

Grönland

- en studie i dynamisk självstyrelse



www.asub.ax

ÅSUB

De senaste rapporterna från ÅSUB

- 2007:1 Konjunkturläget våren 2007
- 2007:2 Det åländska sjöklustret. En studie i den ekonomiska tillväxtens entreprenöriella och institutionella förutsättningar
- 2007:3 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn. Våren 2007
- 2007:4 Prognos för flitpengens utveckling 2008-2010. En analys av olika faktorerers inverkan på skattegottgörelsen
- 2007:5 Ekonomisk utsatthet och social trygghet på Åland
- 2007:6 Konjunkturläget hösten 2007
- 2007:7 ”Olika behandling i lika situation”. Om diskriminering i det åländska samhället
- 2007:8 Färöarna - En studie av institutionellt handlingsutrymme, ekonomisk utveckling och ekonomisk-politiskt lärande
- 2008:1 Det finska språkets ställning inom det åländska arbetslivet (2008:1)
- 2008:2 Kvinnors företagande på Åland
- 2008:3 Konjunkturläget våren 2008
- 2008:4 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn våren 2008
- 2008:5 Bornholm - Economic and Innovative Capacity: Dealing with Dichotomies
- 2008:6 Arbetsmarknadsbarometern våren 2008
- 2008:7 Ålänningarna och miljön - Beteende och förändringsvilja i vardagen
- 2008:8 Den åländska flyttningsrörelsen ur ett arbetsmarknadsperspektiv

Förord

I denna rapport redogörs för hur Grönland – i samförstånd med Danmark – under de senaste decennierna i snabb takt byggt ut sitt politiska självbestämmande i syfte att stärka den ekonomiska och institutionella kapacitet som krävs för att möta de utmaningar som dagens globaliserade ekonomi erbjuder. Rapporten är den sista i en serie på fyra fallstudier inom ramen för ett bredare, av ÅSUB lett, nordiskt forskningsprojekt med titeln *"Regionalt ansvar eller statlig kraftsamling? Om de nordiska autonomiernas potential och innovativa kapacitet i regional utveckling"*.

De andra fallstudierna gäller Åland, Färöarna och Bornholm. Samtliga fallstudier finns publicerade i ÅSUBs rapportserie (2007:2, 2007:8 och 2008:5). De finns också tillgängliga för fri nedladdning från ÅSUBs hemsida (www.asub.ax). En projektförberedande pilotstudie med fokus på förhållandet mellan institutionell kapacitet och ekonomisk utveckling har även genomförts och publicerats (ÅSUB 2005:6).

Projektet är det första försöket någonsin att på vetenskaplig grund analysera erfarenheterna från de tre nordiska autonomierna Åland, Färöarna och Grönland beträffande den idag inom den regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken så omdebatterade frågan om förhållandet mellan regionalt handlingsutrymme ekonomisk utveckling. Bornholm – som saknar det mer långtgående självbestämmande som karaktäriserar projektets tre autonomier – fungerar som referensobjekt i syfte att tydliggöra skillnaderna mellan autonoma och mer "normala" nordiska regioner.

Projektet kommer att avslutas med en samlad rapport innehållande en jämförande analys av de fyra fallstudieregionerna och de slutsatser som kan dras om förhållandet mellan deras institutionella kapacitet och ekonomiska samt innovativa utvecklingskraft. I slutrapporten vidgas perspektivet till att även omfatta rekommendationer för den bredare nordiska regionalpolitiken och då framför allt balansen mellan regionalt och statligt ansvar inom detta politikområde. Forskningsprojektet avslutas med en konferens med särskilt inbjudna policyansvariga inte bara från fallstudieregionerna, utan även från övriga nordiska regioner samt från ansvarig statlig nivå.

Forskningsprojektet är finansierat av det nordiska ministerrådet (NMR, regionalministrarna) i Köpenhamn. En viktig partner är även det nordiska regionalforskningsinstitutet Nordregio i Stockholm som ställer kvalificerade forsarresurser till projektets förfogande. Ett stort tack riktas till dessa två inom det nordiska regionalpolitiska samarbetet så centrala aktörer, utan vars insatser detta projekt sannolikt aldrig hade kommit till stånd.

Ansvar för forskningsarbetet bakom och författandet av denna rapport har åvilat den till ÅSUB knutne seniorforskaren *Agneta Karlsson*. Från Nordregio har forskaren *Lisa van Well* medverkat, framför allt i insamlingen av underlagsmaterial och genomförandet av de intervjuer som rapporten bygger på. Det övergripande ansvaret forskningsprojektet i sin helhet åvilar undertecknad.

Mariehamn i september 2008

Bjarne Lindström
Direktör

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Förord | 3 |
| Tabellförteckning | 7 |
| Figurförteckning | 7 |
| 1 Sammanfattning | 9 |
| 2 Inledning | 14 |
| 2.1 Om studien: frågeställningar och begrepp | 14 |
| 2.1.1 <i>Frågeställningarna</i> | 14 |
| 2.1.2 <i>Centrala begrepp: ekonomisk, innovativ och institutionell kapacitet</i> | 15 |
| 2.2 Fallstudiens design och genomförande | 16 |
| 2.2.1 <i>"Thick descriptions"</i> | 16 |
| 2.2.2 <i>Sekundär- och primärdata</i> | 17 |
| 2.3 Rapportens disposition | 18 |
| 3 Några fakta om Grönland | 20 |
| 4 Den grönländska samhällsutvecklingen fram till 1950-talet | 23 |
| 4.1 Grönlands tidiga historia | 23 |
| 4.1.1 <i>Inuiternas första bosättningar</i> | 23 |
| 4.1.2 <i>Nordborna</i> | 25 |
| 4.1.3 <i>Expeditioner och valfångst</i> | 27 |
| 4.2 Kolonialtiden..... | 28 |
| 4.2.1 <i>Den formella kolonisationen och upprättande av KGH</i> | 28 |
| 4.2.2 <i>Koloniadministrationen under 1800-talet</i> | 30 |
| 4.3 Omvandlingen av det danska kolonistyret | 33 |
| 4.3.1 <i>Administration och handel skiljs åt</i> | 33 |
| 4.3.2 <i>Utvecklingen fram till andra världskriget</i> | 35 |
| 4.3.3 <i>Grönland under andra världskriget</i> | 37 |
| 5 Samhällsutvecklingen under decennierna före självstyrelsens introduktion | 40 |
| 5.1 Integrering och modernisering | 40 |
| 5.2 Vägen mot självstyrelse | 43 |
| 6 Huvuddragen i den grönländska autonomi | 47 |
| 6.1 Självstyrelsens innehåll och karaktäristika | 47 |
| 6.1.1 <i>Landsting och Landsstyre</i> | 47 |
| 6.1.2 <i>Självstyrelsens ansvarsområden</i> | 48 |
| 6.1.3 <i>Utrikes- och säkerhetspolitisk verksamhet</i> | 49 |
| 6.2 Utökad självstyrelse? | 52 |
| 6.2.1 <i>Grönlands möjlighet till självständighet</i> | 53 |
| 6.2.2 <i>Sakområden som kan överföras</i> | 54 |
| 6.2.3 <i>Ekonomiskt samarbete</i> | 55 |
| 6.2.4 <i>Betänkandet i övrigt</i> | 56 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 7 | Grönlands ekonomi och näringsliv | 57 |
| 7.1 | Ekonomisk översikt..... | 57 |
| 7.1.1 | <i>Den ekonomiska utvecklingen efter självstyrelsens introduktion.....</i> | 57 |
| 7.1.2 | <i>Inkomstfördelning och sysselsättning.....</i> | 58 |
| 7.1.3 | <i>De offentliga finanserna.....</i> | 59 |
| 7.2 | Näringslivets struktur och dynamik | 60 |
| 7.2.1 | <i>Struktur och karaktäristika.....</i> | 60 |
| 7.2.2 | <i>Ägarskap.....</i> | 63 |
| 7.3 | Fiskeriet – ett utmanat ”nav” i grönländsk ekonomi..... | 65 |
| 7.3.1 | <i>Resursbas och marknader</i> | 65 |
| 7.3.2 | <i>Havs- och kustfiskeriet samt de landbaserade verksamheterna.....</i> | 66 |
| 7.3.3 | <i>Royal Greenland</i> | 69 |
| 7.4 | Turismen | 71 |
| 7.5 | Utmaningarna i ekonomi och näringslivspolitik..... | 72 |
| 8 | Institutionell samt ekonomisk och innovativ kapacitet – analys och rekommendationer | 77 |
| 8.1 | Den ekonomiska och innovativa kapaciteten..... | 77 |
| 8.1.1 | <i>”Att avvärja hot” och ”tillvarata möjligheter”</i> | 77 |
| 8.1.2 | <i>”Det effektiva och kreativa nyttjandet av kritiska resurser”</i> | 79 |
| 8.1.3 | <i>De signifikanta aktörerna.....</i> | 83 |
| 8.1.4 | <i>Sammanfattning: ekonomisk och innovativ kapacitet</i> | 85 |
| 8.2 | Den institutionella kapaciteten..... | 85 |
| 8.3 | Konklusioner | 87 |
| 8.4 | Rekommendationer | 88 |
| 8.4.1 | <i>Mångfald som ledstjärna.....</i> | 89 |
| 8.4.2 | <i>Kärnkompetensens centrala roll</i> | 90 |
| 8.4.3 | <i>Kompetenscentra, innovationsutveckling och entreprenörskap.....</i> | 91 |
| 8.4.4 | <i>Alternativa samarbets- och verksamhetsformer.....</i> | 92 |
| 8.4.5 | <i>Internationella kontakter på gräsrotsplanet</i> | 93 |
| | Referenser | 95 |

Tabellförteckning

| | |
|--|----|
| Tabell 1: Grönlands landsstyres organisation och ledning (från och med år 2005). Källa: Grönlands Statistik (2007)..... | 48 |
| Tabell 2: Näringslivsstrukturen på Grönland, efter bransch. Källa: Grönlands Statistik (2007:120)..... | 61 |
| Tabell 3: Ett urval av självstyrelseägda företag. Källa: Grönlands Statistik (2007: 128- 9). | 64 |
| Tabell 4: Fiskerifartyg fördelade på BRT. Källa: Grönlands Statistik (2007:162)..... | 67 |
| Tabell 5: Fiskekvoter fördelade mellan havs- och kustfiskeri 2001-2006. Totalt och på utvalda arter. I ton. Källa: Grönlands Statistik (2007:159)..... | 68 |
| Tabell 6: Realtillväxten i BNP, 1996-2005 i de nordiska länderna. Källa: Nordisk statistisk årsbok (2007), Landsbanki Føroya (2007), Grönlands Statistik (2007). | 78 |

Figurförteckning

| | |
|---|----|
| Karta 1: Grönlands geografi och bebyggelsestruktur..... | 22 |
|---|----|

1 Sammanfattning

I denna rapport redovisas resultaten av en studie av Grönland. Mer precist handlar rapporten om relationerna mellan den självstyrelse som Grönland innehar och de ekonomiska och innovativa kapaciteter som utvecklats alltsedan självstyrelsens införande år 1979. Studien ingår i ett större nordiskt forskningsprojekt där autonomierna Åland, Färöarna och Grönland samt en mer "reguljär" nordisk ö-region – Bornholm – kartläggs och analyseras med hänsyn till sina institutionella, ekonomiska och innovativa kapaciteter.

Studien av Grönland har genomförts dels i ett historiskt och dels i ett nutida perspektiv. Syftet har varit att skapa en grundläggande förståelse för de politiska och ekonomiska betingelser som kännetecknar dagens Grönland samt den historiska ryggsäck som denna tidigare danska koloni bär med sig.

De fyra frågeställningar som styr arbetet med studien är:

- *Vad kännetecknar den grönländska självstyrelsen och vilket formellt handlingsutrymme erbjuder den?*
- *Vad kännetecknar Grönlands ekonomi och dess näringsliv? Hur har näringslivet utvecklats och vari ligger dess dynamik?*
- *Har självstyrelsen, betraktad såsom ett utökat regionalt institutionellt handlingsutrymme, stärkt den ekonomiska och innovativa kapaciteten inom Grönland?*
- *Besitter Grönlands politisk-institutionella system en institutionell kapacitet, dvs. har det viljan och förmågan att använda självstyrelsen för att stärka den ekonomiska och innovativa kapaciteten?*

Studien baserar sig dels på sekundära källor (redan publicerat material om Grönlands politik och ekonomi) och dels på en primärdatainsamling. Den senare har genomförts i form av personliga intervjuer på Grönland i november 2007.

Rapporten utmynnar i ett antal policyrekommendationer som främst är inriktade på en förstärkning av den innovativa kapaciteten eller, med andra ord, den innovationskraft som skall säkerställa den framtida dynamiken inom grönländskt näringsliv.

En karaktäristik av den grönländska självstyrelsen

Från att ha varit en dansk koloni sedan år 1721 inlemmades Grönland, såsom ett amt, med Danmark år 1953. En period av modernisering och välfärdsbyggande igångsattes med målsättningen att, till fullo, integrera Grönland med den danska förvaltningen och det danska samhället. I början av 1970-talet påbörjades emellertid den process som skulle utmynna i *hjemmestyre* år 1979.

Bakom den här utvecklingen stod dels ett missnöje med den ”automatiska” EU-anslutning som skedde år 1973 – trots att en grönländsk folkomröstning sagt det motsatta – och dels en växande irritation över den danska politikens och kulturens inträde i alltfler grönländska sfärer. Processen åtföljdes av en politisering av grönländskt samhällsliv och en etablering av de, idag, tre största politiska partierna: *Siumut*, *Atassut* och *Inuit Atagatiit*.

Den grönländska självstyrelselagen – *Lov om Grønlands Hjemmestyre* – antogs år 1979 av Danmarks folketing och började omedelbart verkställas på Grönland. Mellan åren 1979 och 1992 övertog Landstinget och Landsstyret behörigheten över alla de områden som var möjliga att överta enligt självstyrelselagen. Utvecklingen emot en stark regional självstyrelse gick således anmärkningsvärt snabbt. Utvecklingen stannade emellertid inte år 1992. Efter millennieskiftet har två centrala kommissioner, med uppgift att föreslå en ny självstyrelselag, tillsatts. Den första, som var en all-grönländsk kommission, *Grønlandsk Selvstyrekommision*, avlämnade sitt betänkande år 2003 och kort tid därefter tillsattes en gemensam *Grønlandsk-Dansk Selvstyrekommision* med uppgift att konkret utforma den nya självstyrelseordningen. Den senare kommissionens betänkande daterar sig till juni 2008 och kommer att ligga till grund för en folkomröstning på Grönland den 25 november 2008. Det grönländska folket skall, i denna omgång, ta ställning till om man önskar en utvidgad autonomi, i enlighet med den senare kommissionens förslag.

Ett av de områden som Grönland, enligt dansk grundlag och självstyrelselagstiftningen, inte kan överta behörigheten över är utrikes- och säkerhetspolitiken. Trots detta bedriver Grönland ändå – med Danmarks goda minne – en betydande internationell politisk verksamhet. Man finns sålunda representerad i en mångfald fiskeri- och fångstorganisationer i Nordatlanten. Man intar en framträdande plats i det Arktiska Rådet och i FN:s permanenta forum för ursprungsbefolkningar. Trots att man står utanför EU ha man en rad förmånliga avtal som reglerar mellanhavandena med unionen. Man har ingått (självständiga) bilaterala avtal med en mängd andra fiskerinationer, däribland den största ”konkurrenten” Canada. Sedan 1984 är man representerat i Nordiska Rådet. År 2005 kom *Lov om Grønlands Landsstyres ingående av folkerætslige*

aftaler vilken ger Grönland rätt att, å egna vägnar, ingå internationella avtal på områden där man besitter lagstiftningsbehörighet. År 2004 ingicks också *Igalikuaftalet*, ett säkerhetsavtal mellan USA och Danmark avseende Grönland, som emellertid också undertecknats av Grönland.

Ser man till alla dessa utvecklingsstråk kan man konstatera att Grönlands autonomi genomgår en sådan dynamik att man oundvikligen måste ställa sig frågan om när Grönland uppnår sin självständighet. Detta är också en fråga som diskuteras öppet såväl i Nuuk som i Köpenhamn.

