den dominerende fiskeindustri har bl.a. kinesiske og østeuropæiske arbejdere suppleret det grønlandske arbejdsudbud. Men der er fortsat en relativ stor, men hastigt faldende andel af arbejdsstyrken, som enten er ledige eller står uden for arbejdsmarkedet. Iflg. Grønlands Statistik var den registerbaserede ledighed i 2019 på 5,1 % mod mere end 10 % i 2014 for hele landet, men tallet dækker over store regionale forskelle. Tidligere opgørelser viser også, at særligt unge lønmodtagere er markant overrepræsenterede (Grønlands Statistik, 2014). Nedbringelse af arbejdsløsheden generelt og selektive indsatser over for udsatte grupper vil dog kunne føre til et stigende arbejdsudbud.

Formålet med denne artikel er derfor at undersøge det grønlandske arbejdsudbud med et særligt fokus på andelen af arbejdsstyrken, som ikke er i beskæftigelse. Forskningsspørgsmålene lyder derfor: ”Hvor stor er AKU-ledigheden i Grønland, hvor stor en andel står uden for arbejdsmarkedet (arbejdsreserven), og hvor langt er denne personkreds fra arbejdsmarkedsdeltagelse?”

Via to store arbejdskraftsundersøgelser (G-AKU) foretaget blandt et repræsentativt udsnit af arbejdsstyrken i Grønland i 2019 og 2021 har vi unikke data, der giver mulighed for at undersøge motiver, kendetegn, barrierer og potentialer for beskæftigelse for denne gruppe uden for arbejdsmarkedet. Her fokuserer vi specifikt på arbejdsorientering, selvvurderet helbred, uddannelsesniveau og deltagelse i uddannelse, samt selvvurderet arbejdskraftsmobilitet og krav til et nyt job. Vi kan hermed supplere den eksisterende litteratur om arbejdsmarkedsdeltagelse, der i høj grad bygger på kvalitative undersøgelser.

I næste afsnit præsenteres data og metoder i detaljer efterfulgt af en kort karakteristik af det grønlandske arbejdsudbud. Herefter udfoldes den empiriske analyse på baggrund af vores datagrundlag. Her vil vi først vise fordelingen af arbejdsstyrken i beskæftigede, AKU-ledige eller helt uden for erhverv. Senere kigger vi specifikt på den del, der hverken er i arbejde, er AKU-ledige eller under uddannelse for at give et bud på, hvor langt denne arbejdsreserve er fra arbejdsmarkedet. Til sidst konkluderer vi på baggrund af data og peger på,

hvilke policy tiltag der synes at være relevante, hvis Grønland i fremtiden skal udvide den hjemlige arbejdsstyrke.

2. Data og metode

Data i denne artikel stammer fra to tværsnitsundersøgelser foretaget i foråret 2019 og foråret 2021. De to undersøgelser er udviklet af Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) på opdrag af Selvstyret i Grønland. Formålet med undersøgelseerne har været at få ny data og viden om det grønlandske arbejdsudbud, heriblandt en beregning af en AKU-ledighed efter European Labour Force Survey (LFS) standarder. De to undersøgelser er repræsentative for den grønlandske arbejdsstyrke (16-64 år) på afgørende variable som køn, alder geografi og uddannelse. Analysevirksomheden HS Analyse i Nuuk har indsamlet data via telefoninterview, hvor data er registreret i SurveyXact kontrolleret af CARMA. 1.100 respondenter har deltaget i hver undersøgelse (se mere om metoden i Høgedahl & Krogh 2019). Svarprocenten var i 2019 på 33 %, og i 2021 var svarprocenten på 35 %. Efter rensning af data og frasortering af respondenter under 16 år og over 64 år består datamaterialet af henholdsvis 897 og 957 gennemførte besvarelser. Analyserne i denne artikel består af deskriptive statistikker, der har til formål at bidrage med en kortlægning af Grønlands (potentielle) arbejdsudbud, samt barrierer og potentialer for arbejdsmarkedsdeltagelse blandt de grønlandske borgere, som ikke er i beskæftigelse i dag.

I 2021-spørgeskemaet er der foruden de gængse AKU-spørgsmål inkluderet en række spørgsmål fra International Social Survey Programme (ISSP) ”work orientations”-modulet (ISSP, 2015). Hermed får vi en række holdningsbaserede variabler og subjektive vurderinger af barrierer for arbejdsmarkedsdeltagelse, som vi benytter til at kaste lys over det grønlandske arbejdsudbud i tillæg til brugen af de fakta-orienterede AKU-spørgsmål.

3. Det grønlandske arbejdsudbud

Den grønlandske økonomi har oplevet en relativ sen industrialisering sammenlignet med andre vesteuropæiske lande (Marquardt, 2005; Thorleifsen, 2005). Det sker i forbindelse med overgangen fra en natural- til en markedsbaserede økonomi med udbud og efterspørgsel af arbejdskraft som konsekvens (Arnaut, 2021).

I overgangsperioden fra en koloni til et dansk amt fik flere specialister og lønmodtagere (mange med ledelsesret) fra Danmark fodfæste på det grønlandske arbejdsmarked og fortrængte grønlænderne på arbejdsmarkedet (Bianco, 2019). Denne proces medførte en stigende dualisering af arbejdsudbuddet, hvor fremtrædende stillinger for det meste blev besat af danskere og i mindre grad indfødte grønlændere. I dag er arbejdsudbuddet stadig stærkt segmenteret. (Thorleifsen, 2005). Denne dualisering er blevet forstærket, fordi mange

arbejdsgivere, især inden for den dominerende fiskeindustri, har argumenteret for behov for stabil arbejdskraft, som ikke kan dækkes lokalt, og derfor lettere adgang til udenlandske arbejdere. Kinesiske sæsonarbejdere har især haft ufaglært arbejde i Grønland i højsæsonerne. På den måde er det grønlandske arbejdsudbud på akademikerområdet tæt forbundet med det danske, mens det ufaglærte arbejdsmarked er forbundet til en række asiatiske lande (Høgedahl, 2021).

Forskning og data vedrørende det grønlandske arbejdsudbud har været efterspurgt i mange år (Selvstyret, 2020). På trods af en temmelig lille indenlandsk arbejdsstyrke på omkring 33.000 personer findes der alligevel en del forskning omkring arbejdsstyrken og arbejdsudbuddet, som dog hovedsageligt er baseret på især kvalitativ data via antropologiske og etnografiske studier (Antropologerne, 2016). Petersen (2005) viser bl.a. en stor afvigelse mellem arbejdsgivere og ansatte, når det kommer til motivationsfaktorer for at påbegynde lønnet arbejde i Grønland. Mange arbejdsgivere finder arbejdet både interessant og mentalt givende, hvorimod medarbejdere primært motiveres af det sociale aspekt og kammeratskab med kolleger. Forskelle i værdier dannes af flere faktorer, herunder kulturforskelle mellem indfødte danske ledere og indfødte grønlandske arbejdere (Petersen, 2005). Forskning peger også på forskellige motiver blandt mænd og kvinder, der skaber barrierer for arbejdsmarkedsdeltagelse, især blandt mænd (Poppel, 2005). En lang tradition som jægere har skabt en stærk identitet for mange mandlige grønlændere som forsørgere, der forsørger deres familier ved jagt og fiskeri. Mange mænd betragter fabriksarbejde som en kvindelig beskæftigelse. Netop fordi følgeindustrien fra kommercielt fiskeri er dominerende på det grønlandske arbejdsmarked, er manglen på mandlig deltagelse problematisk og udfordrende. Endelig viser forskningen også, at sociale og psykologiske udfordringer kan være afgørende barriere for arbejdsmarkedsdeltagelse for mange grønlændere (SFI 2019). På baggrund af tidligere (kvalitative) studier af arbejdsudbud og den bredere internationale litteratur om arbejdsmarkedsdeltagelse er vi særligt interesseret i følgende variable:

1. Arbejdsorientering og motivation. Fra den internationale forskningslitteratur ved vi, at der er en sammenhæng mellem befolkningens arbejdsorientering og den faktiske beskæftigelse i landet. For eksempel udmærker de nordiske og skandinaviske befolkninger sig ved en stærk orientering mod lønarbejde og høje beskæftigelsesfrekvenser (Volk & Hadler, 2018; Svallfors, Halvorsen & Andersen, 2001). Vi ved endvidere fra forskningslitteraturen i søgeteori og økonomiske incitament, at motivation for arbejde er afgørende for arbejdsmarkedsdeltagelse (Andersen & Arendt, 2015).
2. Helbred. Flere danske og internationale undersøgelser viser tydeligt, at dårligt helbred er en afgørende barriere for arbejdsmarkedsdeltagelse (se for eksempel Arendt & Højbjerg, 2017; Beskæftigelses Indikator Projektet, 2017; Jensen, 2014). Studier af den grønlandske befolkning viser ligeledes, at personer uden for arbejdsmarkedet har mere udbredte helbredsproblemer end den resterende befolkning (Bjerregaard med flere, 2018).