En karaktäristik av grönländsk(t) ekonomi och näringsliv

Det största hindret emot ett självständigt Grönland är dess ekonomi. Man är idag starkt beroende av det årliga finansiella tillskott som kommer från Danmark. För närvarande uppgår detta till 3,2 miljarder danska kronor och utgör cirka 40 % av BNP. Utöver detta tillkommer ytterligare en hel del andra statliga utgifter för Grönland.

Det grönländska näringslivet, som till övervägande del antingen ägs eller subventioneras av självstyrelsemyndigheterna, är fortfarande koncentrerat och centralstyrt. Den alltsedan 1950-talet uttalade planen på att ersätta ”statskapital” med privat ägande har varit föga framgångsrik. Trots detta är fiskeriets, och då särskilt räkfiskeriets, utveckling en ”succé” – om man betraktar det med globala och strikt ekonomiska ögon. *Royal Greenland* (bolagiserat, men fortfarande till 100 % ägt av självstyrelsen) är världens största företag när det gäller kallvattenräkor och har utvecklats till att bli en multinationell koncern som omspannar hela förädlingskedjan – från fiskeri till försäljning/marknadsföring.

Fiskeriet är dock mer än en nationell försörjningskälla. Grönland, med sina alldeles speciella geografiska karaktäristika, har en komplex regional struktur med bland annat bosättningar som ligger långt ifrån varandra och utan naturliga ”interna” transportleder. Det utbredda fiskeriet har hjälpt till att bevara åtminstone en del av den regionala strukturen och till att skapa försörjning långt ut i bygderna.

Idag hotas emellertid allt detta. Fiskeriets konkurrensutsatthet i det globala perspektivet och en ogynnsam prisutveckling på ett flertal skaldjurs- och fisksorter/produkter gör att fiskeriet är utsatt för en stark effektiviseringspress. Utflyttning till låglöneländer av stora delar av förädlingen blir nödvändig. Kvar står ett regionalt försvagat Grönland där, den hittills inte alltid – i socialt och kulturellt hänseende – lyckade, inflyttningen till tätorterna intensifieras.

Dock finns ett ljus i tunneln. Under senare år har turismen tagit fart på Grönland och har av de centrala myndigheterna givits ett ökat regionalt och lokalt fokus. *The Tourism and Industry Council of Greenland A/S*, till exempel, arbetar med att utforma regionala och lokala strategier i en turismindustri som blir mer och mer differentierad. Att finna matchningen mellan olika marknadsbehov och olika lokala grönländska serviceproduktionsförutsättningar är ett arbete som är mycket angeläget för såväl den nationella ekonomin som för de regionala ekonomierna.

Sammantaget kan sägas att grönländsk ekonomi står inför ett flertal utmaningar som berör såväl anpassning som innovation och utveckling. I mycket handlar dessa utmaningar om att finna nya, mer decentrala/lokala och robusta affärsstrukturer.

Har självstyrelsen bidragit till en förbättrad ekonomisk och innovativ kapacitet?

I den grönländska politiken finns ett intimt samspel mellan självstyrelsefrågor och frågor av ekonomisk art. Detta sammanhänger givetvis med att den fortsatta självstyrelseutvecklingen i så stor utsträckning är beroende av att man uppnår en högre ekonomisk självförsörjningsgrad. Samtidigt råder det inga tvivel om att den ekonomiska kapaciteten befrämjats av det formella politiska handlingsutrymme som självstyrelsen erbjuder. Inte minst märks detta på det internationella området. Det för Grönland så viktiga fiskeriet hade knappast utvecklats till den globala affär det idag är utan de politiska instrument som ett "givmilt" Danmark erbjuder.

Samtidigt är det finansiella beroendet av Danmark ett hinder för en fortsatt utveckling av den ekonomiska kapaciteten. Så länge som detta beroende kvarstår hämmas den inlärningsprocess som vi förbinder med en väl fungerande och utvecklingsbar ekonomisk kapacitet.

Det är också viktigt att såväl det offentliga ägandet som den centrala kontrollen över näringslivsutvecklingen (inklusive det omfattande subsidiesystemet) så snart som möjligt avvecklas. För att ta ytterligare ett steg i den ekonomiska utvecklingen krävs att en alternativ syn på innovationer och entreprenörskap får fastare fäste i grönländsk ekonomisk politik. Kvar står således att fullt ut utveckla den innovativa kapaciteten. Inte minst är detta en fråga för regional- och utbildnings/kompetensförsörjningspolitiken som på ett nytt sätt skulle kunna uppmärksamma entreprenörskapsproblematiken.

Finns en institutionell kapacitet i det grönländska politiska systemet?

Även svaret på denna fråga måste besvaras jakande. Självstyrelsen är en stark realitet i det grönländska politiska systemet. Viljan att använda självstyrelsen, och att förstärka den, med syftet att bland annat väsentligt förbättra den egna ekonomin är betydande.

Till exempel märks detta i de ganska så segslitna förhandlingarna med Danmark om rättigheterna till mineraler och olja. En framgångsrik oljeutvinning och förekomsten av omfattande diamant- och guldfyndigheter är ekonomiska guldkalvar som, om inte i ett slag så ändå på några års sikt, hade kunnat förändra den grönländska ekonomin. Det finns från grönländarnas sida en extraordinär uthållighet och intensitet när det gäller att hävda rättigheterna till fyndigheter i grönländsk mark och att använda självstyrelseinstrumentet för att få dessa rättigheter erkända.

Förmågan att använda det formella handlingsutrymmet är en utvecklings- och inlärningsfråga. Redan idag bedrivs en kompetent ekonomisk politik under de förutsättningar som råder i grönländsk ekonomi. Handelsbalansen, till exempel, står i fokus för finanspolitiken som aktivt reglerar intensiteten i den offentliga ekonomin. Skattepolitiken används för att stimulera investeringar i företagsbildningar och privata projekt (som dock av andra orsaker än så länge är begränsade). Utbildningspolitiken används för att tillfredsställa näringslivets kompetensförsörjningsbehov och forskningspolitiken för att skapa nya förutsättningar för produkt- och marknadsutveckling. Än kvarstår mycket att göra, men den korta tid som den grönländska självstyrelsen haft till sitt förfogande har inneburit ett intensivt lärande och en kompetensuppbyggnad som är väl värd att uppmärksamma också i internationella sammanhang.

Policyrekommendationer

De policyrekommendationer som ges i rapportens slutkapitel är fokuserade på en förstärkning av den innovativa kapaciteten och då särskilt det grönländska entreprenörssystemet. Dessa rekommendationer är i korthet följande:

- Låt mångfalden vara ledstjärna i den fortsatta näringslivsutvecklingen
- Sök efter dolda kärnkompetenser i befintliga produktions- och sociala system
- Integrera kompetenscentra, innovationsutveckling och entreprenörskapsutbildningar
- Experimentera med kulturellt förankrade organisations- och samarbetsformer
- Intensifiera de internationella kontakterna på gräsrotsnivå

2 Inledning

2.1 Om studien: frågeställningar och begrepp

Den internationella debatt om regioners utvecklingspotential som, med varierande intensitet, förts i såväl forsknings- som policykretsar under de senaste trettio åren har haft en mångfald infallsvinklar och argumentationsstråk. Ett av de centrala stråken berör de intrikata sambanden mellan olika grader av institutionellt handlingsutrymme och regionernas ekonomiska tillväxtpotentialer. Föreliggande rapport, som är den sista i en serie på fyra regionala fallstudier¹, har som syfte att – utgående från en nordisk kontext – bidra till denna debatt².

Det bredare forskningsprojekt som denna rapport alltså är en del av består av två distinkta faser. I en första fas har fyra regionala fallstudier genomförts, i en andra abstraheras resultaten och jämförelser görs med avseende på ekonomisk, innovativ och institutionell kapacitet. I en kommande slutrapport besvaras forskningsfrågorna en efter en som ett resultat av jämförelserna.

2.1.1 Frågeställningarna

På basis av en fallstudie över Grönland diskuteras och analyseras i denna rapport frågan om –och i vilken utsträckning – den formella självstyrelse som Grönland åtnjutit sedan år 1979 påverkat landets ekonomiska och innovativa kapacitet. Dessutom uppmärksammas frågan om det politiska handlingsutrymme som självstyrelsemyndigheterna således formellt har tillgång till även transformerats till en institutionell kapacitet. Annorlunda uttryckt, har självstyrelsemyndigheterna utvecklat en vilja och förmåga att använda självstyrelseverktyget för att utveckla den egna ekonomin?

Följande frågor har, mer specifikt, styrts arbetet med studien:

- *Vad kännetecknar den grönländska självstyrelsen och vilket formellt handlingsutrymme erbjuder den?*
- *Vad kännetecknar Grönlands ekonomi och dess näringsliv? Hur har näringslivet utvecklats och vari ligger dess dynamik?*

¹ De övriga fallstudierna omfattar Åland, Färöarna och Bornholm.

² För en närmare presentation av projektets uppläggning och bakgrund se Karlsson, 2005, 2007; Karlsson & Lindström, 2007 och van Well, 2008.

- *Har självstyrelsen, betraktad såsom ett utökat regionalt institutionellt handlingsutrymme, stärkt den ekonomiska och innovativa kapaciteten inom Grönland?*
- *Besitter Grönlands politisk-institutionella system en institutionell kapacitet det vill säga har det viljan och förmågan att använda självstyrelsen för att stärka den ekonomiska och innovativa kapaciteten?*

Dessa frågor har således legat till grund för genomförandet av studien som knyter an till debatten om regional ekonomisk politik och om den regionala kontextens betydelse för att förstå och utveckla samspelet och rollfördelningen mellan politik och näringsliv på regional nivå.

2.1.2 Centrala begrepp: ekonomisk, innovativ och institutionell kapacitet

I gängse debatt är den ekonomiska utvecklingen ofta konceptualiserad såsom ”tillväxt”. I föreliggande studie har avsikten varit att nå bortom rena tillväxttal och att uppmärksamma *den ekonomiska kapacitet* som ligger bakom tillväxttalen. Ekonomisk kapacitet definieras i studien såsom ”en historiskt utvecklad förmåga hos de signifikanta aktörerna inom en geografiskt avskiljbar enhet att avvärja externa hot och att ta tillvara uppkomna möjligheter genom ett kreativt och effektivt utnyttjande av kritiska resurser”. Den mycket breda kategorin ”de signifikanta aktörerna” lämnar utrymme för att olika kontexter har olika rolluppsättningar vad avser inflytandet på den ekonomiska utvecklingen. I själva verket är rollfördelningen mellan de politiska och de ekonomiska aktörerna en av de variabler med vars hjälp de olika, i studien ingående ö-ekonomierna, kommer att jämföras i projektets slutrapport. Den ekonomiska kapaciteten mäts genom tillväxtförloppen i ekonomierna. I den utsträckning man kan iaktta ett relativt jämnt förlopp i en ekonomi, i jämförelse med de övriga ekonomierna, kan man tala om en förhållandevis högre ekonomisk kapacitet. Konceptet ekonomisk kapacitet leder dock, som ovan sagts, in analysen på djupare nivåer än enbart mätnivån. Det stimulerar till en diskussion om var den ekonomiska förmågan (eller oförmågan) ligger. I slutrapporten lägges därför stor vikt vid en analys av de ekonomiska systemens karaktäristika och deras kapaciteter att åstadkomma tillväxt.

Givet den typ av småskaliga ekonomier som studien befattar sig med har också ett särskilt intresse ägnats *den innovativa kapaciteten*, vilken definieras såsom en central del av den mer övergripande ekonomiska kapaciteten. Potentialen i de ekonomiska systemen ses således mer såsom sammanhängande med en kontinuerlig innovationsförmåga än med en förmåga att åstadkomma enbart storskalighet i produktion och försäljning (även om storskalighet och innovationskraft givetvis inte skall ses som varandra uteslutande i ett ekonomiskt system). Innovativ kapacitet definieras som ”en historiskt dokumenterbar kreativ förmåga att nyttja kritiska resurser

med syftet att omorientera/anpassa en ekonomisk enhet eller delar av densamma”.

Av fundamentalt intresse är samspelet mellan det formella handlingsutrymme som autonomierna i studien besitter samt den ekonomiska och innovativa kapacitet som de kan sägas uppvisa. Vi har dock valt att använda den vidare kategorin *institutionell kapacitet*. Denna kapacitet är ett utslag av såväl det formella handlingsutrymmet som användningen av detta utrymme, det vill säga den faktiska politik som bedrivs för att stärka den ekonomiska och innovativa kapaciteten. Institutionell kapacitet ser vi såsom både viljan och kompetensen att bedriva en relevant ekonomisk politik på det regionala planet.

Det som är gemensamt för ekonomisk, innovativ och institutionell kapacitet är att de kan ses som inlärningsförlopp det vill säga såsom kompetenser som den aktuella regionen utvecklar snarare än ”har” och som – mer eller mindre effektivt – traderas mellan olika generationer av signifikanta aktörer (och till exempel oberoende av vilka politiska partier som har makten). Annorlunda uttryckt, man kan se dem som komponenter i en ekonomisk-politisk kultur i den aktuella kontexten.

Sammantaget kan man således säga att projektet, nu i sin slutfas, fokuserar på sambanden mellan ekonomisk, innovativ och institutionell kapacitet. I varje enskilt fall – Åland, Färöarna, Grönland samt Bornholm (som den enda icke-autonoma regionen i studien) – har en kartläggning och karaktäristik av de individuella politisk-ekonomiska konfigurationerna gjorts. Det är således på denna nivå som de grundläggande kontextuella variationerna kan förstås och givetvis kommer dessa variationer att analyseras ingående i studiens (jämförande) slutrapport.

Den vikt som läggs vid utvecklingen och användningen av de tre analyskategorierna ekonomisk, innovativ och institutionell kapacitet gör att projektet anser sig bidra till den här aktuella debatten inte bara genom sina konklusioner och rekommendationer utan också konceptuellt.

2.2 Fallstudiens design och genomförande

2.2.1 "Thick descriptions"

Under fallstudierna har ett induktivt och empirinära förhållningssätt varit för handen. Det har varit angeläget att fånga karaktärsdrag och samband i den enskilda regionala kontexten. Vi har eftersträvat det som i fallstudiesammanhang brukar betecknas ”thick descriptions”. Avsikten har således varit att se så många och så komplexa samband som möjligt mellan ekonomisk, innovativ och institutionell kapacitet. Avsikten har också varit att finna ömsesidigheter i sambanden snarare än en enkel kausalitet. Även om

grundfrågan således varit sambandet mellan institutionellt handlingsutrymme och ekonomisk (och innovativ) kapacitet så har vi varit öppna även för omvända sambandsförhållanden det vill säga att den ekonomiska och innovativa kapaciteten också kan ha inflytande på den institutionella.

Fallstudierna presenteras i separata rapporter varav den som föreligger här är de fjärde. Slutrapporten innehåller sammandrag av dessa fyra rapporter, men är i huvudsak en abstraherande jämförelse mellan de fyra casen. Denna slutrapport utmynnar också i ett antal policyrekommendationer kring grundfrågan om hur det institutionella handlingsutrymmet bättre kan nyttjas för att stärka den ekonomiska och innovativa kapaciteten inom autonomierna i fråga. Dessutom diskuteras resultaten med referens till mer ”reguljära” regioner.

2.2.2 Sekundär- och primärdata

Studien av Grönland har omfattat såväl sekundär- som primärdata. När det gäller sekundärdata så finns idag ett mycket omfattande material om Grönland, dock inget som är ”skräddarsytt” för projektets syften. På <http://www.nunanet.com/~jhicks/greebib.html> finns en ”selected biography of Greenland” vilken täcker samhällsvetenskapliga och litteraturvetenskapliga publikationer. Enbart denna biografi (som inte omfattar publikationer efter millennieskiftet) innehåller över 400 referenser.

Givetvis utgår alla – också vetenskapliga – texter från vissa perspektiv på studieobjektet eller de fenomen man studerar. I fallet Grönland finns en mångfald perspektiv representerade – flera är utpräglat kritiska. Givet att Grönlands historia täcker en lång period av kolonisering är detta inte att förundra sig över. Analyser av makt, elitintressen och subordination är på många sätt poängfulla mot denna bakgrund. I föreliggande studie refereras till texter som omspanner ett flertal perspektiv, alltifrån maktkritiska till maktneutrala (det vill säga utan explicita problematiseringar av maktförhållanden). Givet att studiens primärmaterial insamlats bland de ledande tjänstemännen inom grönländsk centraladministration har det varit viktigt att ”bryta” det perspektiv som dessa representerar emot andra.

Det perspektiv som studien själv representerar kan inte, utan vidare, inordnas under något av de gängse utan kan bäst läsas ut ur de innebörder som de tre centrala analyskategorierna – ekonomisk, innovativ och institutionell kapacitet – tilldelats. I grunden finns en föreställning om att politik och ekonomi handlar om praktiskt lärande och utveckling. Lärande och utveckling kan inte ske annat än med ett betydande mått av handlingsutrymme. Regionalt ansvar antas således, i sig, vara av godo. Detta innebär emellertid inte att de problem som är förbundna med ansvar på denna nivå – generellt

och kontextuellt – förbises eller ignoreras i studien. En kritisk distans också till grundtesen bakom studien har eftersträvats.

I november år 2007 genomfördes primärdatainsamlingen på Grönland. Insamlingen skedde i form av personliga intervjuer med ledande tjänstemän inom förvaltningen. Ytterligare en intervju har genomförts vid ett senare tillfälle i Stockholm. En beskrivning av metod och bakomliggande metodologi återfinns i studiens tidigare publicerade rapporter. Den intresserade läsaren hänvisas till Karlsson & Lindström (2007), Karlsson (2007) och van Well (2008).

Följande personer har intervjuats i Nuuk:

Peter Aarup Andersen, Specialrådgiver, Skattedirektoratet

Kaare Hagemann, Adm. Dir., Skattedirektoratet

Peter Hansen, Adm. Dir., Erhvervsdirektoratet

Jeanette Holding, Kontorschef, Direktoratet for Fiskeri og Fangst

Kaj Kleist, Adm. Dir., Landsstyrets sekretariat

Lars O. Kristoffersen, Ekonomisk konsulent, Grönlands Arbejdsgiverforening

Christel Lund, Sektionschef, Erhvervsdirektoratet.

Emanuel Rosing, Vice Adm. Dir. for Fiskeri, Direktoratet for Fiskeri og Fangst.

Dessutom har följande intervju genomförts i Stockholm:

Freia Sørensen, Handlegger, Landsstyreområdet for boliger, infrastruktur og råstoffer.

2.3 Rapportens disposition

Rapporten består i allt av 8 kapitel (inkl. sammanfattning). Kapitel 3 ger vissa grundfakta om Grönland och baserar sig på senaste tillgängliga statistik från Grönlands Statistik (2007).

I kapitel 4 kartläggs centrala utvecklingsstråk i Grönlands politiska och ekonomiska historia. Med det perspektiv som ligger till grund för studien, det vill säga att politik och ekonom i mycket handlar om ett kumulativt lärande, behövs detta – längre – tidsperspektiv för att nutiden både skall kunna förstås och evalueras. Kapitlet omfattar den äldsta tiden och kolonitiden fram till 1953 då Grönland integrerades med Danmark.

Kapitel 5 beskriver Grönlands väg till självstyre – de processer som igångsattes och de vägval som gjordes fram till år 1979 då självstyrelsen – *hjemmestyret* – formellt infördes. Här redovisas centrala lärdomar som än idag präglar

självstyrelsemyndigheternas agerande. Här ser vi också hur den institutionella kapaciteten började växa fram.

I kapitel 6 beskrivs självstyrelsens karaktäristika och innehåll såsom de manifesterade sig år 1979 samt det formella handlingsutrymme som självstyrelselagen erbjuder. Dessutom behandlas centrala stråk i utvecklingen efter år 1979 där bland annat politikens ”internationalisering” ges ett speciellt utrymme. Även detta kapitel erbjuder ett deskriptivt underlag för den senare analysen av den institutionella kapaciteten.

Kapitel 7 är en beskrivning och analys av de ekonomiska och näringslivsrelaterade strukturerna. Detta kapitel presenterar det material på vilket uttalanden om den ekonomiska och innovativa kapaciteten skall grundas. Ett delkapitel behandlar också de stora utmaningarna i dagens ekonomiska och näringslivsrelaterade politik.

Kapitel 8 är en analys och en evaluering av den institutionella, den ekonomiska och den innovativa kapaciteten i dagens självstyrelsesystem. De begrepp som presenterats i kapitel 1 kommer nu att användas såsom analyskategorier och deras innebörder ”grundas” i det deskriptiva material som presenterats i tidigare kapitel. Här besvaras också studiens bakomliggande frågor. Tentativa policyrekommendationer avslutar detta kapitel.

3 Några fakta om Grönland³

Grönland är världens största ö som omfattar en areal på 2 166 086 kvadratkilometer. Cirka 81 % av denna areal är täckt av inlandsis och 19 %, 410 449 kvadratkilometer, utgörs av isfritt område (se Karta 1 nedan!). Grönland är belägen på den nordamerikanska kontinenten och dess ”närmaste granne” är Ellesmere Island i norra Kanada som ligger 26 kilometer bort. Avståndet från den nordligaste till den sydligaste punkten (från Kap Morris Jesup till Kap Farvel) är 2 670 kilometer och från öst till väst är det som mest 1 050 kilometer.

Grönland har ett arktiskt klimat vilket innebär att medeltemperaturen aldrig överstiger + 10 grader. Givetvis innebär landets storlek att klimatologiska variationer förekommer. Östgrönland hör således till den högarktiska zonen vilket innebär att temperaturen aldrig når högre än +5 grader, medan Västgrönland tillhör den lågarktiska zonen med en temperatur under den varmaste månaden som når upp till + 10 grader. Delar av västgrönland har öppet vatten året runt.

Befolkningen uppgick den 1 januari 2007 till 56 648 personer. Befolkningen är föremål för en positiv utvandring (644 personer). Utvandringen har under de senaste fem åren överstigit invandringen. Befolkningstätheten är, av förklarliga skäl, mycket låg: 0,14 personer per kvadratkilometer isfritt land.

Alltsedan 1960-talet har det skett en alltmer intensiv urbanisering. Denna har inneburit att 47 000 personer, det vill säga 83 % av befolkningen, idag bor i städerna. Hela 44 % bor i de tre största städerna Nuuk, Sisimiut och Illulissat (se kartan nedan). Det råder också - främst av rent klimatrelaterade orsaker - variationer i befolkningstätheten i olika regioner av Grönland. I Nord- och Östgrönland, med sitt högarktiska klimat, bor enbart 17 % av befolkningen, på Västkusten - i den så kallade Mittregionen samt i Diskoregionen - bor hela 68,5 % av befolkningen. Sydgrönland, slutligen, härbärgerar 14,1 % av befolkningen.

Nuuk är Grönlands administrativa, politiska, ekonomiska och kulturella centrum - dess huvudstad - och har varit centralort alltsedan koloniseringen av Grönland påbörjades på 1700-talet. Sisimiut är den näst största staden och ett nytt centrum för forskning, utbildning och näringslivsutveckling.

³ Samtliga data i denna översikt är hämtade ur Grønlands Statistik, 2007.

Grönlands geografi skapar ett stort beroende av välfungerande transporter. Trots detta finns ett vägnät som totalt inte omfattar mer än ca 100 kilometer. Samtidigt finns 5 255 registrerade fordon av vilka hela 87 % är person- och varubilar. Sedan 2001 har beståndet ökat med över 20 %. Naturligtvis ägs huvuddelen av den samlade motorfordonsparken av personer bosatta i Nuuk där gatunätet också är mest utbyggt.

Transport av passagerare och gods sker med fartyg eller flyg. Det finns 12 flygplatser på Grönland samt 47 landningsplatser för helikopter. Sammanlagt finns också 16 större hamnar samt fiskeribroar på 60 orter.

Grönland erhöll sin självstyrelse år 1979 efter att, fram till år 1953, ha varit en dansk koloni och mellan åren 1953 och 1979 ha utgjort en integrerad del av Danmark med status av län.

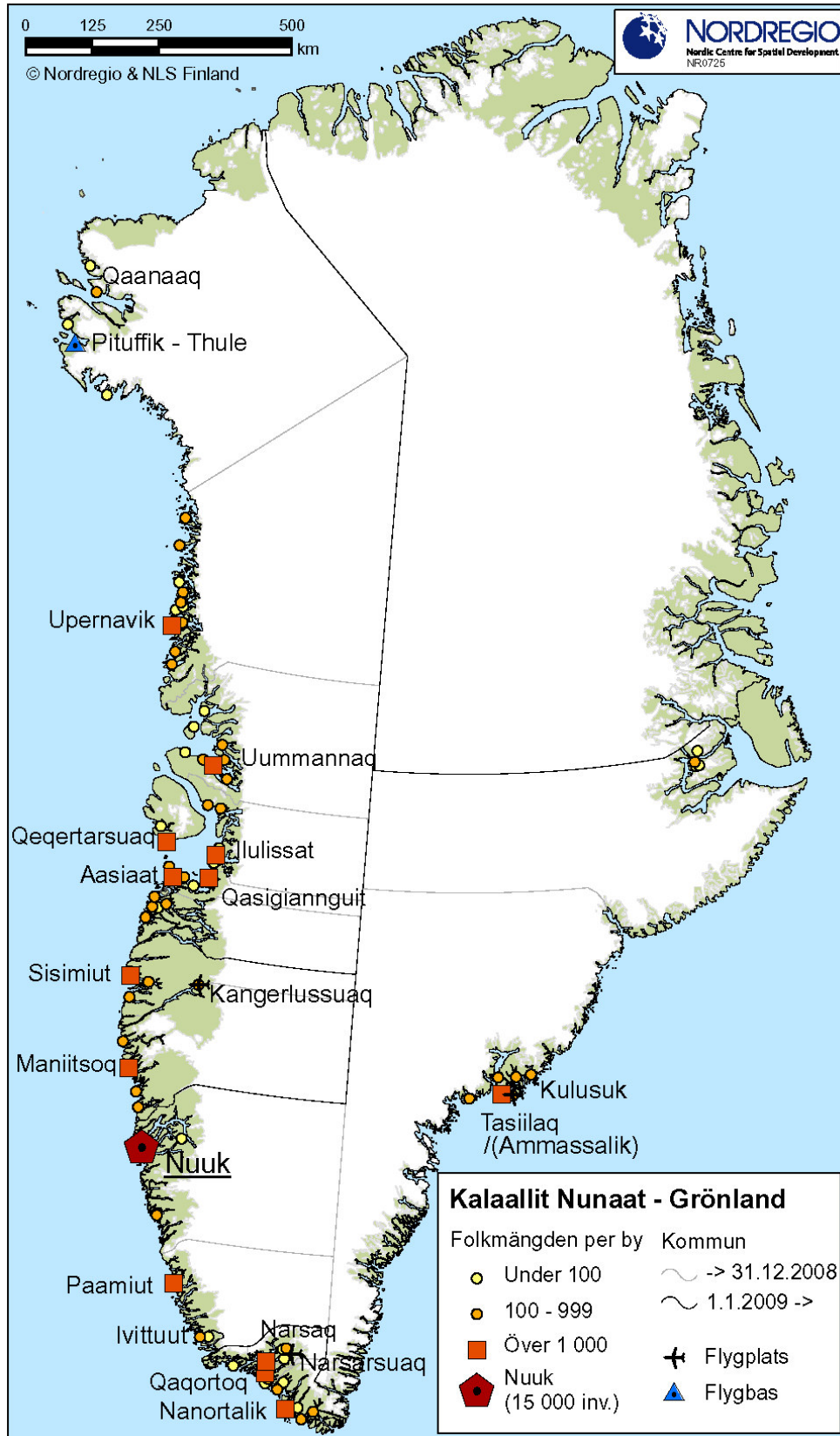
År 1972 befastes Danmarks medlemskap i EU (EG) genom en folkomröstning. Såsom en integrerad del av Danmark kom också Grönland att, från och med 1973, tillhöra unionen. År 1985 lämnade man emellertid gemenskapen och reglerar idag sina mellanhavanden med EU genom separata avtal bl.a. ett frihandelsavtal samt ett fiskeriavtal som ger EU-länderna vissa fiskerättigheter i grönländska vatten.

Genom sin tillhörighet till Danmark och genom att Grönland saknar behörighet på det försvars- och säkerhetspolitiska området tillhör man automatiskt NATO. Det danska medlemskapet sträcker sig tillbaka till år 1949.

Självstyrelsens två högsta organ är Landstinget (lagstiftande organ, parlamentet) och Landsstyret (verkställande organ, regeringen). Landstinget har 31 ledamöter, Landsstyret 7. Nuvarande landsstyreformand (regeringschef) är Hans Enoksen som också företräder det största politiska partiet Siumut (motsvarande socialdemokraterna i dansk politik) (mer om självstyrelsens konstruktion i kapitel 6).

Grönlands kommunalförvaltning består av 18 kommuner. För tillfället pågår dock en kommunsammanslagning som skall resultera i fyra storkommuner där ingen storkommun har under 8 000 innevånare.

Karta 1: Grönlands geografi och bebyggelsestruktur.



4 Den grönländska samhällsutvecklingen fram till 1950-talet

Grönlands hittills kartlagda historia sträcker sig ca 4 500 år tillbaka i tiden och har omfattats av olika (mer eller mindre långvariga) bosättningar som utgått både från Väst och Öst. Grönlands historia är dess resurser. Över tiden har klimatet, växtligheten och djurlivets sammansättning starkt präglat den grönländska befolkningsdynamiken.

Den danska kolonisationen av Grönland påbörjades år 1721 och varade fram till år 1953. Grönlands koloniala status gjorde att man i stort sett isolerades från omvärlden, i enlighet med kolonialmaktens intentioner som var att skydda befolkningen och det grönländska samhällslivet från utomstående influenser. Trots stor tillgång till naturliga resurser och framgångsrika produktionsstrukturer i det grönländska jägarsamhället förblev Grönland ett ekonomiskt och politiskt isolerat område.

Danmarks grundlag av år 1849, som innebar att det kungliga enväldet avskaffades och ett ständerbaserat styrelseskick infördes i Kungariket Danmark, hade begränsad inverkan på förhållandena på Grönland. Demokratin sträckte sig inte till Arktis och rösträtten var, i princip ända fram till år 1953, ytterst begränsad. År 1953 antogs förändringarna i den danska grundlagen som gjorde Grönland till en integrerad – och likaberättigad – del av Danmark och med två platser i folketinget. När självstyrelsen infördes år 1979 var Grönland ett land med en lång historia men med en begränsad politisk och ekonomisk erfarenhet.

Åren 1953 och 1979 är viktiga i det moderna Grönlands tillblivelse. Men innan vi kommer fram till dessa år är det nödvändigt att kartlägga de samhälls- och ekonomiska strukturer som föregick den moderna utvecklingen. Dessa präglar även dagens politiska och ekonomiska liv både som positiva och som negativa referenser. För att förstå de nutida utvecklingslinjerna måste man således förstå de historiska kontexter i vilka de är inbäddade.

4.1 Grönlands tidiga historia

4.1.1 Inuiternas första bosättningar

Arkeologiska fynd på olika boplatser i Grönland visar på förekomsten av ett flertal folkvandringar över historiens gång. De tidiga inuiterna, förfäderna till dagens grönländska befolkning med ursprung i Asien, invandrade från Canada (Ellesmere Island) – över Smith's sund – och bosatte sig längs kusterna. Successivt spred sig de olika kulturerna längs Grönlands kustland. *Independence I* kulturen (ca 2200 f.Kr.) kan

spåras på nord- och nordostkusten, *Sarqaq*-kulturen (2100-900 f. Kr) på syd- och sydvästkusten, *Independence II* (1100-700 f.Kr.) på nord- och sydkusten, Dorset (700-900 e.Kr.) på västkusten och *Thule* och *Innusuk*-kulturen runt alla grönländska kustlinjer (Petersen & Staffeldt, 1978).

Inuiterna etablerade kvalificerade jägarsamhällen med fångstrytmer som följde årstidernas växlingar. Under sommarhalvåret genomfördes jakt på säl, valross och val på öppet vatten, under hösten bedrevs jakt på ren och myskoxe samt fiske av öring och under vinterhalvåret sälfångst ute på isarna. Inuiternas förmåga att överleva de arktiska förhållandena var intimt förbunden med många skickligheter kopplade till användningen av bytena: ”Utnyttjandet av fångade djur var nästan total. Köttet åts, tranet användes till belysning och värme och skinn, knotor och andra produkter från det fångade djuret till vattentäta hel- eller halvpälsar, harpuner, sytråd, tält och kajaker som användes till fångst av mindre däggdjur samt 'konebåtar' som användes till transport av större godsmängder samt för fångst av större valar” (Bro, 1993:10)⁴.