3. Uddannelse. Der er en klar sammenhæng mellem uddannelsesniveau og beskæftigelse (OECD, 2019). Vigtigheden af uddannelse i en grønlandsk kontekst understreges af, at der er fuld beskæftigelse for personer videregående uddannelse i Grønland (Økonomisk Råd, 2017).

4. Analyseresultater

I dette afsnit præsenterer vi de væsentligste resultater fra de to tværsnitsundersøgelser, analyserer på udvikling før og under COVID-19-pandemien og går i dybden med barrierer og muligheder for øge beskæftigelsen blandt personer uden for arbejdsmarkedet. Med andre ord undersøger vi, hvad vi kan kalde den ”potentielle arbejdskraftsreserve”. For at give læseren et overblik over erhvervsituationen i landet viser vi først AKU-ledigheden, beskæftigelsesfrekvensen samt frekvensen af personer ”uden for erhverv” (de økonomisk inaktive).

Tabel 1: AKU-status for den grønlandske befolkning (16-64 år) i 2019 og 2021

	2019	2021
I beskæftigelse	78,3 % (702)	76,6 % (735)
AKU-ledige	2,6 % (23)	2,6 % (25)
Uden for arbejdsstyrken (uden for erhverv i øvrigt)	19,2 % (172)	20,8 % (199)
Total	100 % (897)	100 % (959)

Kilde: Den Grønlandske Arbejdskraftundersøgelse 2019 og 2021 (antal personer i parentes)

Tabel 1 indikerer, at det grønlandske arbejdsmarked er blevet negativt påvirket under COVID-19-pandemien. Beskæftigelsen er faldet med godt halvandet procentpoint fra 2019 til 2021. Ikke desto mindre er beskæftigelsesfrekvensen, også i 2021, meget høj internationalt set (se for eksempel; Ravn 2021; Krogh & Høgedahl, 2021). AKU-ledigheden er uændret og ligeledes tilsvarende lav i både 2019 og 2021. Det tyder således ikke på, at den globale COVID-19 pandemi har forøget arbejdsløsheden i Grønland. I modsætning til den registrerede ledighed, som vi kender den i Danmark, er en lav AKU-ledighed ikke per definition efterstræbelsesværdig. Det skyldes, at man kun figurerer i ledighedsstatistikken, hvis man lever op til *alle* følgende krav: 1) Ikke har betalt arbejde, 2) aktivt har søgt arbejde inden for de sidste fire uger og 3) kan starte arbejde inden for to uger.

På den vis kan en lav AKU-ledighed være udtryk for, at en stor del af befolkningen i den arbejdsdygtige alder befinder sig *uden for arbejdsstyrken*, altså uden for erhverv i øvrigt. Denne gruppe af befolkningen udgøres ofte af studerende uden studiejob, (førtids)pensionister, hjemmegående og ”arbejdsløse” med problemer ud over ledighed, som sætter en begrænsning for jobsøgning og arbejdsmarkedsdeltagelse.

I den seneste tværsnitsundersøgelse fra 2021 ser vi da også en stigning i andelen af personer uden for arbejdsstyrken på halvandet procentpoint, svarende præcist til faldet i beskæftigelsen. Umiddelbart er det ikke godt nyt, da et sådant fald mindsker væksten og skattegrundlaget.

Stigningen i andelen af personer uden for arbejdsstyrken skjuler dog en positiv udvikling i samfundet. En betydelig stigning i antallet af personer under uddannelse i Grønland. Det skyldes, at personer under uddannelse som nævnt falder i kategorien ”uden for arbejdsstyrken”, hvis de ikke har et studiejob eller forsøger at finde arbejde. Når vi behandler studerende som en selvstændig gruppe i tværsnitsundersøgelser, ser tallene mere betryggende ud. Når beskæftigede og studerende tages under ét, er situationen stort set uændret fra 2019 til 2021. I begge år er 84,4 % af den grønlandske befolkning i den erhvervsaktive alder (16-64 år) enten i uddannelse eller i beskæftigelse. Det dækker primært over en stigning i andelen af unge, som er under uddannelse. Tal fra Grønlands Statistik er med til at validere vores tal fra Den Grønlandske Arbejdskraftundersøgelse 2021: Uddannelsesniveaut er stigende. I henhold til Grønlands Statistik er der sket et fald på 9,2 procentpoint i andelen af personer, som maksimalt har grundskole som højest gennemførte uddannelse fra 2009-2020, og vi ser en stigning i antallet af grønlændere, der er aktive studerende i Grønland og i antallet af påbegyndte uddannelsesforløb i Grønland. Økonomisk Råd fremhæver et øget uddannelsesniveau i befolkningen som en afgørende forudsætning for fremtidig vækst. Det stigende uddannelsesniveau og stigningen i studerende i Grønland bør således ses som et gode på længere sigt. Derfor frasorterer vi studerende og personer under uddannelse, hvor vi zoomer ind på gruppen af personer, som enten befinder sig uden for arbejdsstyrken eller er AKU-ledige.

Når man frasorterer personer under uddannelse fra kategorien ”uden for arbejdsstyrken”, står man tilbage med en personkreds, som hyppigt har arbejdshindrende problemer og barrierer for arbejdsmarkedsdeltagelse (Ravn & Høgedahl, 2021; Ravn 2021; Pedersen, 2021) hvilket læseren vil få at se i de følgende analyser.

Med inspiration fra ISSP modulet om *arbejdsorientering* undersøger vi i Tabel 2, om der er forskel på arbejdsmotivationen blandt beskæftigede og ovennævnte personkreds gennem følgende spørgsmål stillet i 2021 undersøgelsen: ”*Hvor enig er du i følgende udsagn: Jeg ville være glad for at have et arbejde, også selv om jeg ikke havde brug for pengene.*”

Tabel 2: Den grønlandske arbejdsorientering for personer i alderen 16-64 år. Vist for hhv. beskæftigelse samt for AKU-ledige og personer uden for arbejdsstyrke (2021.)

	Beskæftigede	AKU-ledige eller uden for arbejdsstyrken	Den voksne befolkning som helhed (16-64 år)
Helt enig	61,9 % (455)	46,0 % (69)	60,1 % (576)
Delvis enig	11,3 % (83)	12,0 % (18)	11,0 % (105)
Hverken enig eller uenig	3,4 % (25)	10,0 % (15)	4,8 % (46)
Delvis uenig	4,1 % (30)	6,0 % (9)	4,3 % (41)
Helt uenig	14,4 % (106)	18,7 % (28)	14,8 % (142)
Ved ikke	4,9 (36)	7,3 % (11)	5,1 % (49)
Total	100 % (735)	100 % (150)	100 % (959)

Kilde: Den Grønlandske Arbejdskraftundersøgelse 2021

Som det ses af Tabel 2, så udviser den befolkningen en ganske høj grad af orientering mod lønnet arbejde. Det gør sig gældende for både de beskæftigede og for de personer, som enten er AKU-ledige eller uden for arbejdsstyrken. Faktisk er den grønlandske arbejdsorientering lige så høj som den danske, hvor cirka 73 % af den voksne befolkning er helt eller delvis enige i ovenstående udsagn (ISSP, 2015). I Grønland gør det sig gældende for cirka 71 % af den voksne befolkning (se den sidste kolonne i Tabel 2). Arbejdsorienteringen er ganske forventet noget højere blandt den beskæftigede befolkning end blandt de AKU-ledige eller personerne uden for arbejdsstyrken (cirka 15 procentpoint højere). Ovenstående viser, at det store flertal af gruppen, som ikke er i arbejde (58 procent), reelt set gerne ville have et arbejde, selv hvis de ikke havde brug for pengene. Dermed må det forventes, der ligger et uudnyttet arbejdskraftspotentiale i disse 58 %. Det afhænger dog naturligvis af, om de har arbejdshindrende problemer, der sætter en begrænsning for deres arbejdsmarkedsdeltagelse. Derfor undersøger vi i det følgende befolkningens selv vurderede helbred, da vi ved fra eksisterende forskning, at der er en stærk sammenhæng mellem beskæftigelsessituation og selv vurderet helbred (for eksempel Beskæftigelses Indikator Projektet, 2017).