Bosättningarna var fundamentet i inuitsamhällena och bestod av tätt sammanhållna familjegrupper. Familjerna levde i ett ömsesidigt beroendeförhållande till varandra och upprätthöll bosättningsgemenskapen genom såväl fångstrelaterade samarbeten som bosättningskollektiva beslut och sociala (inklusive trosrelaterade) aktiviteter. Speciellt fångsten av de stora djuren - val och valross - krävde ett väl fungerande samarbete och alla tilläts delta i flänsningen av djuren. Plikten att dela med sig och att ta ett ansvar för kollektivet var starkt förankrad: ”I kraft av den politiska och ekonomiska strukturen var klasskillnaderna små i eskimåsamhället och den traditionella europeiska uppfattningen om egendomsrätten var inte utvecklad” (Bro, 1993:11). Alla hade en personlig rätt till att använda egna hus och egna redskap men någon privat egendomsackumulation förekom således inte. Som vi senare skall se i denna rapport så är denna princip om kollektivt ägande - som fortfarande intar en framträdande plats i inuitisk samhällssyn - ett av de stora tvisteämnena även i modern tid mellan grönländarna och danskarna. De senare har således valt att tolka kollektivt ägande såsom ”inget ägande alls” eller ”kronans ägo”. Principen och dess tolkning är inte minst viktig när man ser till möjligheterna av gruvsdrift, oljeexploatering etcetera i framtiden (Petersen, 1995).

Redan i de tidiga inuitsamhällena etablerades också en legitimitetsprincip för makt och ledarskap som bevarats genom tiderna. Bosättningarna leddes av de duktigaste fångstmännen. Fångstskicklighet och legitimitet i maktutövandet var således intimt förbundna med varandra. Även denna föreställning om maktens legitimitet var starkt förborgad hos Inuit och kom, i fri tolkning av Lynge (2003: 26-27), att utgöra en del av

⁴ I syfte att skapa större enhetlighet i framställningen kommer - konsekvent - alla citat att översättas från sina originalspråk (danska och engelska) till svenska.

dess identitet. Inte minst märktes detta i kontakterna med andra folk. Lyngé säger: ”Att avsmaken för hövdingaväsendet i grönländskt historiskt sammanhang lätt kan ses som en uppgörelse med nordborna, och deras sätt att organisera sig, säger sig självt. Antingen det varit indianer eller nordbor som man stött på har Inuit reagerat med att teckna sin egen bild av den goda ledartypen. En som inte härskar och regerar. En som inte prövar att styra saker och ting genom att omge sig med undersåtar. En som uppnår respekt genom sin professionella skicklighet, som man skulle säga i dag, och en som dessutom har ett socialt sinnelag. En som lever efter principen den främste bland jämlikar”. Storfångaren var den naturliga auktoriteten, men han var samtidigt ansvarig för de övriga medlemmarna i bosättningen.

De föreställningar om egendom, ledarskap, makt och ansvar som Inuit bevarat ända tills idag har man, över tidens lopp, varit tvungna att ”konfrontera” med andra föreställningar. Grönlands historia är, trots det isolerade läget, en historia av ekonomiska, ideologiska och politiska (mer eller mindre konfliktladdade) konfrontationer.

4.1.2 Nordborna

Från och med slutet av 900-talet började nordborna, det vill säga vikingarna, att etablera sig på Grönland. Historien berättar om den landsförvisade Erik Thorvaldsson, ”den Röde”, som år 982 begav sig från Island på en sonderingstur till det land som han döpte till just Grönland. Efter sina tre år av förvisning återvände han till Island och lyckades framgångsrikt mobilisera sina landsmän till en regelrätt utvandring. Med 26 fartyg, 600 - 700 utvandrare, boskap, getter, höns och byggnadsmateriel lämnade han Island för att bosätta sig i de områden på Grönland som senare skulle komma att kallas Julianehåb (på sydkusten) och Godthåb (på sydvästkusten). I historiska källor benämns dessa bosättningar Österbygden och Västerbygden. Inne i fjordarna fann utvandrarerna områden som lämpade sig för bosättningar av den karaktär som man – som nordbor – var vana vid, det vill säga områden där det fanns tillgång till betesmark och viss odlingsbar mark, där det fanns färskvatten och där det var lä för havsvindarna. Som mest befolkades dessa nordbosamhällen av 3 500 - 4 000 personer. De begav sig fortlöpande på expeditioner av olika slag upp längs västkusten och bedrev handel med inuiterna. På detta sätt skaffade de sig val- och valrosständer, skinn av björn, säl, ren och polarräv. Det talas till och med om levande björnar och grönländsfalkar som sedan transporterades vidare som handelsvaror och furstliga gåvor till olika platser i Europa (Petersen & Staffeldt, 1978).

Nordbornas Grönland var en fristat fram till år 1261. Därefter underkastade man sig frivilligt det norska kungadömet och betalade skatt till den norske kungen för att i gengäld få säkerställd en reguljär skeppsförbindelse med Bergen. Denna förbindelse var

nödvändig eftersom nybyggarna, i motsättning till inuiterna, inte var självförsörjande. Bland annat var korn en viktig importvara som nordbosamhällena inte kunde klara sig utan. Via skeppsförbindelsen skedde också export av ovan nämnda handelsvaror (Bro, 1993).

Nordborna på Grönland kristnades år 1000. Det var Eriks son Leif som efter en resa till Norge återvände ”omvänd” och med kyrkans män i släptåg. Till att börja med lydde den grönländska kyrkan under ärkebiskopsdömet i Bremen, därefter det i Lund för att slutligen tillhöra ärkebiskopsdömet i Nidaros (Trondheim). Den katolska kyrkan manifesterade sig snabbt som en central maktfaktor. Kyrkans starka position – och legitimitet hos nordbobefolkningen – ledde till att Grönland blev ett eget biskopsdöme (under Nidaros) år 1134. Den lokala kyrkan var den störste jordägaren på Grönland och hade egen representation vid alltinget (ibid.). Alltinget var, som på andra håll i Norden, en sammanslutning av de största jordägarna; en delvis lagstiftande men huvudsakligen dömande makt. Den för inuiterna främmande egendomsrätten var således maktens legitimitetsgrundlag i nordbosamhällena.

Mellan slutet av 900-talet och 1400-talet var Grönland befolkat av både inuiter och nordbor som med olika bosättningsstrukturer, olika överlevnadsformer och olika föreställningar om styre och makt levde ”sida vid sida”. Under 1400-talet upphörde dock nordbornas bosättningar; de försvann helt enkelt från den grönländska kontinenten. Detta var en dramatisk förändring om man betänker att Österbygden under sin glans dagar bestod av 190 gårdar, 12 kyrkor och 2 kloster samt Västerbygden av 90 gårdar och 4 kyrkor (Petersen & Staffeldt, 1978:82). Osäkert är vad som skedde. Var det, som nutida källor spekulerar i, klimatrelaterade förändringar som omöjliggjorde boskapsskötsel?

Eller var det den livsviktiga förbindelsen med Bergen som avbröts? Kung Magnus Smek monopoliserade handeln med Grönland år 1384 vilket givetvis reducerade Grönlands förbindelser med omvärlden. Från och med år 1389, då Norge kom att lyda under Danmark, skedde ytterligare inskränkningar i trafiken. Erik af Pommern införde år 1425 förbud för all privat seglation på Grönland. Endast kungens egna skepp fick angöra Grönland. Var det så att också kronans skepp till slut upphörde med seglationen?

En tredje förklaring till nordbornas försvinnande har mer krigiska förtecken. I gamla inuitiska källor talas om ”skrällingarna” ett folk på det nordamerikanska fastlandet som, i motsättning till de grönländska inuiterna, var ett erövrar- och krigarfolk. Att de vid olika tillfällen ”besökt” det grönländska fastlandet anses fastställt. I ett brev från påven Nikolaus år 1448 pålägger han de isländska biskoparna att undsätta den grönländska menigheten eftersom ”det kom en hednisk flotta och härjade bland människorna och de

heliga byggnaderna med eld och svärd” (Petersen & Staffeldt, 1978:84).

Oberoende av vilken eller vilka förklaringar som är de riktiga kan emellertid konstateras att inuiterna åter, under cirka 300 år, blev de enda bosättarna kvar på Grönland. Detta hindrade inte att Grönland under mellanperioden både återupptäcktes och exploaterades av främmande skepp. Syftena med dessa expeditioner var två - att finna nordvästpassagen för handeln med Kina och Indien samt valfångst.

4.1.3 Expeditioner och valfångst

Främst var det engelska, danska och nederländska expeditioner – genomförda av de vid denna tidpunkt blomstrande *compagnierna* – som utforskade vattnen kring Grönland i syfte att finna nordvästpassagen. Långsamt kartlades också Grönlands kuster. Kontakter förekom mellan inuiterna och utforskarna och historien berättar att flera inuiter tagits till fånga och förts till Europa. År 1612 skall engelsmannen James Hall ha dödats utanför Holsteinbro som hämnd för att han år 1606 hade bortfört fem grönländare (Petersen & Staffeldt, 1978).

I historieskrivningen går dock denna tid under beteckningen ”valfångartiden” och detta givetvis inte utan orsak. Tran behövdes för belysningsändamål och blev under mitten av 1600-talet alltmer efterfrågat i samband med att gatubelysning infördes i de europeiska storstäderna. Valfångsten hade börjat i de östra delarna av Nordatlanten men expanderade successivt västerut i takt med att valstammen decimerades. Med en nutida vokabulär kan man tala om en regelrätt rovdrift. Baskiska, engelska, tyska, danska, norska, holländska och frisiska valfångarskepp anlände en masse i maj varje år och stannade hela säsongen ut, fram till augusti/september. Ca 1 000 fartyg kunde årligen operera i dessa vatten och vi talar om besättningar och fångstmän på upp till 10 000 man (Petersen & Staffeldt, 1978).

Samtidigt utvecklades en regelrätt handel med grönländarna. Speciellt holländarna såg rika affärsmöjligheter i denna handel. De ”köpte” späck, björn- och rävskind samt val- och valrosstand som fortsättningsvis var mycket eftertraktade runt om i Europa. De medförde och ”sålde” europeiska konsumtionsvaror såsom strumpor, vantar, ullkläder, skjortor, knivar, synålar, tennprodukter, mässingskedjor, keramik och porslinsvaror, vapen, fiskekrokar, speglar, spelkort och alkoholdrycker. Vissa varor var nyttiga i den grönländska vardagen, andra totalt onyttiga. Ofta såldes de till överpris. Handeln kom givetvis att få konsekvenser för inuitisk livspraxis: ”Grönländarna blev efter handen beroende av de europeiska varorna och i stället för att fånga det som det fanns användning för (i det egna samhället, författarens anm.) började man att insamla ett överskott på späck och intensifiera pälsdjursjakten för att ha något att handla med. Socialt betydde handeln med nederländarna att storjägaren behöll sina byten istället för

att dela med sig till de fattiga på boplatserna. Han kunde på detta sätt köpa de mer effektiva europeiska fångstredskapen och därigenom ytterligare utöka sin produktion, men konsekvensen blev att det började uppstå nya skillnader i det annars socialt likställda eskimåsamhället” (Bro, 1993:25).

Från dansk sida såg man den intensifierade handeln och valfångsten i Grönland med irritation. Man menade att man fortfarande hade den naturliga överhögheten över, i princip, hela Nordatlanten. Man var dock noga med att inte stöta sig med holländarna och engelsmännen som man, av politiska skäl, var tvungna att upprätthålla goda relationer till. Vad som slutligen avgjorde att Danmark började hävda sin suveränitet – i konflikt med den ”havens frihet” som holländare och engelsmän åberopade – var den framväxande merkantilismen under kung Christian den IV (ibid.). Merkantilismen kom, tillsammans med kyrkans missionssträvanden, att mobilisera krafterna till en regelrätt kolonisering av Grönland. Det hela började år 1721.

4.2 Kolonialtiden

4.2.1 Den formella kolonisationen och upprättande av KGH

Det kan synas litet märkligt att danskarna benämnde sitt agerande ”kolonisering” eftersom ju danska staten hade gjort, och kunde göra, anspråk på territoriet alltsedan Norge införlivades med Danmark år 1380. Petersen (1995) konstaterar dock i sin begreppsutredning att termen ”koloni” – med specifik referens till just Grönland – avser en ”missions- och handelsstation”. Följaktligen var inte Grönland – om man strikt följer denna begreppsanvändning – *en* koloni utan Grönland bestod av flera kolonier (lika med antalet handels- och missionsstationer). Som ett kuriosum kan nämnas, om man fortsättningsvis följer Petersen, att Island och Färöarna benämndes ”bilande” (biländer) medan Danmarks kolonier i Västindien benämndes just kolonier med referens till hela det territorium som man gjorde anspråk på.

Koloniseringen – som var ett gemensamt projekt mellan stat, kyrka och näringsliv – genomfördes med konsekvens. År 1800 var praktiskt taget hela den grönländska västkusten under kolonial administration. Det var dock svårt att få lönsamhet i koloniseringsprojekten och de olika, mer eller mindre statsstödda, kompanierna ersatte varandra med regelbundna intervall.

Det ekonomiska utfallet av kolonisationsprojektet förbättrades dock avsevärt när Den Kongelige Grönlandske Handel (KGH) etablerades år 1774. KGH var inte ett nytt kompani utan ett regelrätt statsmonopol. Enväldet gjorde nu slag i saken för att få handel och valfångst lönsamma. Det ultimata syftet var att, med merkantilismen som ledstjärna, få in pengar till statskassan samt att göra missionen till ett självbärande

projekt. Dessutom hade KGH som sin uppgift att effektivisera och enhetliggöra koloniadministrationen. Detta lyckades man med över förväntan och under 100 år framöver skulle dess verksamhet komma att drivas under relativt intakta, och alltmer lönsamma, former.

KGH var en alltigenom centraliserad verksamhet, och fram till år 1849, underställd Råntekammaren. Det var en, med modern terminologi, strikt byråkrati med sina direktorat, inspektörer för Nord- och Sydgrönland, chefer för de olika kolonidistrikten och med sina precisa förordningar och instruktioner för administration och handel. Planeringen av de olika distrikten följde ett givet mönster: ”Själva kolonin bestod dels av butik, packhus, hamn, tranbränneri, danska tjänstebostäder, kyrka och mer eller mindre fast bosatta grönländare och dels av ett mindre antal små handelsplatser (loger eller utplatser) med butik som förestods av en på platsen stationerad assistent eller utplatschef” (Bro, 1993:58). Rent geografiskt sträckte sig kolonin (med sina utplatser) ca 150 -200 km nord respektive syd om sitt centrum. Den totala kolonisationen längs den grönländska västkusten omfattade år 1800 ca 1 500 km (Petersen, 1995).

För att reglera handeln mellan grönländare och danskar och för att förhindra en okontrollerad (dansk) efterfrågan på grönländska produkter samt internkonkurrens mellan kolonidistrikten infördes ett fastprissystem (generaltaxor). Grundstrategin var att upprätthålla den grönländska produktionen av tran, skinn etcetera genom att erbjuda goda priser på inbytena på dessa produkter till sådana europeiska produkter som effektiviserade produktionen (vapen, ammunition, synålar och dylikt). Normalt gavs det heller inte möjlighet för grönländarna att köpa europeiska livsmedel och priserna på ”lyxprodukter” som socker, kaffe, tobak, leksaker etcetera låg högt (Bro, 1993:58). KGH införde således sofistikerade styrsystem för att bevara produktionen intakt samtidigt som den kontinuerligt effektiviserades genom förbättrad produktivitet. Knappast att förundra sig över blev KGH en lysande affär.

Såsom på många andra håll under kolonisationens dagar gick ekonomi och religion hand i hand. Den kulturella styrningen – missionen – genomfördes med samma precision som den ekonomiska. Från och med år 1736 lades missionsarbetet under Missionskollegiet i Köpenhamn som blev därigenom en gren av statskyrkan. Präster, hjälppräster och lärare anställdes av staten och undervisades i grönländska innan de sändes ut på ”fältet”. Skolor etablerades i kolonidistrikten med danska lärare som undervisade på grönländska. Han Egede och hans son Poul, som senare tog över efter fadern, utarbetade biblar, katekeser, psalmböcker samt läromedel på grönländska. Endast en liten procent av grönländarna förblev ”oomvända” i den effektiva missioneringsprocessen. Vid sidan av statskyrkan tilläts för övrigt även herrnhutarna, att med viss framgång, etablera församlingar på Grönland. (Bro, 1993).

4.2.2 *Koloniadministrationen under 1800-talet*

Genom en överlägsen produktionsplanering (baserad på inuitisk kompetens) lyckades det danskarna att mota bort konkurrenterna – och då speciellt holländarna – även från de ”fria” grönländska vattnen. Holländarna fångade val från egna skepp och med egen utrustning. KGH valde att satsa på det fångstkunnande som redan fanns bland inuiterna och som var överlägset det europeiska. Genom ett antal styrmekanismer – kontinuerligt höjda priser på inhandlingen av tran och skinn, statliga stöd till innovationer (bland annat i utvecklingen av fångstredskap och kajaker), belöningar till och offentliga omnämmanden av de duktigaste fångstmännen etcetera – arbetade man från KGH:s sida med att ytterligare förbättra effektiviteten i fångsten.

I de instruktioner från Räntekammaren som låg till grund för KGH framhölls att monopolets verksamhet i minsta möjliga utsträckning skulle gripa in i grönländarnas levnadssätt. Till trots för statsmaktens intentioner och KGH:s instruktioner kom koloniseringen, och de ekonomiska krafter som koloniseringen igångsatte, att påverka det grönländska levnadssättet som genomgick en europeisering. Bro (1993:94) poängterar, såsom grundorsak, de produktionsincitament som utgick från en kontinuerlig samt stigande efterfrågan på grönländska produkter: ”För att begränsa grönländarnas konsumtion av, och för att ersätta den grönländska produktion som kolonialmakten i allt större grad inhandlade, måste KGH utvidga sortimentet av europeiska varor samt sänka priserna på dessa. Resultatet blev att (...) grönländarna i stigande grad använde europeiska varor och att de på detta sätt blev ännu mer beroende av andra förbruksvaror. Utöver de dittillsvarande europeiska produkterna kom handeln också att omfatta stigande mängder kaffe, tobak, konfektyr, gryn, mjöl, kakelugnar, spisar, träbåtar, typhus, kol, fönsterglas, trä till väggar, golv och loft i de traditionella torvhusen samt en mängd andra av industrialismens nya varutyper”.

Europeiseringen stannade emellertid inte vid ändrade konsumtionsmönster. Den nya produktionslogiken medförde att den naturliga mobiliteten mellan fångstplatserna minskade och att en ”urbanisering” påbörjades (naturligtvis också påskyndad av de ändrade konsumtionsvanorna och beroendet av europeiska produkter). Belönandet av de skickligaste fångstmännen skapade en ny intern konkurrens mellan tidigare samarbetande fångstmän, den kollektiva äganderätten började rämna inifrån och klassamhället gjorde sitt intåg. Fler och fler lämnade sin fångstmannaprofession och tog (löne)anställning som arbetare, sjömän, hantverkare, lärare samt som KGH:s lokala chefer på handelsplatserna (ibid.). Speciellt de två senare grupperna av anställda kom att få en hög status bland grönländarna själva vilket givetvis stärkte den framväxande stratifieringen ”inifrån”.

Långt ute på utplatserna missionerade prästerna, uppbackade av ett alltigenom kyrkligt skolsystem (som faktiskt bibehölls ända fram till år 1953), och – liksom på andra håll i världen – påtog sig religionen rollen av utvecklingsagent. ”Civilisationsideologin” visade vägen och målet.

År 1849 genomfördes den stora grundlagsreformen i Danmark. Enväldet avskaffades och ersattes av ett representativt styrelseskick. Islänningar och färöingar omfattades av den parlamentariska process som igångsattes, om än med varierande inflytande (se Karlsson, 2007). Grönland ställdes emellertid helt utanför. Några folketingsplatser var inte aktuella för grönländarnas del. Genom en strukturförändring i statsförvaltningen lades dock Råntekammaren ner och KGH kom att lyda under det nyinrättade Inrikesministeriet.

Detta innebar inte att det inte fanns en viss reformvilja särskilt bland mer ”radikala” ämbetsmän inom kolonistyret. Sydgrönlands inspektör H J Rink, herrnhutmissionären Samuel Kleinschmidt, lärarseminariets föreståndare C E Janssen och läkaren J F T Lindorff (alla, men särskilt H J Rink, kända i historien som ”grönlandsivrare”) insände år 1856 ett förslag till Inrikesministeriet om att införa lokala råd för omhändertagandet av den sociala förvaltningen (Petersen & Staffeldt, 1978). Skribenterna hänvisade till ett stigande fattigdomsproblem bland grönländarna. I en första omgång fick man nej, men redan påföljande år (1857) infördes – inom kolonidistriktet – så kallade ”föreståndarskap” (forstanderskab) som ungefärligen motsvarade kommunalråden (stads- och sockenråden) i Danmark.

I föreståndarskapen ingick automatiskt det högsta kolonistyret, med läkaren och prästen i spetsen. Sedan valde överhuvudena för de ledande grönländska familjerna den resterande delen av föreståndarskapet. Föreståndarskapets språk var grönländska och rådet fick sig tilldelat ett antal specifika uppgifter: att utdela fattighjälp, att premiera de bästa fångstmännen, att utdela ”statsstöd” till inköp av fångstverktyg samt att fungera som lokal rättinstans. Huruvida införandet av dessa råd sedan var uttryck för en genuin demokratiseringsönskan eller enbart var avsett att förbättra kolonialmaktens legitimitet (och befästa klassamhället) råder delade meningar om. Såsom Bro (1993:97-8) framhåller kan avsikterna tolkas på ett flertal olika sätt beroende av samhällsteoretiskt perspektiv.

KGH befäste sin monopolställning under hela 1800-talet. På Island och Färöarna upplöstes – i tidens liberalistiska anda – monopolerna. Från Köpenhamns sida tillsattes förvisso flera kommissioner med syftet att undersöka möjligheterna för samma utveckling på Grönland, men rekommendationerna förblev desamma – bevara monopolerna! Varför? Bro (ibid.:99) framhåller följande skäl: ” (...) att KGH-monopolet

skulle skydda det sårbara grönländska samhället från industrikapitalismens och imperialismens skadliga verkningar. KGH skulle dessutom inte längre syfta till största möjliga vinst utan skulle istället bära sig och i större utsträckning använda sina eventuella överskott för att göra grönländarna mer upplysta och förbättra deras levnadsstandard. Målsättningarna för grönländspolitiken hade helt tydligt blivit mer *patriarkaliska* (författarens kursivering) och präglades av en annan av tidens ledande ideologier: socialkonservatismen”. Förvisso fanns också praktiska erfarenheter att hänvisa till. Sålunda tilläts, på experimentbasis, en handelsman Kall att förpakta utplatsen Napassoq på 1830-talet. På kort tid blev grönländarna helt beroende av honom. I skuld till honom förlorade de till och med sina fångstredskap. När inga ytterligare förtjänster var i sikte lämnade Kall Napassoq, en bygd i utarmning och fattigdom (Petersen & Staffeldt, 1978). Vid sidan av detta ur samhällssynpunkt alltigenom misslyckade experiment, skall emellertid också nämnas den kryolitgruva som etablerades av privata intressen i mitten av 1800-talet, ”Kryolith Mine og Handels Selskab”. Gruvan genererade ända fram till 1950-talet ett bra överskott till sina ägare (Dahl, 1986). Vinsterna av kryolitbrytningen kom dock inte grönländarna till del.

Slutet av 1800-talet skapade dock nya problem för KGH och koloniadministrationen. För det första var det världshandeln. KGH:s hela verksamhet var uppbyggd kring de existerande produktionssystemen och det överlägsna sälffångstkunnandet bland grönländarna. När petroleum och gas kom att ersätta tran som belysningskälla reducerades givetvis snabbt efterfrågan på sälspäck. Priserna sjönk på världsmarknaden och ingen grönländsk ersättningsproduktion fanns att tillgå. Fastprissystemet arbetade i ”negativ” riktning för KGH både i inhandlings- och uthandlingsledet. Fattigdomen spred sig bland befolkningen och KGH, som ju stod för en stor del av det sociala stödet, fick – till följd av reducerade inkomster – alltmindre medel att bekosta detta stöd. De ekonomiska problemen hotade, emot slutet av 1800-talet, hela KGH:s existens.

Vid sidan härav mobiliserades i Danmark – med Grundtvig som föregångsgestalt – en ny generation intellektuella som ivrade för folken och de lokala kulturerna. Sprungna ur dessa nya strömningar anlände unga präster och lärare till Grönland med en starkt kritisk syn på KGH och kolonialmakten. Politiskt fick de, i folketinget, sin uppbackning av Venstre och Socialdemokratin. På Island och Färöarna florerade nationalismen och de första stegen till självständighet respektive självstyrelse togs. Övergången till 1900-talet innebar stora utmaningar för KGH.

4.3 Omvandlingen av det danska kolonistyret

4.3.1 Administration och handel skiljs åt

Fram till början av 1900-talet hade Grönland inte varit en ”sak” i dansk politik. Systemreformen år 1901 och införandet av parlamentarismen i Danmark, tillika med en alltmer öppen och aktiv press, skapade emellertid grogrunden för en kritik av förhållandena på Grönland. KGH utpekades i folketinget och i pressen såsom ett ämbetsmannavälde som i jakten på profit missbrukade sin makt och satte den grönländska befolkningen under förmynderi. I centrum för den reformrörelse som startade runt 1905 – både i Danmark och bland ledande danska företrädare med erfarenhet av förhållandena på Grönland – stod emellertid kraven på ett särskiljande av de administrativa och ekonomiska funktionerna samt ett större mått av grönländskt självstyre. De förra ledde så småningom, genom 1908 års styrelselag, till att KGH förlorade sina administrativa funktioner som nu övertogs av Grönlands Styrelse som i sin tur lydde under Inrikesministeriet samt i kyrkofrågor under Kyrko- och Undervisningsministeriet. KGH underställdes i princip Grönlands Styrelse genom att styrelsens direktör var den som anställde den handelschef som skulle leda KGH (som nu enbart sysslade med handel och seglation på Grönland).

Kraven på ett utökat grönländskt självstyre tillgodosågs genom att de tidigare föreståndarskapen omvandlades till dels två landsråd (ett i nord och ett i syd) och dels till ett sextiotal kommunråd. Inga danskar tilläts i dessa råd (en lagregel som gällde ända fram till år 1925, Petersen & Staffeldt, 1978). Alla grönländska män över 23 år fick rätt att välja, och var själv valbara, till dessa råd. Kommunråden valde i sin tur landsråden. Landsråden skulle omhänderha den landsomfattande förvaltningen av Grönland och fungera som remissinstans till den danska regeringen i saker som förelades råden. De hade också rätt att framlägga egna förslag för Inrikesministeriet. Förvaltningen inbegrep administration av landsdelarnas respektive ”kasser” samt en gemensam fond för Grönland. De förra skulle bekosta utvecklingen av en ersättningsproduktion, nämligen fiskeriverksamheten samt en växande publiceringsverksamhet (väsentlig för de lokala lärarseminarierna). De senare, kommunråden, hade på sitt ansvar att - genom fonderna - bekosta socialstöd, husförbättringar, inköp av redskap, barnmorskeutbildning samt sjukdomsbekämpande (Bro, 1993:130).

Det för Grönland senare så väsentliga fiskeriet fick således sin början i dessa tider. Det hade företagits omfattande undersökningar i de grönländska vattnen och man kunde konstatera att det fanns rikliga mängder fisk längs västkusten. Flera försöksverksamheter startade år 1911. Både lands- och kommunråden fick därmed inflytande över fiskeriets fortsatta utveckling (Petersen & Staffeldt, 1978).

Kring den interna styrelsen av Grönland rådde betydande enighet. Fortfarande var dock monopolet en tvistefråga. Inte minst de kapitaltunga kretsarna (banker, kompanier och storföretag) i Danmark såg med oblidiga ögon på hur Grönland fortsättningsvis var stängt för privat exploatering. Här fanns betydande naturresurser – förutom de levande resurserna så hade också kryolit börjat utvinnas genom gruvdrift i södra Grönland – och naturligtvis billig arbetskraft. I intresseorganisationen ”De danske Atlanterhavsöerne” och senare i Grönlandskonsortiet drevs kraven på en liberalisering av de grönländska produktionsförhållandena. De planer som konsortiet framlade för Inrikesministeriet gynnade dock inte deras sak. Förutom en långtgående resursexploatering önskade konsortiet fullständig kontroll över, vad man med en modern terminologi skulle kalla, ”värdekedjan” det vill säga hela förädlingen, distributionen och den vidare försäljningen av de framtagna produkterna. Egendomsrätten till fångst- och transportfartyg och produktionsanläggningar på land samt dispositionsrätten till alla resurser skulle helt tillhöra konsortiet medan den grönländska befolkningen skulle bli lönearbetare och underleverantörer.

Förslaget lades fram för reformrörelsen på Grönland och för KGH som nu – och trots tidigare konflikter – gjorde gemensam sak och avvisade förslaget. Enligt deras syn var: ” (...) landets rikedomar folkets egendom och då grönländarna på produktionssidan aldrig skulle kunna klara sig i konkurrensen med utländsk teknologi och kapital var det statsmonopolets viktigaste uppgift att hålla privatekonomiska intressen borta och att utveckla befolkningens näringsmässiga användning av de naturgivna potentialerna antingen för egen näringsverksamhet eller för export” (Bro, 1993:132). Man menade emellertid också att grönländarnas beroende av en europeisk varuförsörjning inte fick göras till föremål för en privatkapitalistisk exploatering. Med det rena profitintresset som ledstjärna var det lätt hänt att priserna stegrades otillbörligt (till följd av stor efterfrågan) och att icke-räntabla utplatser lades ned. Från ministeriets sida lade man stor vikt vid dessa argument. Alla privata koncessionsansökningar avvisades och Monopolet befäste sin ställning. I 1908 års styrelselag fastslogs monopolprincipen.

Det är intressant att notera att det, i samband med behandlingen av 1908 års styrelselag i det danska folketinget, fördes en diskussion om hur den fortsatta utvecklingen av det grönländska samhället skulle finansieras. Mycket känns faktiskt igen också i den nutida debatten om det danska finansiella stödets (klumpsummans) vara eller inte vara. I grunden handlade diskussionen om självförsörjningsgraden det vill säga i vilken utsträckning som Grönland skulle bära sig själv och inte belasta den danska statskassan. Dels fanns naturligtvis överskottet från KGH som disponerades enligt fastlagda principer dels diskuterade man också möjligheterna av att genom avgifter för privat gruvdrift och valfångst få in medel som skulle användas till att bygga ut skolsystemen, sjukvården och den lokala administrationen. Fortsättningsvis var dock frågan om privata

etableringar ”het” och bland annat från socialdemokratisk sida gick man emot att de statliga intressena ersattes av privata. Istället önskade man en översyn över KGH:s avanser och föreslog ett mer avancerat system för statliga stöd till grönländska utvecklingsinsatser. Men som sagts, frågan om den självbärande ekonomi som just nu är högaktuell i diskussionen om Grönlands framtida vägval, är inte ny utan har minst 100 år på nacken.

4.3.2 Utvecklingen fram till andra världskriget

Efter det att det nya styret för Grönland etablerats och KGH:s position befästs kraftsamlade KGH och de grönländska styrelseorganen kring utvecklingen av en ersättningsproduktion till sälfångsten. Som tidigare nämnts hade världsmarknadspriset på tran kraftigt reducerats under senare delen av 1800-talet och den grönländska exporten (läs KGH) bedrevs med små marginaler. Förvisso fanns en efterfrågan på skinn – även från andra djur än säl såsom polarräv, björn etcetera – men denna efterfrågan uppvägs inte nedgången i efterfrågan på späck.

Omkring år 1910 (se ovan) började fiskeriet, på allvar, att ta fart och redan år 1926 översteg värdet av inhandlingen av torsk den av säl. Samtidigt påbörjades fåravel i Sydvästgrönland och nya, såväl inhemska som utländska, marknader för kött och ull upparbetades. Ett kolbrott öppnade år 1924 och dessutom började allt fler grönländare att ta plats i koloniadministrationen och i ”europeiska” jobb. Grönland var med andra ord, under tiden från århundradeskiftet och fram till andra världskriget, ett land i ekonomisk omvandling. En regional differentiering skedde samtidigt. Fiskeriet bedrevs i allt väsentligt längs västkusten, fåraveln var koncentrerad till området runt Julianehåb i syd (som genomgick klimatologiska förändringar vid denna tidpunkt) medan sälfångsten fortsatte som huvudnäring i nord (jfr Karta 1).