Til at undersøge befolkningens selv vurderede helbred benytter vi følgende spørgsmål fra ISSP-undersøgelser:

”Overordnet set vil du så mene, at dit helbred er? (her skal der tænkes på både fysisk og psykisk helbred)”

Resultaterne vist nedenfor i Tabel 3.

Tabel 3: Selvvurderet helbred for den grønlandske befolkning (16-64 år)

	Beskæftigede	AKU-ledige eller uden for arbejdsstyrken	Den voksne befolkning som helhed (16-64 år)
Fremragende	21,4 % (157)	10,0 % (15)	19,3 % (185)
Meget godt	18,9 % (139)	5,3 % (8)	17,3 % (166)
Godt	43,5 % (320)	40,0 % (60)	43,2 % (414)
Nogenlunde	11,8 % (87)	24,0 % (36)	13,5 % (129)
Dårligt	2,6 % (19)	19,3 % (29)	5,2 % (50)
Ved ikke	1,8 % (13)	1,3 % (2)	1,6 % (15)

Kilde: Den Grønlandske Arbejdskraftundersøgelse 2021

Som vi ser af Tabel 3, er der som ventet ganske store forskelle i selvvurderet helbred blandt de beskæftigede og gruppen uden for arbejdsmarkedet. Blandt andet ser vi en betydeligt højere andel med enten ”dårligt” eller ”nogenlunde” i gruppen uden for arbejdsmarkedet (knap 45 procent) end blandt de beskæftigede (knap 15 %). Det understøttes af eksisterende forskning, der finder række helbredsproblemer i den grønlandske befolkning (Dahl-Petersen et al., 2014), og særligt er helbredsproblemer mest udbredt i blandt personer, som ikke er i arbejde i Grønland (Bjerregaard med flere, 2018), herunder også blandt grønlandske modtagere af overførselsindkomst (VIVE, 2018), hvilket i øvrigt også tilfældet i Danmark for personer på kontanthjælp (Jensen, 2014). Dette er problematisk set ud fra både et individperspektiv og et samfundsperspektiv, eftersom eksisterende forskning finder, at der blandt oprindelige folk (og mennesker bredt set) er en stærk sammenhæng mellem dårligt helbred, lavt uddannelsesniveau, samt fattigdom og arbejdsløshed (Durie, 2003; Gracey & King, 2009; King et al., 2009; Bjerregaard et al., 2018).

Til gengæld ser vi et ret godt selvvurderet helbred blandt de beskæftigede. Her angiver næsten 85 %, at de enten har et ”fremragende”, ”meget godt” eller et ”godt” helbred, mens det for gruppen uden for arbejdsmarkedet er cirka 55 %. Alt andet lige må det være blandt disse 55 %, at der er en mulighed for at øge den grønlandske beskæftigelse *uden* at hente udenlandsk arbejdskraft. Det er dog ikke givet, at hele denne målgruppe gerne vil have et arbejde.

Derfor har vi krydset variabelen ”selvvurderet helbred” med spørgsmålet, der måler arbejdsorienteringen. Her finder vi 37,3 % (ikke vist i en tabel) af de personer, som enten er AKU-ledige eller uden for arbejdsstyrken angiver *både* at have et godt helbred (godt, meget godt eller fremragende), samt at de gerne ville have et arbejde, selv hvis de ikke havde brug for pengene. Her er der tale om en personkreds, som (helbredsmæssigt) både *kan* og *vil* arbejde, altså en uudnyttet arbejdskraftreserve. Hvorvidt denne reserve kan bringes i spil, afhænger dog af, om disse personer har et kvalifikationsniveau, som er efterspurgt på arbejdsmarkedet. I en grønlandsk kontekst vil det sige erhvervskompetencegivende uddannelse, da der er fuld beskæftigelse for alle personer med videregående uddannelse (Økonomisk Råd, 2017).

Uddannelsesniveaue betyder således meget for mulighederne for at være i beskæftigelse. Derfor undersøger vi i Tabel 4 den højest gennemførte uddannelse for henholdsvis de beskæftigede og gruppen uden for arbejdsmarkedet.

Tabel 4: Den grønlandske befolknings (16-64 år) uddannelsesniveau.

	Beskæftigede	AKU-ledige eller uden for arbejdsstyrken
Grundskole eller ingen gennemført uddannelse	37,8 % (278)	66,0 % (99)
Gymnasium	6,9 % (51)	2,0 % (3)
Akademi-uddannelse	3,5 % (26)	1,3 % (2)
Erhvervsuddannelse	40,1 % (295)	22,7 % (24)
Bachelor/professionsbachelor	6,1 % (45)	2,7 % (4)
Kandidat eller ph.d.	1,9 % (14)	0,0 %
Ingen af ovenstående	3,5 % (26)	5,3 % (8)

Kilde: Den Grønlandske Arbejdskraftundersøgelse 2021

Som det ses af Tabel 4, er der ganske store uddannelsesmæssige forskelle på tværs gruppen af beskæftigede og gruppen uden for arbejdsmarkedet. Generelt set finder vi en meget stor andelen i begge grupper, som har grundskole som højest gennemførte uddannelse, eller ikke har gennemført nogen uddannelse. Den anden store gruppe er gruppen med en erhvervsuddannelse. Årsagen til, at disse grupper figurerer højt, er, at uddannelsesniveaue Grønland er relativt lavt set i et internationalt perspektiv, og at en styrkelse af uddannelsesniveau som helhed således er en væsentlig politisk prioritet (Ravn, 2021). Det væsentligste at tage med fra Tabel 4 er imidlertid, at hele to tredjedele af personerne uden for arbejdsmarkedet maksimalt har folkeskolen som højest gennemførte uddannelse. Derfor giver det logisk set god mening, at der satses kraftigt på at højne det grønlandske uddannelsesniveau fra politisk side. Det gør sig tilmed også gældende i beskæftigelsesindsatsen, hvor en stor del af indsatsen fokuserer på at få, især unge, til at bestå folkeskolens afgangseksamen gennem såkaldte FA-kurser. Mere bredt set består beskæftigelsesindsatsen af erhvervsrettede kurser og opkvalificerende indsatser (VIVE, 2019; Holt & Thuesen, 2021).

På trods af at gruppen uden for arbejdsmarkedet hovedsageligt består af personer, som maksimalt har folkeskolen som højest gennemførte uddannelse, så viser vores undersøgelse, at beskæftigelsesfrekvensen er relativt høj for denne målgruppe med 65 % i arbejde.

Til sidst udforsker vi grønlændernes villighed til at påtage sig jobs, der har relativt store konsekvenser for deres arbejdsliv og for deres sociale liv.

Til det formål har vi stillet et spørgsmålsbatteri til de personer, som ikke havde betalt arbejde og angav, at de gerne vil have et arbejde, enten nu eller i fremtiden. Resultaterne for de AKU-ledige og personerne uden for arbejdsstyrken ses i tabel 5 herunder.

Tabel 5: Villighed til at acceptere forskellige former for job blandt AKU-ledige og personer uden for arbejdsstyrken: "For at få et arbejde ville jeg være villig til..."