En för föreliggande rapport central fråga, det vill säga om ett utökat självstyre har en positiv inverkan på ekonomisk och innovativ kapacitet, kan – om man analyserar den här aktuella perioden i Grönlands historia – besvaras jakande. Bro (1993:147) säger: ”Även om naturrelaterade förhållanden har en stor betydelse i arktiska områden råder det dock inga tvivel om att såväl kolonistyret som grönländarnas egna parlamentariska organ spelade en mycket aktiv roll i landets näringslivsutveckling” (författarens kursivering). Fiskeriet krävde nya investeringar i produktionsmedel. Huvuddelen av fiskeriredskap och träbåtar finansierades således med räntefria lån från staten och de grönländska fonderna. Till fångst, tvätt och saltning av den inkommande fisken upprättade Grönlands styrelse ett stigande antal fiskehus på land. För inkokning av hälleflundra startade Styrelsen år 1924 en inkokningsfabrik i Holsteinsborg och i samma stad ett litet skeppsvarv för reparationer av båtarna. Härutöver upprättade Styrelsen tre fåravelsstationer med syfte att lära ut fåravel bland grönländarna. Efter några år på

stationen kunde eleverna låna ett fårbestånd och starta upp på egen hand. Lån till stall och andra investeringar beviljades från de offentliga fonderna.

Samtidigt som det grönländska näringslivet utvecklades i riktning emot större robusthet skedde emellertid en fördjupad europeisering av den grönländska livsformen. De europeiska livsmedlens (mjöl, kaffe, socker, kött) och förbruksvarornas (kol, kakelugnar, redskap, ylle- och bomullskläder etcetera) andel av det totala förbruket steg från 22 % till 50 % mellan åren 1910 och 1935 (ibid.:147). Lönearbete blev allt vanligare och med det penninginkomster. I takt med att sälfångstens betydelse avtog sökte sig grönländarna mer och mer till de tätorter där utkomst fanns att få och där skolor, sjukstugor och handelsbodas var belägna. De avlagset belägna bosättningarna decimerades till sina befolkningstal och inflyttningen till tätorterna intensifierades.

Med en utökad handel både inom Grönland och utomlands behövdes förbättrade kommunikationer. Infrastrukturuppbyggnaden blev, efter näringslivsomläggningen, kolonistyrets stora uppgift. Dels förbättrades den kustgående trafiken, dels trafiken med Danmark. Motoriseringen av Atlantfartygen innebar att genomsnittsresan Grönland-Danmark reducerades från 99 till 58 dygn (ibid.:148). Härigenom effektiviserades posttrafiken betydligt. Dessutom byggdes telegrafnätet ut. Grönland moderniserades med andra ord raskt med hänsyn till sin infrastruktur.

Även sjukhusväsendet förbättrades. År 1940 fanns det 325 sjukhusplatser på Grönland vilket skall jämföras med de 30 platser som fanns år 1900. De med hälso- och sjukvård sammanhängande utgifterna steg, under samma period, från 25 000 kr till 475 000 kr. En ålderspension – för alla dem som uppnått 55 år och inte kunde försörja sig själva – infördes. Skolväsendet byggdes ut och en 7-årig skolplikt infördes. På högre utbildningar blev danskan, vid sidan av det grönländska språket, obligatorium. Detta var inte endast betingat av att läromedel för högre utbildning på grönländska saknades utan också av att det rådde akut brist på tjänstemän inom den växande förvaltningen. Med en danskkunnig grönländsk befolkning etablerades ett rekryteringsunderlag till denna typ av befattningar. Detsamma gällde för övrigt för skolväsendet som på detta sätt fick tillgång till kvalificerade lärare.

Frågan om Grönland borde bära sig självt eller om man skulle acceptera att ge statstillskott från Danmarks sida var ingen konflikfråga under den här aktuella perioden. I takt med att skolor, sjukvård, infrastruktur och kommunikation byggdes ut accepterades det, från danskt politiskt håll, att Grönland ”gick med underskott”. Å andra sidan var man också i Köpenhamn överens om att eventuella överskott i Grönlandshandeln (KGH) skulle förbli i grönländarnas händer. Hälften av överskotten skulle betalas ut till befolkningen, den andra hälften fonderas för att täcka eventuella

senare underskott. Detta stadfästes genom ändringar av styrelselagen år 1925.

Under denna period gjordes också de första avstegen från ”det totala beskyddet” av den grönländska befolkningen och dess näringar. Det var Färöarna som nu fick tillåtelse att, under reglerade förhållanden, fiska utanför Grönland. Färöingarna tilläts också etablera egna hamnar och förhandlade fram ett successivt utökat både inomskärs och utomskärsfiske. Som mest var hela 40 % av den färöiska fiskarkåren lokaliserad vid Grönland under sommarhalvåret (Karlsson, 2007). Grönlands Styrelse var satt under stor press att också öppna fiskevattnen för andra nationaliteter och år 1937 blev Færingehavn ett internationellt fiskericentrum som, om andra världskriget inte hade kommit emellan, allvarligt hade kunnat hota den späda planta som det grönländska fiskeriet trots allt var vid denna tidpunkt.

4.3.3 *Grönland under andra världskriget*

Tysklands ockupation av Danmark den 9 april 1940 innebar att alla förbindelser mellan Danmark och Grönland omedelbart avbröts. Varken England eller USA accepterade en dansk regering under tysk ockupation och det blev de två landsfogdarna på Grönland, Axel Svane och Eskil Brun, som enligt paragrafen i 1925 års styrelselag om ”särskilda omständigheter” ensamma påtog sig det danska myndighetsutövandet.

Redan samma dag som den tyska ockupationen genomfördes hade emellertid det danska sändebudet i Washington, Henrik Kauffman, avsagt sig allt samröre med dansk utrikespolitik och agerade nu för att bli erkänd som representant för ett Danmark som inte kontrollerades av tyskarna – i princip Grönland samt danska fartyg som befann sig i utländska hamnar. Kauffman uppmanade fogdarna att inte lyda order från Danmark samt att inleda ett samarbete med USA. Då han följande år erkändes som det ”fria” Danmarks företrädare innebar detta, i princip, att Svane och Brun kom att lyda under honom. Eftersom Svane inte accepterade att underordna sig det han uppfattade som amerikansk övermakt blev det Eske Brun som kom att upprätthålla kommunikationen med USA och Kauffman i Washington.

Det som givetvis var de allt övergripande frågorna var dels varuförsörjningen till Grönland och avsättningen av grönländska produkter dels ett militärt beskydd under händelse av tysk aggression riktad emot Grönland (Bro, 1993).

Redan år 1823 hade den dåvarande amerikanske presidenten James Monroe formulerat den försvarspolitiska doktrin som alltjämt idag går under hans namn, Monroe doktrinen. I den fastslogs att varje angrepp på vilken som helst del av den nordamerikanska kontinenten var att betrakta som ett angrepp på USA. ”Problematiska” områden var dels Alaska som ägdes av Ryssland dels Grönland. Alaska köptes dock av USA år 1867 och

kom på detta sätt ”i rätta händer”. När Danmark sålde sina västindiska besittningar till USA år 1917 var USA inte intresserade av att samtidigt köpa Grönland men ändå inkluderades det i överlåtelsehandlingarna att om Danmark, vid någon tidpunkt, hade intresse av att avhända sig Grönland så skulle detta bli till USA (Lyne, 1998).

År 1941 erkände USA Danmarks överhöghet över Grönland men fick samtidigt rätten att uppföra militärbaser på grönländskt territorium. Samtidigt påtog man sig att beskydda Grönland. Danmark reagerade med att avskeda Kauffman, givetvis utan någon som helst praktisk konsekvens.

Det var nu som de amerikanska flyg- och flottbaserna börjar byggas och ett nät av väderstationer att uppföras längs Grönlands kuster. De fyra flygbaserna (de två största belägna i Narsarsuaq i syd och Søndre Strømfjord i mellersta Grönland, se Karta 1) var centrala i skyddet av de fartygskonvojer som – i en strid ström – gick mellan USA och England. Tyskarna upprättade väder- och telegrafstationer på Östgrönland men dessa förstördes av US Coast Guard. Några direkta sammandrabbningar ägde aldrig rum på grönländskt territorium.

De handelsförbindelser som upprättades med USA kom dock att bli mycket viktiga för Grönland. Dels upprätthölls en kontinuerlig varuförsörjning dels erhöll man nya viktiga avsättningsmarknader för sina produkter. Från kryolitgruvan på Sydgrönland transporterades aldrig tidigare uppnådda mängder till USA och Canada som använde kryoliten i flygplanstillverkningen. Mellan åren 1940 och 42 steg kryolitproduktionen från 42 000 ton till 81 000 ton och enbart kryolitexporten täckte alla Grönlands importutgifter (Bro 1993:183). Även tran, sälskinn och ull fann exportmarknader i USA och Canada och torr fisk i Spanien och Portugal. I det stora hela var krigsåren, ur ekonomisk synpunkt och i likhet med situationen på Färöarna (Karlsson, 2007), år av ekonomisk framgång.

De rent administrativa föranstaltningar som togs under kriget kom att få betydande konsekvenser för den politiska utvecklingen efter kriget (se vidare kapitel 5 och 8). Av rent praktiska orsaker samlades makten till Godthåb (Nuuk) vilken hade en isfri hamn året runt och därtill var den plats där USA och Canada upprättade sina konsulat sommaren 1940. Landsfogden Henrik Svane begav sig till USA såsom Grönlands representant där och Eske Brun blev nu den enda fogden på Grönland. Under Bruns ”centralkontor” i Godthåb koncentrerades all regerings- och fogdemakt samt KGH. Också sjukhusväsendet fick sin centrala styrning från Godthåb. Den centrala skol- och kyrkoförvaltningen var sedan tidigare lokaliserad här. Samtidigt som administrationen – genom avbrutna förbindelser med Danmark och genom att landsråden nu höll gemensamma möten – helt klart blev mer koncentrerad upplevdes den också som mer

smidig (Bro 1993:184). Landsrådets inflytande reducerades inte under denna tid utan Brun agerade i nära samråd med dem. Å andra sidan var den utrike- och försvarspolitiska situationen sådan att landsråden inte drev några stridsfrågor utan istället solidariskt ställde upp bakom kolonistyret.

Erfarenheterna av den smidiga krigstidsadministrationen fördes med in i efterkrigstiden när den formella kolonimakten avvecklades och Grönland, i förvaltningshänseende, införlivades med Danmark.

5 Samhällsutvecklingen under decennierna före självstyrelsens introduktion

Åren efter kriget kom att kännetecknas av två på varandra följande riktningar i grönländsk samhällsutveckling. Från början av 1950-talet och fram till mitten av 1970-talet skedde en integration med dansk statsförvaltning. Från och med mitten av 1970-talet utvecklades Grönland i riktning emot självstyrelse; en självstyrelse som man också formellt erhöll år 1979. I föreliggande kapitel diskuteras dessa båda samhällsutvecklingar.

5.1 Integrering och modernisering

Efter krigsslutet återupptogs förbindelserna mellan Grönland och Danmark. De två grönländska landsråden – som ju hade fungerat som ett landsråd under krigsåren – framförde omedelbart ett önskemål om att Grönlands kolonistatus skulle upphöra och att man till fullo skulle integreras med moderlandet. Man önskade dessutom att de två landsråden, permanent, slogs samman eftersom man ansåg att ett samlat landsråd bättre kunde ta tillvara grönländarnas intressen (betydelsen av denna ”effektivisering” av folkviljan för Grönlands senare självstyrelse har bland annat uppmärksammats av Dahl, 1986). Dessutom ville man ha en statlig kraftsamling kring fiskeriet, samma löneförhållanden som i Danmark samt en utbyggd danskundervisning (Bro 1993:201).

Önskemålen väckte stort intresse och stor genklang i Danmark och år 1948 tillsatte Riksdagen den första Grönlandskommissionen, allmänt benämnd G-50 (den andra, G-60, tillsattes ca 10 år senare), bestående av 105 medlemmar fördelade på en huvudkommission och nio underkommissioner. Landsråden var representerade med 4 ledamöter och valde själva ytterligare 12 utifrån. Övriga ledamöter representerade Riksdagens olika partier och dess Grönlandsutskott, Grönlands Styrelse, övriga ministerier och andra offentliga myndigheter. Dessutom inkallades representanter för näringslivet i Danmark såsom sakkunniga i olika frågor (ibid.).

Kommissionens betänkande kom år 1950 (därav beteckningen G-50) och inbegrep en tydlig målsättning för den danska Grönlandspolitiken. Grönland skulle genomgå en ekonomisk, social och kulturell utveckling med syftet att bli en fullständigt integrerad del av riket med samma ekonomiska system, samma levnadsstandard och samma rättigheter som Danmark i övrigt. Grönland skulle också ”öppnas upp” för privat kapital (om än under strikt statskontroll), offentliga medel skulle tillföras genom storskaliga investeringar i fiskeriets utbyggnad, infrastruktur samt hälso- och

undervisningsväsendena. Att allt detta skulle kräva mycket av offentlig finansiering var alla överens om. Nu övergav man principen om att Grönland skulle bära sig självt (ibid.).

År 1953 antogs formellt en revidering av den danska grundlagen och Grönland blev ”en normal del av kungariket” (Petersen & Staffeldt, 1978:106). Samtidigt erhöll man rätten att sända två representanter till det danska Folketinget. År 1954 närvarade de båda folketingsmännen vid ett FN-möte i New York när Danmark avfärdades från rullorna hos ”Kommittéen för icke-självstyrda områden”. Att figurera i pappren hos denna kommitté, som alltsedan början av 1950-talet noga övervakat administrationen av världens kolonier och – i takt med att fler och fler tidigare kolonier tog säte i FN – blev alltmer antikolonialistisk, kändes helt klart besvärande för Danmark. En av orsakerna till Grönlands snabba avkolonisering kan möjligen ses mot bakgrund av hur FN:s antikolonialistiska hållning uppfattades i Danmark (Dahl, 1986).

För att effektivisera styrningen av Grönlandspolitiken ombildades Grönlands Styrelse först till ett självständigt Grönlandsdepartement och från och med år 1955 till Ministeriet för Grönland till vilket det så kallade Grönlandsrådet knöts. Grönlandsrådet bestod av en av regeringen utsedd ordförande, landsrådets ordförande samt två övriga medlemmar ur detta råd, de två grönländska folketingsmännen och fem representanter från de största folketingspartierna. Syftet med detta råd var att fungera som rådgivare till regeringen i Grönlandsfrågor. Under ministeriet lydde också KGH samt det nyinrättade GTO, Grönlands Tekniska Organisation, som skulle komma att stå för byggnation och teknik i de välfärdsuppbyggnadsprogram som nu påbörjades.

Från och med 50-talet genomfördes således, i snabb takt, den mångfald aktiviteter för industriell utveckling och välfärdsuppbyggnad som kommit att kallas ”moderniseringen” av Grönland. Ursprungstanken hade varit att privat och offentligt kapital skulle arbeta sida vid sida i en blandekonomi av dansk modell. Det privata näringslivet skulle således ersätta KGH och vara huvudaktör i uppbyggnaden av fiskeriindustrin, speciellt till lands. Det offentliga skulle stå för vägar, hamnar, packhus, elverk, vattenförsörjning etcetera. Den företagaranda som man väntade sig att skulle åtfölja det danska privatkapitalets arbete på Grönland såg man också, från dansk och grönländsk sida, som en väsentlig injektion till en grönländsk entreprenörskultur i utveckling. Problemet var att det danska privatkapitalet uteblev, möjligen till följd av alltför strikta restriktioner, men säkerligen till följd av att investeringarna i den landbaserade fiskeriindustrin ansågs för omfattande och riskfyllda. Tejsen, citerad i Dahl (1986:19), säger: ”Öppnandet av Grönland för fria initiativ hade inte åstadkommit den tillströmning av initiativ och kapital till produktionslivet som man hade förväntat sig. Det privata näringslivet fann uppenbarligen att investeringar i den grönländska

produktionen var alltför riskfyllda. Beroendet av osäkra råvarutillgångar tillsammans med starkt svängande världsmarknadspriser hade en avkylande inverkan på den privata investeringslusten”.

Följden blev att det var staten som fick gå in som huvudaktör i uppbyggnaden av den grönländska fiskeriindustrin. Fabriker för behandling, nedfrysning och packning av först torsk, senare också räkor, byggdes på den danska statens nota. Eftersom kutterfisket, som huvudsakligen bedrevs privat av grönländska fiskare, inte var tillräckligt omfattande för att klara fabrikernas försörjningsbehov investerade också staten/KGH i stora *trawlers* som bedrev massfiske ute på bankarna. KGH befäste sin ställning i denna process. Åren 1973 och 1974 stod KGH:s sju *trawlers* för 1/3 av den samlade inhandlingen av fisk på Grönland och för mer än hälften av den inhandlade torsken: ”För första gången i den 250 år långa kolonialhistorien dominerade KGH nu hela processen från det att produkterna blev fångade till att de såldes till Danmark och andra länder” (Dahl 1986:21). Detta var givetvis en utveckling som gick helt stick i stäv med de storslagna planerna för Grönlands ekonomi.

Blandekonomin förblev en vision, statskapitalismen en realitet. Vid ingången av 1970-talet hade Grönland blivit en exportdominerad region och huvuddelen av exportproduktionen skedde i statlig regi (ibid.) De privata (huvudsakligen danska) initiativen inskränkte sig till verksamheter med låg riskgrad typ hantverk, byggnadsindustri och handel.

Moderniserings- och välfärdsprogrammen fick betydande konsekvenser för Grönland, inte bara positiva: ”G-60’s forcerade modernisering av det grönländska samhället betydde emellertid att många traditionella grönländska värden kom under press. Industrialiseringen, de storstilade byggprojekten, nedläggningen av bygderna, koncentration och modern infrastruktur planlades, byggdes och drevs av danskarna. Även om syftet var att utveckla Grönland till gagn för grönländarna blev mötet med G-60-politiken en kulturchock för en del grönländare och omfattningen av de sociala problemen, alkoholism och familjeupplösning ökade” (Danida/Udenrigsministeriet, 2000:8-9). En viktig faktor i den skisserade utvecklingen var att urbaniseringen skedde i snabbare takt än förändringen i produktionsförhållandena. Genom det statligt finansierade bostadsuppförandet i tätorterna och välfärdsuppbyggnaden (skolor, sjukhus, socialvård etcetera) i dessa orter var det lockande för många att lämna de ursprungliga bosättningarna för en inflyttning till tätorterna. Problemet var att det inte fanns tillräckligt med arbetstillfällen. Med arbetslösheten följde också utslagningen (Dahl, 1986).

Genomförandet av välfärdsprogrammen ökade antalet invandrade danskar på Grönland som i kraft av sin kompetens kom att få en viktig och på många sätt elitpräglad ställning i samhället. Dahl (1986) ger en relevant statistik: År 1938 var 391 danskar bosatta på Grönland, vilket motsvarade 2,2 % av befolkningen. År 1955 var ca 7 % av befolkningen danskar, men redan år 1975 hade andelen stigit till ca 20 %, drygt 9 000 personer. Samtidigt växte emellertid också den välutbildade grönländska eliten. Det var grönländare som fått sin utbildning i Danmark (eller vid lärarseminariet i Nuuk) och som vände hem som lärare, socionomer, journalister etcetera. Dessa hemvändande intellektuella fäste, på ett nytt sätt, uppmärksamheten på den ojämlikhet som rådde i det grönländska samhället bland annat genom det så kallade födelseplatskriteriet, som innebar att grönländarna erhöll lägre lön än inflyttade danskar för samma arbete. Ur kritiken av sådana missförhållanden växte så kraven på politiskt och ekonomiskt självbestämmande som, från de radikala intellektuella kretsarna, spred sig till befolkningen i övrigt. Lika viktig var dock spridningen av det etniska självmedvetandet det vill säga insikten om att Grönland bestod av två, och inte ett, folk (Dahl, 1986:18).

Det är intressant att notera att de kritiska rörelser som etablerade sig vid denna tidpunkt faktiskt var nya företeelser i det grönländska samhället. Missnöjet dessförinnan hade varit riktat emot själva den (långsamma) takt varmed moderniserings- och välfärdsprogrammen genomfördes. Anknytningen till Danmark och Danmarks grönländspolitik i sig fanns det, inom det politiska livet på Grönland, en stor uppslutning bakom: ”Man önskade helt enkelt en total jämlikhet med och normalisering i förhållande till Danmark – förhållandena i Danmark borde alltså ha en 100 % genomslagskraft i det grönländska samhället. Skulle detta mål nås, måste förändringstempot ökas, den danska staten måste bjuda till ännu mer och utbildningen och danskundervisningen av grönlänningar måste kraftigt förstärkas” (Bro, 1993:214).

Mot slutet av 1960-talet skedde en förändring; de radikala rösterna började göra sig hörda och politiseringen av grönländsk samhällsdebatt blev allt tydligare.

5.2 Vägen mot självstyrelse

I takt med att kritiken emot det danska inflytandet på Grönland, allt oftare konceptualiserat som en ny ”byråkratisk/administrativ kolonialism”, växte sig allt starkare skedde också ett politiskt uppvaknande. Rörelsen *Siumut* (”Framåt”) växte från och med början av 1970-talet och ombildades år 1977 till ett regelträtt politiskt parti. Grundarna och anhängarna fanns bland radikala välutbildade yngre grönländare (med förflutet i intresseföreningen Unge Grönländares Råd) och omfattade kända namn som Moses Olsen, Lars Emil Johansen samt Jonathan Motzfeldt.

Siumut förde fram, som sina primära krav, självstyrelse och en ”grönlandisering” av Grönland. Man tog därmed ställning emot det politiska och kulturella inflytandet från Danmark samt den danska kontrollen över fiskerinäringen samt mineralfyndigheterna på grönländsk mark. Motreaktionen kom i partiet *Atassut* (”Gemenskap/Samhörighet”) som huvudsakligen bestod av något äldre och mer etablerade politiker som önskade ett bevarande av samhörigheten med Danmark. Ett tredje parti växte fram under namnet *Inuit Atagatiit* (Inuit Gemenskap), också detta med sina rötter i Unge Grönländares Råd, och med en tydlig vänster-marxist profil. Detta parti har också sedan starten fört fram kravet på självständighet för Grönland och tanken på en Inuitfederation över nationella gränser.

En av de stora skiljelinjerna mellan Siumut och Inuit Atagatiit å ena sidan och Atassut å den andra fanns i inställningen till EG.

År 1972 genomfördes i Danmark en folkomröstning om tillhörigheten till EG. Hela 70,3 % av Grönlands befolkning röstade nej men Grönland fick ändå, såsom en del av Danmark, finna sig i att införlivas med ”den europeiska gemenskapen”. Det grönländska folkets massiva nej till EG var emellertid också en uppgörelse med dess historia: ”Det grönländska folket sade inte bara nej till EG, men till hela det system av koloniala relationer som landet fortfarande var underkastat trots att kolonimakten formellt hade avskaffats år 1953 (...) Grönland röstade för att bli betraktad som en särskild region – ett särskilt samhälle – men resultatet ogiltigförklarades eftersom landet stämmomässigt inte gavs en särbehandling – eftersom det formellt var en del av Danmark” (Dahl 1986:62).

Enbart nio dagar efter det att EG-folkomröstningen ägde rum föreslog den dåvarande grönländske folketingsmannen Moses Olsen – i det danska folketinget – att en folkomröstning skulle äga rum på Grönland där grönländarna fick tillfälle att säga sitt om tillhörighetsförhållandet till Danmark.

Hela den interna grönländska debatt som föregick och följde på EG-folkomröstningen var unik för landet. Aldrig någonsin hade en sådan ”ideologisk mobilisering” (Dahl, 1986) skett bland grönländarna. Ett aktivt ledarskap tog den tidiga Simuit-rörelsen.

Den grönländska mobiliseringen ledde till att ett första, all-grönländskt, *hjemmestyreudvalg* tillsattes år 1973 av grönländsministern i Köpenhamn på uppdrag av Landsrådet. Detta utskott avlämnade sitt betänkande år 1975. De centrala formuleringarna i detta betänkande visade vägen för den process som nu, på allvar, hade igångsatts:

*” eftersom grönländarna utgör ett särskilt folk,
eftersom Grönland är geografiskt avskilt från Danmark,
eftersom man i Grönland har sin egen kultur och sitt eget språk och önskar att bevara
dessa,
eftersom kolonialism och fjärrstyrning har givit den grönländska befolkningen
känslan av att stå utanför beslutsprocesserna,
eftersom man från grönländsk sida önskar större bestämmanderätt*

så föreslår utskottet att ett antal samhällsuppgifter omvandlas till interna grönländska angelägenheter. De viktigaste av dessa är: Grönlands inre styre, skatter, offentlig omsorg näringslivsförhållanden, skola, kultur, fredning, familje- och kriminalrätt och slutligen mineraler och olja i marken” (Dahl 1986: 107-8).

Som ett resultat av detta grönländska ”förhandlingsutspel” (ibid.:108) tillsattes så år 1975 *Hjemmestyrekommissionen* som kom att bestå av fjorton ledamöter samt en ordförande. Av de fjorton representerade sju den grönländska sidan – fem landsrådsmedlemmar och de två folketingsmedlemmarna – och de övriga sju den danska sidan med representation från folketingspartierna. Ordföranden utsågs av grönländsministern.

Den grönländska sidan var representerad av både Siumut och Atassut vilka givetvis, med sina respektive politiska utgångspunkter, såg olika på en rad grundläggande frågor – inte minst äganderätten till mineraler och andra fyndigheter under mark. Siumut hade redan i utskottet drivit denna fråga med kraft och framhållit en ensidig grönländsk äganderätt; Atassut föredrog en mildare skrivning som öppnade upp för ett ömsesidigt ägande mellan Danmark och Grönland.

Samma grundläggande meningsskiljaktigheter fanns i synen på hur KGH:s uppgifter skulle överföras till ett framtida grönländskt självstyre. I grunden handlade denna fråga om vem som skulle ha ansvaret för det grönländska näringslivet. Siumut önskade ett snabbt grönländskt övertagande och en samhällsstyrd utvecklingsprocess; Atassut önskade ett gradvis övertagande och en successiv liberalisering. Enligt Dahl (1986:111) hade dessa interna politiska meningsskiljaktigheter i det grönländska lägret större inflytande på självstyrelsens utformning än meningsskiljaktigheterna mellan Danmark och Grönland: ”Ramarna för det nu existerande *hjemmestyret*, såsom detta formulerades i *Hjemmestyrekommissionens* betänkande är en realpolitisk produkt av två motsättningsförhållanden. Ursprungligen var motsättningarna mellan gemensamma grönländska och danska synpunkter utan tvivel de viktigaste, men efter hand som alla erkände att självstyrelse i en eller annan form var en nödvändighet kom huvudmotsättningen att stå mellan divergerande grönländska synpunkter och intressen

(...) I realiteten var alla parter i kommissionen eniga om att en rad reformer var nödvändiga t ex inom skol- och socialväsendet. Att det på andra områden (mineraler och näringsliv) knep med att nå igenom med en rad synpunkter beror i första hand på oenighet internt i den grönländska delegationen”. Vad som åsyftas i detta uttalande är givetvis att självstyrelsens omfattning (speciellt på de två områden som utpekats) hade kunnat bli större med ett enat grönländskt läger. Detta är givetvis, i efterhand, en tolkningsfråga, men dagens utveckling (se nästa kapitel) tyder ändå på att tolkningen är relevant.

Kommissionens betänkande ledde fram till ett antal lagar för Grönlands inre styre vilka antogs av Folketinget år 1978. Följande år, den 17 januari 1979, genomfördes på basis av betänkandet en folkomröstning på Grönland. Omröstningen gällde specifikt om Grönland skulle erhålla självstyrelse eller inte (i enlighet med betänkandets innehåll). 70 % svarade ja, 26 % svarade nej. 63 % av de röstberättigade deltog.

I det följande första valet till landstinget (det nya grönländska parlamentet), den 4 april 1979, erhöll Siumut 57,4 % av rösterna och Atassut 42,6 % (ibild.:112) Siumut hade således, under självstyrelseprocessen, befäst sin ställning; en ställning som man sedan bevarat i grönländsk politik. I de 13 regeringar som suttit sedan 1979 har Siumut varit det ledande partiet och innehaft premiärministerposten i samtliga (Jonathan Motzfeldt, 1979-1991 samt 1999-2002, Lars Emil Johanen 1991-1999 samt Hans Enoksen från och med december 2002). Atassut har suttit med i fyra regeringskoalitioner medan Inuit Atagatiit suttit med i 7 (Grønlands Statistik, 2007).

6 Huvuddragen i den grönländska autonomi

Vilka är då huvuddragen i den grönländska självstyrelsen och vilket formellt handlingsutrymme erbjuder den? I detta kapitel diskuteras självstyrelsens karaktäristika, dess logik samt formella utrymme.

6.1 Självstyrelsens innehåll och karaktäristika

6.1.1 Landsting och Landsstyre

Grönland, Färöarna och Danmark bildar tillsammans en Riksgemenskap (Rigsfælleskabet) och lyder under en gemensam konstitution. Självstyrelselagen för Grönland – *Lov om Grønlands Hjemmestyre* – är, i likhet med den på Färöarna, en delegationslag från Danmarks sida och i princip ”återtagbar” (Harhoff, 1993) även om det inte anses önskvärt att ett återtagande någonsin sker.

De högsta självstyrelseorganen är, enligt självstyrelselagen, Landstinget och Landsstyret.

Landstinget är det grönländska parlamentet; det som besitter lagstiftningsrätten inom ramar som bestäms av den danska grundlagen, självstyrelselagen för Grönland samt internationella konventioner som Grönland godkänt. Landstingets leds av en *landstingsformand*. Sedan 1995 består Landstinget av 31 medlemmar. Till verksamheten är dessutom knutet ett antal utskott. Tre av dessa – Finansutskottet (*Finansudvalg*), Landstingets utskott för revision av landskassans räkenskaper (*Landstingets udvalg til revision af landskassens regnskaber*) samt Utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet (*Udenrigs- og sikkerhedspolitisk udvalg*) – är obligatoriska. Vid sidan av dessa sitter för närvarande ytterligare 12 utskott.

Landsstyret är Grönlands regeringsorgan med ansvar för den offentliga förvaltningen. Landsstyret består av 7 ledamöter samt en ordförande, *landsstyreformanden*. Under var och en av ledamöterna återfinns ett ministerium, benämnt *landsstyreområde*. Under det senast (år 2005) tillsatta landsstyret – som är en koalition mellan Siumut (4 platser), Atassut (2 platser) och Inuit Atagatiit (2 platser) – återfinns följande landsstyreområden:

Tabell 1: Grönlands landsstyres organisation och ledning (från och med år 2005). Källa: Grönlands Statistik (2007).

| Landsstyreområde | Leds av |
|--|---|
| Landsstyrets Sekretariat | Hans Enoksen (Siumut) Landsstyreformand |
| Finanser och Utrikesärenden | Josef Motzfeldt (Inuit Ataqatigiit) |
| Näringsliv, Arbetsmarknad, Näringslivsutbildningar | Siverth K Hellman (Atassut) |
| Fiskeri, Fångst och Lantbruk | Finn Karlsen (Atassut) |
| Bostäder, Infrastruktur och Råstoffer | (Siumut) |
| Kultur, Utbildning, Forskning och Kyrka | Tommy Marö (Siumut) |
| Hälsa och Miljö | Agathe Fontain (Inuit Ataqatigiit) |
| Familj och Justitieväsende | Aleqa Hammond (Siumut) |

6.1.2 *Självstyrelsens ansvarsområden*

Ett utmärkande drag för den grönländska självstyrelselagen är att den förutsätter en ständig utveckling av det egna samhällsansvaret – en inbyggd utvecklingsdynamik alltså. I en bilaga till lagen finns fastställt vilka områden som kan överföras från riksmyndigheterna till självstyrelsemyndigheterna. Huvudregeln är att självstyrelsemyndigheterna själva kan bestämma sig för att överta ett område från denna lista om man samtidigt övertar finansieringsansvaret. Om det däremot gäller områden som fortsättningsvis skall finansieras av staten krävs ett bemyndigande genom folketingslag (Harhoff, 1993). På listan finns upptaget: Organisationen av självstyrelsen och regeringsutövandet; direkta och indirekta skatter; kyrkan; fiskeriet, jakt, jordbruk och renskötsel; landsbygds- och stadsplanering; handel och konkurrens inklusive restauranger och hotell, alkoholutskänkning samt öppettider för handeln; social välfärd; hamnar; utbildning och kultur; hälsovård; hyresregleringar; varuförsörjning; interna transporter av passagerare och gods samt bevarandet av miljön (Lyck, 1997:151).