	Helt enig	Delvis enig	Hverken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Ved ikke	Total
At acceptere et arbejde, som kræver nye kvalifikationer	69,0 % (49)	14,1 % (10)	1,4 % (1)	1,4 % (19)	7,0 % (5)	7,0 % (50)	100 % (71)
At acceptere en stilling med lav løn	52,1 % (37)	14,1 % (10)	1,4 % (1)	5,6 % (4)	21,1 % (15)	5,6 % (4)	100 % (71)
At acceptere midlertidig beskæftigelse	70,4 % (50)	15,5 % (11)	1,4 % (1)	0,0 % (0)	8,5 % (6)	4,2 % (3)	100 % (71)
At acceptere lang transporttid til arbejde	55,5 % (39)	16,9 % (12)	2,8 % (2)	4,2 % (3)	14,1 % (10)	7,0 % (5)	100 % (71)
At flytte inden for Grønlands grænser	47,9 % (34)	7,0 % (5)	7,0 % (5)	2,8 % (2)	28,2 % (20)	7,0 % (5)	100 % (71)

Kilde: Den Grønlandske Arbejdskraftundersøgelse 2021

Blandt personerne uden for arbejdsmarkedet ser vi først og fremmest en stor villighed til at lære nyt for at få et job. Hele knap 75 % er helt eller delvist enige i, at de er villige til at acceptere et arbejde, som kræver nye kvalifikationer. Relateret til diskussionen om uddannet og kvalificeret arbejdskraft er der gode takter blandt den grønlandske befolkning uden for arbejdsmarkedet på dette punkt. De er i vid udstrækning villige til at opkvalificere sig, hvis det er nødvendigt og kan derfor reelt omtales som en arbejdskraftsreserve, der vil kunne aktiveres på sigt, hvis der istandsættes relevant kompetenceudvikling.

I tillæg til dette er der overraskende mange fra samme personkreds, som er villige til at acceptere en stilling til en lav løn. To tredjedele af personerne uden for arbejdsmarkedet (helt og delvist enige) er villige til at tage en stilling til en lav løn. Til sammenligning viste den danske ISSP-undersøgelse fra 2016, at det "kun" var tilfældet for knap 55 % af de danske personer uden for arbejdsmarkedet. På dette punkt er den grønlandske arbejdsorientering stærkere end den danske.

Villigheden til at acceptere midlertidig beskæftigelse er ligeledes ekstremt høj i vores grønlandske undersøgelse. Hele 85 % er helt eller delvist enige i, at de vil acceptere midlertidig beskæftigelse for at få et job, hvilket er cirka 15 procentpoint højere end i den danske ISSP-undersøgelse.

Hele 72 % af målgruppen er villige til at acceptere lang transporttid på arbejde. I den danske ISSP-undersøgelse gjorde det sig "kun" gældende for knap 40 % af samme personkreds. I en grønlandsk kontekst kan spørgsmålet om, hvorvidt man er villig til at acceptere lang transporttid på arbejde, dog forstås på flere forskellige måder og er måske ikke sammenligneligt til den danske undersøgelse. Det skyldes, at begrebet "lang transporttid" må forstås *kontekstuel*. Det er jo, som bekendt, ikke muligt at pendle i bil fra en by til en anden i Grønland, hvilket kan have betydning for, hvordan begrebet forstås.

De sidste tre spørgsmål handler om villigheden til at være geografisk mobil for at få et arbejde. Sammenlignet med mange andre lande er den geografiske mobilitet i Grønland ekstremt høj med mange flytninger på tværs af landet (Mobilitetsstyregruppen, 2010). Dog viser tal fra Økonomisk Råd, at der ikke er et mønster i den geografiske mobilitet, som indikerer flytninger fra områder med høj arbejdsløshed til områder med lav arbejdsløshed, hvilket i givet fald kunne tolkes som et udtryk for en høj grad af arbejdskraftsmobilitet (Økonomisk Råd, 2018).

I vores undersøgelse er billedet et andet. Mere end halvdelen af personerne uden for arbejdsmarkedet angiver, at de er villige (helt eller delvist enige) til at flytte inden for Grønlands grænser for at få arbejde. I lyset af, at dette er tilfældet for mindre end 30 % af personerne uden for arbejdsmarkedet i Danmark, må dette siges at være utroligt højt (ISSP, 2016).

Alt i alt ser vi en utrolig stærk arbejdsorientering blandt grønlænderne – både blandt på arbejdsmarkedet og uden for arbejdsmarkedet.

5. Konklusion og diskussion

I denne artikel har vi set på det grønlandske arbejdsudbud med et særligt fokus på den potentielle arbejdskraftsreserve, dvs. den del af arbejdsstyrken, som p.t. står uden arbejde, og som ikke er i uddannelse. Denne gruppe udgør 15,6 % af arbejdsstyrken, hvorfor der her findes et stort potentiale for at øge arbejdsudbuddet og sikre arbejdskraft til de grønlandske virksomheder. Vores undersøgelser viser, at det selvopfattede helbred generelt er godt for denne personkreds. Vi kan også se, at villigheden til geografisk mobilitet er stor. Det er også tydeligt, at mange i denne personkreds er villige til at tage opkvalificering for at få et arbejde, og at arbejdsorienteringen er høj.

Alt i alt tyder disse tal på, at motivation og helbred ikke umiddelbart er de afgørende barrierer. Dog er det helt tydeligt, at langt størstedelen af dem, der står uden for arbejdsmarkedet, er personer med maksimalt grundskole som den højeste gennemførte formelle uddannelse. Uddannelse (herunder også efter- og videreuddannelse) synes derfor at være nødvendig, hvis Grønland skal styrke den økonomiske vækst. Vores tal indikerer, at det går i den rigtige retning.

Et forbedret uddannelsesniveau vil også betyde et fald i udgifter til overførselsindkomster, der sammen med en øget skattebetaling vil forbedre den økonomiske situation – et vigtigt skridt mod en mere selv bærende økonomi. Mangel på arbejdskraft og et bedre match mellem udbud og efterspørgsel på arbejdskraft er derfor en af de største udfordringer for samfundet i fremtiden. Derfor bliver uddannelses- og ikke mindst aktiv arbejdsmarkedspolitik vigtige politikområder på linje med en ambitiøs erhvervs politik, hvis Grønland skal udvikle en mere bæredygtig økonomi som grundlag for mere selvstændighed.

Litteratur

- Andersen, H.L. & Arendt, J.N. (2015). Økonomiske incitamenter i beskæftigelsespolitikken – En litteraturoversigt. KORA. København K.
- Antropologerne. (2016). *Udfordringer og muligheder for ledige: En undersøgelse af lediges behov samt årsager til ikke at møde op til anvist arbejde*. Grønlands Selvstyre.
- Arendt, J.N. & Højbjerg, R. (2017) Litteraturreview Om Progression for Ikke-arbejdsmarkedsparete Ledige. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Dahl-Petersen, I.K., Viskum, C., Larsen, L., Nielsen, N.O., Jørgensen, M.E., & Bjerregaard, P. (2014). Befolkningsundersøgelsen i Grønland 2014. Levevilkår, livsstil og helbred. København Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet.
- Beskæftigelses Indikator Projektet (2017) *BIP Indikatorer og Jobsandsynlighed*. København S.
- Bianco, N. (2019). Ender Grønlands økonomi og erhvervsudvikling i fisk?. *Politik*, 22(1). <https://doi.org/10.7146/politik.v22i1.114839>.
- Bjerregaard, P., Dahl-Petersen, I.K., & Larsen, C.V.L. (2018). Measuring social inequality in health amongst indigenous peoples in the Arctic. A comparison of different indicators of social disparity among the Inuit in Greenland. *SSM – Population Health*, 6, 149–157.
- Durie, M.H. (2003). The health of indigenous peoples. *BMJ*, 326(7388), 510–511. <https://doi.org/10.1136/bmj.326.7388.510>.
- Gracey, M., & King, M. (2009). Indigenous health part 1: Determinants and disease patterns. *The Lancet*, 374(9683), 65–75.
- Holt, H. & Thuesen, F. (2021) *The Greenlandic employment system: Thorny tasks and ambitious targets*. I L. Høgedahl (red.), *Greenland's Economy and Labour Markets*. Routledge. Routledge Research in Polar Regions.
- Høgedahl, L., & Krogh, C. (2019). Den grønlandske arbejdskraftundersøgelse (G-AKU) [The Greenlandic Labour Force Survey (G-AKU)]. Aalborg University, Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA).
- Høgedahl, L., & Krogh, C. (2021). *Mapping the Greenlandic labour supply: Evidence from Greenland's first labour force survey*. I L. Høgedahl (red.), *Greenland's Economy and Labour Markets*. Routledge. Routledge Research in Polar Regions.
- ISSP (2015) Work Orientations Module. International Social Survey Programme: <https://www.gesis.org/en/issp/modules/issp-modules-by-topic/work-orientations>.
- Jensen, B. (2014). Hvad ved vi om modtagerne af kontanthjælp? København: Syddansk Universitetsforlag.
- King, M., Smith, A., & Gracey, M. (2009). Indigenous health part 2: The underlying causes of the health gap. *The Lancet*, 374(9683), 76–85.
- Marquardt, Ole (2005), Opkomsten af en grønlandsk arbejderklasse, i *Arbejdsmarkedet i Grønland – fortid, nutid og fremtid*, 2005. Carlsen, A. (red.). Nuuk: Ilisimatusarfik, s. 176-188.
- Mobilitetsstyregruppen (2010). Mobilitet I Grønland. Sammenfatning af hovedpunkter fra analysen af mobilitet i Grønland. Mobilitetsstyregruppen.
- OECD (2019). Education at a glance 2019: OECD indicators. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>.
- Poppel, M. (2005). Barrierer for grønlandske mænd på arbejdsmarkedet. I Aksel V. Carlsen (red.), *Arbejdsmarkedet i Grønland – fortid, nutid og fremtid* (pp. 125–140). Nuuk: Ilisimatusarfik.
- Pedersen, N.J.M. (2021) Social security and barriers to labour market participation I L. Høgedahl (red.), *Greenland's Economy and Labour Markets* Routledge Research In Polar Regions.
- Petersen, H. (2005) Etnicitet og arbejdsmarked i det 20. o 21. århundrede i Aksel V. Carlsen, (red.) *Arbejdsmarkedet i Grønland – fortid, nutid og fremtid*, Nuuk: Ilisimatusarfik, pp. 125-140.
- Ravn, R.L. (2021). NEETs and disadvantaged groups not in employment in Greenland: A national and international perspective. I L. Høgedahl (red.), *Greenland's Economy and Labour Markets* Routledge Research In Polar Regions.
- Ravn, R.L., & Høgedahl, L. (2021). Individual factors associated with labour market participation in Greenland. I L. Høgedahl (red.), *Greenland's Economy and Labour Markets* Routledge Research In Polar Regions.
- Svallfors, S., Halvorsen, K., & Andersen, J.G. (2001). Work Orientations in Scandinavia: Employment Commitment and Organizational Commitment in Denmark, Norway and Sweden. *Acta Sociologica*, 44(2), 139–156. <https://doi.org/10.1177/000169930104400203>.
- Thorleifsen, D. (2005), Arbejdskraftens sammensætning og spørgsmålet om planlægning og uddannelse i 1950'erne i Carlsen, A. (red.), *Arbejdsmarkedet i Grønland – fortid, nutid og fremtid*, Nuuk: Ilisimatusarfik, p. 189-202.
- VIVE (2018). Analyse af offentlig hjælp. Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd VIVE.
- VIVE (2019) Evaluering af Majoriaq-centrenes arbejdsmarkedindsats. Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd. VIVE.
- Volk, H. & Hadler, M. (2018) Work Orientations and Perceived Working Conditions across Countries: Results from the 2015 ISSP Survey, *International Journal of Sociology*, 48:2, 103-123, DOI: 10.1080/00207659.2018.1446116.
- Økonomisk Råd (2017) Grønlands Økonomi (Nunatta aningaasaqarnera) 2017. Grønlands Økonomiske Råd.
- Økonomisk Råd (2018) Grønlands Økonomi (Nunatta aningaasaqarnera) 2017. Grønlands Økonomiske Råd.

Fem årtiers turismeudvikling i Grønland – selvstændighed, geopolitik og nye paradokser

Temanummer: Grønland og fremtiden

Denne artikel analyserer, hvorledes turisme historisk er blevet anskuet som interesse- og vækstområde i Grønland og som redskab for skiftende politiske ambitioner. Der kastes lys over, hvorledes turismeudvikling skaber nye modsætninger og paradokser i kølvandet på klimaforandringer og stigende geopolitisk interesse i Arktis. Derfor argumenteres der for, at turisme ikke kun er et økonomisk genstandsfelt, men også en prisme til at undersøge bredere samfundsmæssige brydninger og bevægelser.

Turisme 1953-1990 – en verden åbnes op

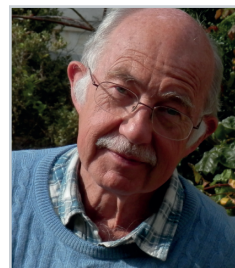
Frem til 1953 skulle rejsende til Grønland søge om tilladelse fra den danske stat, senest i det danske Grønlandsministerium. Tilladelserne blev givet til rejsende, der var i stand til at legitimere deres formål, typisk koloniale forpligtelser såsom handel, undervisning og mission samt ekspeditioner af videnskabelig art. I 1953 overgår Grønland fra koloni til amt, og landet åbnes for tilrejsende. På trods af landets tidligere lukkethed er det kun kort tid efter denne overgang, at grundlaget for turisme i mere traditionel forstand skabes, idet chartrede flyvninger fra Island til Kulusuk i Østgrønland og Narsarsuaq i Sydgrønland påbegyndes (Nielsen, 2002; Hegelund, 2009). Flyvningerne muliggøres ved hjælp af landingsbaner anlagt af den amerikanske hær under Anden Verdenskrig. En anden amerikansk base, Kangerlussuaq (dengang Søndre Strømfjord), blev fra 1954 udset som stop-over fra Los Angeles til København, og fra 1959 blev lufthavnen også åbnet for rejsende mellem Grønland og København (Hegelund, 2009: 20).

Initiativer som disse banede langsomt vejen for idéen om at udvikle turismen som alternativ eller supplement til traditionel jagt og den voksende fiskerisektor. I gennemgangen af arkivmaterialet omhandlende turismeudvikling i Grønland er det slående, *hvor længe* man rent faktisk har talt om turisme som et økonomisk interessefelt og muligt vækstområde i Grønland. Det er således kun kort tid efter 1953, at man første gang læser om turismeudvikling, og op igennem 1960'erne blev turismen langsomt konsolideret. Således steg antallet af besøgende fra 500 besøgende i 1960 til 6.500 i 1972, blandt andet som følge af en nyåbnet SAS-rute til Narsarsuaq (Hegelund, 2009). I 1969 blev "Udvalget vedrørende turisme i Grønland" nedsat og under efterårssamlingen året efter pegede et af udvalgets repræsentanter på behovet for uddannelse af lokale guider samt "behovet for, at der i kommunerne dannedes turistforenin-



CARINA REN

Lektor,
Aalborg Universitet,
Danmark,
ren@hum.aau.dk



DEREK HALL

Professor, partner,
Seabank Associates,
Scotland, derekhall@
seabankscotland.co.uk

ger”. Begge disse ønsker peger allerede dengang på et politisk ønske, som også genfindes i dag, om, at turismen skal føre til lokal beskæftigelse og indtægter til lokalsamfundet.

I 1973 udkom den første kommissionsbaserede hvidbog ”Turisme i Grønland”. Heri beregnede man det forventede antal internationale turister i 1980 til ca. 35.000. Baseret på denne antagelse konkluderede man, at turisme inden længe ville blive landets næststørste sektor. Selvom sektoren langsomt voksede op igennem i 70’erne og 80’erne, blev disse høje forhåbninger dog ikke indfriet, og turismen bidrog formåede kun i beskedent omfang at bidrage til beskæftigelse og indkomst. I 1981, to år efter overgangen til grønlandsk hjemmestyre, lå antallet af turister på 10.000 (Grønlands Landsstyre, 1998).

Turisme 1990-2015 – mod mere lokal forankring

I 1990 besluttede hjemmestyret endnu engang at intensivere arbejdet med turismeudvikling, blandt andet som følge af nedgang i fiskeriet og ønsket om at skabe et bredere indkomstgrundlag. En ”Turismeplan for Grønland 1991-2005” blev udviklet, og i 1992 blev det nationale destinationsselskab Greenland Tourism – det senere Visit Greenland – etableret med det eksplicite formål at arbejde med turismeprodukter og markedsføre turisme (Greenland Tourism, 1995:5). Bag det nationale destinationsselskabs arbejde med at udvikle og synliggøre Grønland som turistdestination var kongstanken, som det blev understreget i en rapport fra 2001, at udvikle turisme ”i fuld harmoni med det grønlandske natur og kultur” og med en lokal forankring til at sikre bred opbakning fra den grønlandske befolkning. Dette understøttes af Nielsen (2002), ifølge hvem der bag de økonomiske og politiske målsætninger for turisterhvervet og destinationsselskabet har ”ligget en filosofi om, at turismeudviklingen skal planlægges og udføres under miljømæssigt og kulturelt forsvarlige forhold” (Nielsen, 2002:17) og i tæt samarbejde med lokale private og offentlige interessenter.

Erhvervsudvikling og selvstændighed er i Grønland tæt forbundet, blandt andet i tanken i den grønlandske administration om ”*imminut napatittoq*”, på dansk at være *selvbærende*, som overordnet mål for at forberede national økonomisk på selvstændighed (Departement for Finanser, 2016, se Wennecke et al. 2019, s. 46). Dette er også gældende for turismesektoren, hvor nutidens eksplicite kobling mellem turisme og selvstændighed kan spores helt tilbage til den første grønlandske turismekonference afholdt i Sydgrønland i 1975 (Hegelund, 2009:32), hvor idéen om turisme som økonomisk løftestang for selvstændighed blev luftet. Turismen, hed det sig, skulle ikke kun gavne, men også være ejet og kontrolleret af grønlændere. Udover at se turismen som et økonomisk middel, skulle den dog også fungere som løftestang for grønlandsk kultur. Turisme blev således udpeget ikke kun som en mulighed for at forbedre viden om den grønlandske kultur udadtil, men også til at styrke for-

ståelsen og samhørigheden det grønlandske folk imellem foruden at udvide grønlændernes horisont gennem mødet med besøgende udefra.

Denne opfattelse af turismens ikke kun økonomiske, men også kulturelle betydning genfindes også meget senere, eksempelvis i 2000, hvor daværende ansvarlige landsstyremedlem for turisme Simon Olsen i en tale til turismeaktører pegede på vigtigheden af at udvikle, fremstille og sælge grønlandske produkter i turismen, herunder kunsthåndværk og grønlandske fødevarer. Igen blev det understreget, at Grønland skulle udvikle turismen på egne præmisser og med udgangspunkt i landets kultur, en pointe, der kun er blevet tydeligere i den turismepolitiske diskurs siden – siden om side med en mere økonomisk betonet dagsorden.

Turisme 2010 til i dag – økonomi og kultur

På trods af den politiske interesse og selvom antallet af turister op igennem 00'erne steg støt, matchede antallet ikke de rater, som tidligere rapporter og udviklingsplaner havde forudsagt (Ministeriet for Grønland, 1973; Grønlands Landsstyre, 1998), eller som i de år blev det nordiske Arktis og Alaska til del (Müller et al., 2020). En række rapporter blev derfor bestilt med det formål at identificere de barrierer, der stod i vejen for en kommende udvikling. En rapport udgivet i 2014 fra Rambøll blotlagde en række faktorer, der samlet set bidrog til at bremse udviklingen på området. Blandt de udpegede barrierer var en kort turistsæson, dårlig, dyr eller manglende infrastruktur, begrænset kapacitet, lav servicestandard, lave vækstrater, manglende pakkerejser, korte besøg (fire nætter i snit) og det lave forbrug pr. turist (DKK 1100 eller USD 160 pr. dag). Rapporten påpegede også en lav politisk prioritet og mangel på konkrete initiativer fra Grønlands regering og vanskelighederne med intern og ekstern koordinering i den grønlandske turistsektor (Rambøll Group, 2014: 40-52). Kort sagt: et væld af udfordringer!

De mange udfordringer er i tiden efter Rambøll-rapportens udgivelse blevet adresseret gennem en lang række strategier, initiativer og investeringer på turisme- og infrastrukturområdet. For eksempel udkom den første nationale sektorplan for turisme i 2015, hvori Naalakkersuisuts beskriver ønsket om ”at understøtte de store potentialer for vækst i turismen”, der som erhverv fremadrettet forventedes substantielt at bidrage til Grønlands økonomi (Naalakkersuisut, 2015).

Samtidig med den nationale strategi udgives også en strategi fra Visit Greenland (2015), der allerede nogle år forinden havde varslet et ambitiøst skifte i markedsføringen og branding af Grønland gennem iværksættelsen af *Pioneering Nation* kampagnen, der søgte at udfordre og videreudvikle forestillingen om Grønland i spændfeltet mellem oprindelighed og modernitet. I sin forskning om forholdet mellem branding og kulturel identitet i Grønland ser Kirsten Thisted *Pioneering nation* som et forsøg på aktivt at påvirke billedet af Grønland og grønlændere og argumenterer for, hvordan det med kampagnen

lykkedes ”at ændre tidligere stereotypiske forestiller af grønlændere med nye, nutidige og af befolkningen mere genkendelige billeder” (Thisted, 2012: 214). Ifølge Thisted er afbildningen af det unge, uafhængige og moderne Grønland således en af destinationens centrale attraktioner (Thisted, 2012: 220).

I december 2018 blev der i Nuuk afholdt en storstilet konferencen titlen *Towards More Tourism* (TMT), hvis formål over tre dage var at showcase, inspirere og skabe diskussion omkring den nuværende og fremtidige nationale turismeudvikling for de 137 fremmødte deltagere. Med deltagelse fra private såvel som offentlige aktører fra overalt i Grønland bevidnede konferencen en øget forståelse for samt et nyt ønske om at forbedre samarbejde, koordinering og videndeling på turismeområdet. Ud over vækst og økonomi som helt centrale indgange til turismeudvikling afspejlede oplæg og diskussioner under konferencen også nye globale muligheder såvel som lokale udfordringer (Ren & Chimirri, 2018).

Fra den spæde start i efterkrigstiden til den drastiske nedbremsning i kølvandet på Covid-19 har det grønlandske turismelandskab ændret sig helt gennemgribende. Særligt med vedtagelsen og igangsættelsen af anlæg af to internationale lufthavne i Nuuk og Ilulissat med åbning i 2023 og 2024 og planen om anlæg af en række turismevarter i de fem turismeområder bærer turismeudviklingen – og ambitionerne – præg af øget professionalisering og et gearskifte i konsolideringen af den national turismeindsats. Langsomt, men sikkert, udvides produktsiden med sejlads, vandreture, fiskeri og jagt og lokale gastronomiske oplevelser samt kulturelle tilbud såsom kaffemik og besøg på museer og kunsthåndværksteder mod turisterne, der inden COVID-19-nedlukningen i 2020 var tæt på at runde de 100.000 årligt. Centreret omkring *Big Arctic Five* (hundeslæden, nordlyset, is og sne, hvaler og inuit) markedsføres ”adventure tourism” (Visit Greenland, 2020) nu til et globalt publikum, der i stigende grad har fået øjnene op for Arktis som rejsemål (Martin & Ren, 2020). Med den globale åbning skabes der dog også grobund for nye udfordringer og paradokser.

Grønlandsk turisme i en geopolitisk kontekst – mod selvstændighed eller nye afhængigheder?

Ifølge Hall (2021) kan turisme i Grønland fungere som en prisme til at undersøge geopolitiske implikationer forbundet med Grønlands vej mod politisk selvstændighed. To af disse, som vi behandler i det følgende, omhandler de politiske holdninger til *den globale klimakrise* i Grønland og en stigende international interesse for dem som følge af klimaopvarmning, stadig mere tilgængelige, grønlandske råstoffer og dertil hørende infrastrukturudvikling. Ud af disse undersøgelser kan den tidligere nævnte idé om økonomisk selvberedthed anskues som en legitimitetsskabende strategi i den måde, som Grønland manøvrerer disse implikationer.

Turisme og klima

Som en afspejling af (geo)politiske holdninger til klimaforandringer skaber turismen til og i Grønland et ambivalent indtryk. På den ene side drives turister til Grønland ud fra en devise om ”last chance to visit”. Dette skaber et paradoksalt resultat med øget turisme til destinationer, der opfattes som truede og derfor som mere attraktive. I denne kontekst fremstår de enkelte internationale besøgende og turismeindustrien som ubevidste omkring – eller lige glade med – de skader, som øgede flyrejser og CO₂-udledning afstedkommer. På den anden side kan færdene til arktiske egne, der oplever en langt hurtigere temperaturstigning end andetsteds, fungere som ”anskuelsesundervisning” i klimaforandringer. I et sådanne scenarie bevidstgøres rejsende i deres møde med et klimaforandret landskab om konsekvenserne af klimaforandringer og udvikler derigennem – ideelt set – en øget forståelse for behovet for en grøn omstilling, globalt såvel som på individuelt plan.

Et eksempel på sådanne ”transformative” steder er Kangia Isfjord ved Ilulissat, der som UNESCO verdensarv sandsynligvis er den mest besøgte attraktion i Grønland. Isfjorden er havmundingen for en af verdens mest dynamiske isbræer, hvis hurtige afsmeltning nu indvirker på det globale havniveau. Som sådan fungerer dette spektakulære fænomen både som et symbol og en lærerig anskuelse af klimaforandringer. Fjorden er tidligere blevet besøgt af prominente politikere, eksempelvis som optakt til COP15 i København, som en måde at konkretisere, forstå og dermed (ideelt set) handle på omfanget af den globale klimakrise. Det nærliggende Ilulissat Isfjordscenter, der åbnede i 2021, skaber også forbedrede muligheder for at formidle klimaforandringer og tilbyder kulturelt medierede fortolkninger af det ”naturlige” landskab og processerne, der former det. Erfaring fra andre nordlige verdensarvssteder taler for den vigtige rolle, som sådanne centre kan spille for formidling af svære emner til et bredere publikum (Olsen, 2017).

I kontrast til den internationale bekymring omkring klimaforandringer og Grønland som ”klimaoffer” har man lokalt forholdt sig anderledes proaktivt til de muligheder, et klima i forandring kan tilbyde. Blandt andet har Bjørst (2019) undersøgt den måde, hvorpå den grønlandske regering (godkendt af den danske) med succes forhandlede sig til en undtagelse fra internationale forpligtelser til CO₂-reduktion i den anden Kyoto-periode (2013-2018). Dette skete gennem særlige bestemmelser for ”udviklingslande” og i en positionering af spørgsmålet som hidrørende oprindelige folks udviklingsrettigheder. Denne holdning, hvor Grønland således præsenterede sig selv som mere indfødt og mindre national, stod i kontrast til den sædvanlige tilgang i ønsket om politisk uafhængighed, drevet af en national forståelse af Grønland.

Denne samtidige målrettethed og fleksibilitet i den grønlandske holdning til udledning og fortolkninger af bæredygtighed, ikke mindst i arbejdet med turismeudvikling, kan fremstå opportunistiske. Ifølge Bjørst er den overordnet set rammesat i en kontekst af ”økonomisk selvberenhed” (Bjørst, 2019: 129), der også påvirker den rolle og udvikling, som turismen politisk tildeles i

Grønland. I en national turismekontekst overtrumfede sporadiske forsøg på at skabe større ansvar som rejsende og som sektor af en stærk ideologi, der i et forsøg på at udvikle den grønlandske økonomi og selvstændighed negligerer den globale klimakrise eller henviser dets ansvar andetsteds. Dog kan den økonomiske "selvbærenhed" udfordres i bevægelsen fra en politisk-økonomisk afhængighed af Danmark til en økonomisk-geopolitisk afhængighed af den globale turismeindustri, for eksempel i mødet med krydstogtselskaberne.

Krydstogt i Grønland

Grønland virker ideelt til krydstogtturisme: alle byer og bygder og mange seværdigheder er beliggende ved enten kysten eller langs fjorde. I Grønland er krydstogt en helt central del af turismen og står for omtrent en tredjedel af alle udenlandske besøgende. I 2016 satte Visit Greenland et vækst mål for antallet af krydstogtpassagerer på 3,5% om året (2016: 28). På trods af et samarbejde med AECO, der fremmer mindre ekspeditionsskibe i Arktis, var dynamikkerne i krydstogtturismens før Covid-19-nedlukningen karakteriseret af en masseturistisk udvikling. Dette skyldes især (i) større skibe, (ii) en større andel af passagerer, der ankom med de største skibe, (iii) en stedlig koncentration, hvor mere end to tredjedele af alle krydstogtpassagerer anløb fem havne og (iv) en tidsmæssig koncentration, hvor 78% af skibene (herunder 11 af de største 13 skibe) i 2019 anløb i august og september (Hall, 2021).

En sådan stigende besøgs koncentration i rum og tid går stik imod Visit Greenlands erklærede mål om at forlængelse af turismesæsonen og geografisk brede turismen mere ud og afspejler en øget afhængighed af et lille antal globale krydstogtselskaber og større rejseselskaber. Tilfældige beslutninger om inddragelse af en havn i et skibs rejseplan understreger den asymmetriske karakter af magtforhold mellem internationale krydstogtvirksomheder og landbaserede samfund. Med udgangspunkt i et studie om krydstogt i Qaqortoq påpeger James et al. (2020), at bedre national koordinering er påkrævet for at forbedre samarbejdet mellem de grønlandske destinationer. Gennem øget samarbejde styrkes forhandlingspositionen i forhold til internationale krydstogtselskaber, samtidig med at usikkerheden, der kan gøre det svært eller direkte umuligt for lokale turismeaktører og virksomheder at planlægge frem i tiden, reduceres (Hall, 2021).

Fremtidens turisme i Grønland: mere end økonomi

Som vi ser i ovenstående, har turismen i Grønland taget skridtet fra "biindkomst" for småiværksættere i de tidlige 70'ere til centralt erhverv i politiske diskussioner om, hvorledes den grønlandske økonomi kan og skal vokse og diversificeres. Idet økonomisk vækst og selv bærenhed kobles til tanken om selvstændighed, er turisme ikke kun, som det for eksempel ses i mange udviklingsøkonomier, et økonomisk værktøj, men også et geo- og identitetspolitisk redskab til såvel udad- som indadtil at brande et selvstændigt Grønland *in the making* (Ren et al., 2019). Samtidig har den geopolitiske udvikling, der

har bidraget til også som turistdestination at sætte Grønland på dagsordenen, affødt en række nye udfordringer og paradokser.

I sin post-Covid-markedsføring understreger Visit Greenland ønsket om at styrke landets mindre destinationer (Por, 2020; Visit Greenland, 2020), og mange tiltag er i dag igangsat i regionalt regi for at styrke produkt- og oplevelsesudvikling også uden for de største destinationer. Denne tendens til at brede turismens værdiskabelse bredere ud i det grønlandske samfund kolliderer imidlertid med krydstogtindustriens fokus på volumen og koncentration og viser, at turismeudvikling ofte følger flere, ofte modsatrettede veje. Turisme og ikke mindst dens økonomiske potentiale er tæt knyttet til den igangværende nationalopbygningsproces i Grønland, idet turismens fremtidige bidrag til landets økonomi anses som central og afgørende. Upåagtet at man til staidighed efterspørger regnskaber, der mere præcist kan sætte tal på, hvor meget eller hvor *lidt* turismen reelt bidrager til den grønlandske økonomi, indtager turismen en central rolle som én ud af tre søjler, der sammen med fiskeri og minedrift skal drive fremtidens økonomi i Grønland (Naalakkersuisut, 2015; Bjørst & Ren, 2015; Ren & Chimirri, 2017).

Hvad disse ovenfor skitserede diskussioner og udviklingsspor omkring klima og krydstogt viser, er, at turismeudvikling ikke kun er en ren økonomisk aktivitet, men også tæt forbundet til geo- såvel som identitetspolitik og ønsket om selvstændighed. I ønsket om og processen hen imod en fuldstændig uafhængighed fra Danmark og dannelsen af den første uafhængige inuit-stat (Nuttall, 2008) kredser politiske og faglige diskussioner om Grønlands økonomiske robusthed som uafhængig stat. I disse diskussioner indgår også overvejelser omkring, hvorledes nye udenlandske forbindelser og tilknytninger fremadrettet kan tænkes ud over en binær grønlandsk-dansk relation (Grydehøj, 2016). Her har flere peget på – eller advaret mod – den rolle, som Kina og Rusland gennem investeringer kan spille i fremtiden – ikke kun inden for minedrift, men også på mindre kontroversielle områder såsom turisme (for et islandsk eksempel se Huijbens og Alessio, 2015).

Turismens rolle som økonomisk og kulturel løftestang kan følges fra de tidligste drøftelser om turisme som lokal ressource til eksempelvis Towards More Tourism-konferencen i 2018. Her blev økonomisk potentiale og værdiskabelse fremhævet side om side med behovet for mere viden om turismens påvirkning af det grønlandske samfund og for en bredere diskussion om, hvor turismeudviklingen bevæger sig hen, i hvilken målestok og i hvilket tempo. I kølvandet på vaccinationsprogrammer er døningerne efter COVID-19 langsomt ved at lægge sig, og med den kommende åbning af to internationale lufthavne i Ilulissat og Nuuk mener mange, at de nu ser på en ”game changer” i grønlandsk turisme. På hvilken måde spillet om Grønlands turisme reelt vil ændres og med hvilke spillere omkring bordet, fremstår endnu uklart. Men ingen tvivl hersker der dog om, at turisme også fremover har en rolle at spille i udviklingen af samfund og økonomi i Grønland.

Litteratur

- Bislev, A., Gad, U.P. and Zeuthen, J.W. (2018). China seeking Arctic resources – the Arctic seeking resources in China. In: Bislev, A., Gad, U.P. and Zeuthen, J.W. (eds) (2018) *Arctic Yearbook 2018. Special Section: China & the Arctic*. Akureyri, Iceland: Northern Research Forum, pp. 2-5.
- Bjørst, L.R. (2019). The right to 'sustainable development' and Greenland's lack of a climate policy. In: Gad, U.P. and Strandsbjerg, J. (eds) *The Politics of Sustainability in the Arctic: Reconfiguring Identity, Space, and Time*. Abingdon, UK: Routledge, pp. 121-135.
- Bjørst, L.R., & Ren, C. (2015). Steaming up or staying cool? Tourism development and Greenlandic futures in the light of climate change. *Arctic Anthropology*, 52(1), 91-101.
- Bykova, A. (2021). Two United States – Greenland collaborations get US State Department funding. *High North News* 18 January. <https://www.highnorthnews.com/en/two-united-states-greenland-collaborations-get-us-state-department-funding> (accessed 22 January 2021).
- Departement for Finanser (2016). *Vision og bærende principper for Holdbarheds- og vækstplanen*. Nuuk: Ministry of Finances and Mineral Resources.
- Greenland Tourism (1995). *Oplæg til turismestrategi 1996-2005*. Nuuk
- Grydehøj, A. (2016). Navigating the binaries of island independence and dependence in Greenland: Decolonisation, political culture, and strategic services. *Political Geography*, 55, 102-112.
- Grønlands Landsstyre (1998). *Turismeredegørelse*. Nuuk.
- Hall, D.R. (2021). *Tourism, Climate Change and the Geopolitics of Arctic Development: The Critical Case of Greenland*. Wallingford, UK: CABI.
- Hegelund, L.E. (2009). *Tikeraaq/Tourism in Greenland*. Milik Publishing.
- Higgins-Desbiolles, F. (2020). Socialising tourism for social and ecological justice after COVID-19. *Tourism Geographies* 22(3), 610-623.
- Huijbens, E.H., & Alessio, D. (2015). Arctic 'concessions' and icebreaker diplomacy? Chinese tourism development in Iceland. *Current Issues in Tourism*, 18(5), 433-449.
- James, L., Olsen, L.S. and Karlsdóttir, A. (2020). Sustainability and cruise tourism in the arctic: stakeholder perspectives from Ísafjörður, Iceland and Qaqortoq, Greenland. *Journal of Sustainable Tourism* 28(9), 1425-1441.
- Martin, N., & Ren, C. (2020). Adventurous Arctic encounters? Exploring Chinese adventure tourism. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 20(2), 126-143.
- Martin, N. (2020). *Preparing for Post-Covid Travel to Greenland*. Nuuk: Visit Greenland. <https://traveltrade.visit-greenland.com/latest-news/webinar-summary-of-preparing-for-post-covid-travel-to-greenland/> (accessed 2 July 2020).
- Ministeriet for Grønland (1973). *Turisme i Grønland: Naitsumik kalâtdli sut nailisagartalik*. Betænkning udarbejdet af Udvalget vedrørende turisme i Grønland.
- Müller, D.K., Carson, D.A., de la Barre, S., & Granås, B. (2020). *Arctic Tourism in Times of Change: Dimensions of Urban Tourism*. Nordic Council of Ministers.
- Naalakkersuisut (2015). *Turismeudvikling I Grønland. Hvad skal der til? National sektorplan for turisme 2016-2020*. Nuuk: Naalakkersuisut
- Nielsen, A.H. (2002). *Kultur & Turisme i Grønland: En analyse og diskussion af turismens kulturelle aspekt med udgangspunkt i en diskursanalyse af Greenland Tourisms brochurer*. Institut for Eskimologi, Det Humanistiske Fakultet, Københavns Universitet.
- Olsen, K. (2017). World Heritage List = tourism attractiveness? In: Lee, Y-S., Weaver, D.B. and Prebensen, N.K. (eds) *Arctic Tourism Experiences: Production, Consumption and Sustainability*. Wallingford, UK: CABI, pp. 48-55.
- Por, T. (2020). *Future of Travel in Greenland: Flattening the Curve of the Coronavirus*. Nuuk: Visit Greenland, 25 November. https://www.youtube.com/watch?v=E-8hYhii51qQ&feature=youtu.be&utm_source=B2C+newsletter+from+Visit+Greenland&utm_campaign=eadde07291- (accessed 27 November 2020).
- Rambøll (2014). *Hvor kan udviklingen komme fra? Potentialer og faldgruber i de grønlandske erhvervssektorer frem mod 2025*. Rapport, marts 2014. Downloaded 20. august 2021 her: <https://dk.ramboll.com/-/media/files/rm/rapporter/analyse-af-grnlands-erhvervssektorerfinal.pdf?la=da>
- Ren, C.B., & Chimirri, D. (2018). Turisme i Grønland – før, nu og i morgen. *Tidsskriftet Grønland*, 66(4), 295-302.
- Ren, C., Gad, U.P., & Bjørst, L.R. (2019). Branding on the Nordic margins: Greenland brand configurations. In *The Nordic wave in place branding*. Edward Elgar Publishing.
- Statistics Greenland (2020). *Greenland in Figures 2020*. Nuuk: Statistics Greenland. <http://www.stat.gl/publ/kl/GF/2020/pdf/Greenland%20in%20Figures%202020.pdf> (accessed 5 January 2021).
- Thisted, K. (2012). Pioneering Nation – markedsføring af Grønland under selvstyret. *Tidsskriftet Grønland*, 3, 214-225.
- Visit Greenland (2016). *Tourism Strategy 2016-2019*. Nuuk: Visit Greenland. http://corporate.greenland.com/media/8043/turismestrategi_eng_light_senest.pdf (accessed 28 August 2019).
- Visit Greenland (2020). *Towards More Tourism – A Joint Effort for Growth, Innovation and Responsible Tourism*. Nuuk: Visit Greenland.
- Wennecke, C.W., Jacobsen, R.B., & Ren, C. (2019). Motivations for Indigenous island entrepreneurship: Entrepreneurs and behavioral economics in Greenland. *Island Studies Journal*, 14(2), 43-60.