Redan det första året med självstyrelse, 1979, påbörjades övertagandet av ovan nämnda områden. Ansvaret för Grönlands styrelse samt styrelseordningen för kommunerna kom först. Året därpå övertogs skatterna och år 1985 KGH:s produktions- och försäljningsverksamhet. År 1986 överfördes resterande delar av KGH samt ansvaret för varuförsörjning, fartygstillstånd, postväsende, flygplatser etcetera. och påföljande år GTO – också detta ett mycket tungt ansvar för självstyrelsemyndigheterna. År 1992 övertogs den sista, tunga, posten nämligen hela sjukvården (Bro, 1993:270).

Självstyrelsen manifesterade sig – om man ser till de områden som transfererades under 1980- och början av 1990-talen – oerhört snabbt; snabbare är som ursprungligen planerades. Från Danmarks sida såg man det hela som en ekonomisk fråga. Även om man inte kom bort ifrån sitt omedelbara finansiella ansvar förväntade man sig ändå på sikt att uppnå besparingar genom att beredvilligt överföra alltfler områden. Från grönländsk sida såg man det som viktigt att få kontroll över ekonomin och att kunna påbörja den näringslivsomläggning som var av nöden.

I realiteten har man dock inte kunnat följa principen ”den som bestämmer betalar” (Karlsson, 2007), utan Grönland är fortsättningsvis – till betydande del – beroende av den årliga klumpsumma som överförs från Danmark. År 2006 uppgick denna till 3,2 miljarder DKK och motsvarade 40 % av BNP (Grønlands Statistik, 2007). Att notera är dock att detta beroende – bland annat till följd av en stramare finanspolitik – reducerats under de senaste åren.

Utöver de områden som finns upptagna på ovan nämnda lista kan riksmyndigheterna efter förhandlingar med självstyrelsen, och i samråd med denna, överföra ytterligare kompetenser. Detta sker genom lag.

De områden som inte kan överföras enligt nuvarande lag är utrikes- och säkerhetspolitiken, försvaret, penningpolitiken samt rättsväsendet. Här är det framförallt säkerhetspolitiken som, på grund av den geopolitiska positionen, är problematisk för Grönland.

Ett annat område där ännu ingen slutlig och av båda parter accepterad överenskommelse nåtts är rätten till oljefyndigheter och mineraler i marken. Detta är, som framgått ovan, en av de ständiga stötestenarna i relationerna mellan Grönland och Danmark. Enligt en lag av år 1988 skall de intäkter från gruvdrift och oljeutvinning som uppgår till ½ miljard kronor delas lika av staten och Grönland utan moträkning i klumpsumman. Intäktsfördelningen utöver ½ miljard kronor skall fastställas genom lag, baserad på förhandlingar emellan landsstyret och regeringen.

6.1.3 Utrikes- och säkerhetspolitisk verksamhet

Om man betänker att Grönland, faktiskt ända fram till år 1979, var ett tämligen isolerat område kan man inte undgå att häpnas över den internationella representation som framvuxit efter detta år. Fastän grundprincipen är att Grönland inte har rätt att bedriva egen utrikespolitik – i bemärkelsen att man inte har rätt att ingå internationella avtal å egna vägnar – har ändå, liksom på Färöarna och i överenskommelse med Danmark, skett en alltmer omfattande internationell verksamhet som helt klart är av utrikepolitisk art. År 2005 befästes Grönlands utvidgade rättigheter genom den så kallade

Fullmaktslagen (*fuldmagtslov*), eller rättare *Lov om Grønlands Landsstyres ingående af folkerætslige aftaler*. Denna lag gör det möjligt för Grönland att, å egna vägnar, ingå internationella avtal på områden som är grönländska angelägenheter (det vill säga där man besitter lagstiftningsbehörigheten).

Organisatoriskt syns också det utrikespolitiska området tydligt i Landsstyret. Under *Landsstyreområdet for finanser og udenrigsanliggender* finns *Udenrigsdirektoratet* som således ansvarar för mångfalden av internationella relationer.

Naturligtvis står de säkerhetspolitiska frågorna högt i kurs. Grönlands geopolitiska läge och dess faktiska historia gör att ett inflytande över internationella överenskommelser med relevans för Grönland är synnerligen önskvärt. År 2004 ingicks därför ett historiskt avtal, det så kallade *Igalikuavtalet*, ett försvarsavtal gällande Grönland mellan USA och Danmark, men med Grönlands underskrift. Också i andra sammanhang hörs idag Grönland i försvars- och säkerhetspolitiska frågor. Riksmyndigheterna kan säkert leva utan den negativa internationella PR som Thulesaken ännu idag är förbunden med⁵.

I mycket är det internationella engagemanget betingat av att fiskeriet – Grönlands huvudnäring – är starkt internationellt reglerat samt att det därför finns ett behov av att delta i de organ som reglerar såväl fiskekvoterna som restitutionen av fiskbestånden.

Grönland deltar således i följande imponerande lista av internationella organ för fiskeri och fångst: NAFO (Den nordvästatlantiska fiskeriorganisationen), NEAFC (Den nordöstatlantiska fiskeriorganisationen), IWC (Den internationella valfångstkommissionen), NASCO (Den nordatlantiska laxorganisationen), NAMMCO (Den nordatlantiska havsdäggdjurskommissionen), JCNB (Den kanadensiska/grönländska gemensamma kommissionen för nar- och vitvalar); CITES (Konventionen för internationell handel med utrotningshotade arter); IUCN/PBSG (Den internationella unionen för bevarandet av naturen/polarbjörnsspecialist gruppen) samt WITS (Internationella valross specialist komittéen).

I NAFO, NEAFC och NASCO deltar Grönland i delegationen ”Danmark på vägnar av Färöarna och Grönland”. Delegationens ledning ombesörjs av Färöarna och Grönland tillsammans. Därutöver deltar representanter från fiskeriet och fångstnäringarna. Eftersom Färöarna och Grönland står utanför EU deltar Danmark, ensamt, i EU:s delegation vilken leds av EU-Kommissionen. I IWC är Grönlands

⁵ Thuleområdet på Grönlands nordvästkust var bosättningsort för det framgångsrika jägarfolket Inughuit. År 1953 tvångsförflyttades befolkningen för att ge plats för en amerikansk flygbas. De sociala och utkomstmässiga konsekvenserna av denna förflyttning var förödande för folket och har väckt stor internationell uppmärksamhet.

självstyrelsemyndigheter och KNAPK (kustfiskarnas intresseorganisation) representerade i den danska delegationen som leds av Utrikesministeriet, i NAMMCO är såväl Grönland som Färöarna självständiga parter. Danmark deltar som observatör (Grönlands Statistik, 2007).

Utan tvekan kan man se dessa engagemang såsom en aktiv utrikepolitik ägnad att säkerställa de viktigaste näringarna, fiskeri och fångst.

Såsom tidigare nämnts lämnade Grönland EU år 1985. Dock finns ett flertal avtal som reglerar relationerna till EU på fiskeri- och handelsområdet. De viktigaste har omförhandlats under senare tid, bland andra ett fiskeriatavtal mellan Grönland och EU (ändrat i januari 2007). Detta avtal ger EU-länderna vissa fiskerikvoter inom grönländskt territorialvatten emot en ekonomisk kompensation. Det inkluderar också redaravgifter som betalas av EU-redarna till Grönland samt ett budgetstöd för att utveckla och säkra fiskebestånden runt Grönland. Kompensationen, som går direkt in i självstyrelsens kassa, uppgår till cirka 133 miljoner DKK per år.

Härutöver finns ett partnerskapsavtal mellan EU, Danmark och Grönland som konkret innebär att EU stöder utbildningsinsatser på Grönland uppgående till ca 187 miljoner DKK per år. Grönland går dessutom under OLT-avtalet (Oversea Land and Territories), medverkar i EU:s Interreg IIIB program samt i NORA.

Grönland åtnjuter också tullfrihet när det gäller produkter av grönländskt ursprung som säljs till EU-länderna. Värdet av denna tullfrihet har bedömts uppgå till 200 miljoner DKK per år.

Sedan år 1992 har Grönland använt sig av den möjlighet till utländsk representation vid danska ambassader som finns inskriven i självstyrelselagen. Sålunda har man från och med detta år en representation i Bryssel vilken är samlokaliserad med Danmarks ambassad.

Ett annat viktigt internationellt sammanhang som Grönland, tillsammans med Färöarna och Danmark, finns representerat i är det Arktiska Rådet som Grönland också var en av upphovsmännen till (Motzfeldt, 2006). I detta råd, som huvudsakligen arbetar med hållbarhetsfrågor, ingår representanter för de åtta arktiska staterna: USA, Canada, Ryssland, Finland, Sverige, Norge, Island samt Danmark/Grönland/Färöarna. Att notera är att det är Grönland som över åren lett Danmarks representation vid ministerråden i det Arktiska Rådet. Grönland övertog 2006 posten som viceordförande i SAO (Senior Arctic Officials).

Grönland ingår, sedan 1984, som självständig representant i det Nordiska Rådet samt i FN:s permanenta forum för ursprungsbefolkningar.

Under senare år har Grönland intensifierat sina samarbeten med Canada vilka regleras genom ett flertal bilaterala avtal.

Sammantaget kan således sägas att den utrikespolitiska, eller åtminstone internationella, verksamheten är betydande. Genom en utbyggd representation i olika organ som kontrollerar främst de grundläggande ekonomiska betingelserna för Grönland – men även de säkerhetspolitiska – har man kunnat vidga sitt eget handlingsutrymme men också ta del av kompetenser som kommit det egna samhället till godo.

Jonathan Motzfeldt – en av de centrala aktörerna inom grönländsk utrikespolitik – säger (2006:72): ”De många beröringsytorna som Grönland har i sina utrikepolitiska göranden och låtanden har under de senaste 25 åren långsamt flyttat fokus, bort från de rent grönländsk-danska relationerna till en flersträngad och mer global plattform (...) För förhållandet mellan USA och Grönland innebär det att Grönland, innanför det nya trepartsarbetet, nu tar ett viktigt steg på väg emot ett ekonomiskt, näringslivsmässigt, kulturellt och administrativt samarbete med USA. Detta svarar emot Grönlands önskan om en öppning emot Väst som på ett balanserat sätt speglar Grönlands geografiska placering i Nordatlanten och en mer global utrikespolitisk plattform. Hittills har andra nationer, Danmark och USA, sett Grönland med militärpolitiska ögon. Det nya Grönland vill nyttja landets geografiska placering mitt emellan två starka kontinenter också i andra samarbetsrelationer, exempelvis innanför ekonomi, kultur, forskning och kommunikationer”.

6.2 Utökad självstyrelse?

Grönland har, på kort tid och genom ett intensivt arbete, skapat sig ett betydande institutionellt handlingsutrymme. Man har de facto övertagit alla behörigheter som är möjliga att överta enligt *Hjemmestyreloven* och den danska grundlagen. Oket som ligger över de grönländska självstyrelsemyndigheterna är dock fortfarande det stora beroendet av det årliga finansiella tillskottet från Danmark. Trots detta hinder ser man det som angeläget att frigöra sig, på ännu fler plan, från sin koloniala historia och från Danmark. Självständighet är en – om inte helt okontroversiell – möjlighet som det talas helt öppet kring. Tidpunkten och den konkreta formen råder det självfallet delade meningar om i det grönländska samhället. I november 2008 genomförs en folkomröstning om en utvidgad självstyrelse för Grönland. Ett ja till denna utökade autonomi tolkas redan idag, både i och utanför Grönland, som ett tydligt steg i riktning emot självständighet.

Vägen till denna folkomröstning, men även till ett mer omedelbart övertagande av nya sakområden från Danmark, har gått via två kommissioner: *Den Grønlandske Selvstyrekommissionen*, som framlade sitt betänkande år 2003 samt *Den Grønlandsk-Dansk Selvstyrekommission* (som baserade sitt arbete på den tidigare kommissionens) vars betänkande framlades i juni 2008. Vilka är då de stora frågorna i den fortsatta självstyrelseutvecklingen? Låt oss se på *Den Grønlandsk-Dansk Selvstyrekommissionens* (i fortsättningen kommissionen) rapport (2008).

6.2.1 Grönlands möjlighet till självständighet

Huvuduppgiften för kommissionen, som letts av Jonathan Motzfeldt (tidigare formand for Landstinget) och Christian Mejdahl, (tidigare formand for Folketinget)⁶, har varit att utarbeta ett förslag till lag om självstyrelseordning för Grönland. Ett centralt inslag i denna ordning är att Grönland skall ges möjlighet att överta ett antal nya behörighetsområden från Danmark (utöver dem som nuvarande *Hjemmestyrelov* medger och som redan till fullo övertagits av Grönland). Som konstateras i betänkandet så har kommissionen inte haft helt fria händer vid utarbetandet av sitt förslag därigenom att man tilldelats vissa fasta ramar för sitt arbete. En fundamental begränsning har varit att den nya ordningen skall ligga innanför ”ramarna av det existerande *Rigsfælleskabet*” och ta sin utgångspunkt i den existerande grundlagen. Till ramarna för arbetet har med andra ord hört att inte utreda frågan om hel och full självständighet för Grönland. I betänkandet konstateras dock att: ”Dessa ramar för övertagande av sakområden har varit centrala i kommissionens överväganden, men det har bland kommissionens medlemmar inte rått fullständig enighet om räckvidden och tolkningen av ramarna. Kommissionens överväganden har mynnat ut i ett beslut att lägga regeringens statsrättsliga uppfattning – såsom denna tolkats av Justitieministeriet – till grund för kommissionens förslag till självstyrelselag. Kommissionen tillägger i samband med detta att ”detta beslut inte skall tas som uttryck för att samtliga medlemmar av kommissionen är eniga med regeringen på denna punkt” (Referat av betänkandet, sid.4).

Nu fastslogs emellertid i ramarna för kommissionens arbete att den föreslagna självstyrelseordningen också skulle vara i överensstämmelse med ”det grönländska folkets självbestämmanderätt såsom denna kommer till uttryck i folkrätten”. Tolkningen av hur långt denna självbestämmanderätt sträcker sig har självfallet varit föremål för en intensiv debatt. Sist och slutligen handlar det om självständighet för Grönland.

⁶ Kommissionen i dess helhet har bestått av, förutom nämnda ordförande och viceordförande: Per Berthilsen (ML), Anthon Frederiksen (ML), Ruth Heilmann (formand for Landstinget), Lars-Emil Johansen (MF och ML), Kuupik Kleist (ML), Johan Lund Olsen (ML), Augusta Salling (ML), Kim Andersen (MF), Line Barfod (MF), Søren Espersen (MF), Frank Jensen (tidigare MF), Kristen Touborg Jensen (MF), Per Ørum Jørgensen (MF) och Niels Helveg Petersen (MF). Därutöver har Gudmur Alfredsson, professor vid Lunds Universitet, Kaj Kleist departementschef i Landstyreformandens Departement deltagit som tillförordnade av Landsstyret samt såsom experter på juridiska frågor – och tillförordnade av den danska regeringen Anne Kristine Axelsson samt professorn vid Århus Universitet Jens Hartig Danielsen.

Denna ytterst kinkiga fråga löstes så att kommissionens huvuduppgift (fortfarande) blev att komma med ett förslag till hur de grönländska myndigheterna skulle överta nya kompetenser inom ramarna för riksgemenskapen. Men härutöver blev man också tilldelad uppgiften att – i självstyrelselagen – beskriva själva proceduren för en självständighetsprocess för Grönland. Man säger att: ”Även om kommissionen i sitt arbete har haft att grunda sig på Grönlands nuvarande författningsmässiga placering har Grönlands möjlighet för självständighet inte uteslutits i kommissionen” (Referat, sid.12).

Därtill kommer det viktiga preciserandet att: ”Utgångspunkten för en grönländsk självständighet är att det finns en önskan om detta hos det grönländska folket” (ibid.) Här hänvisar man till att landsstyret och regeringen är eniga i frågan (jämför kommissionens kommissorium) samt till att statsministern, på regeringens vägnar, vid flera tillfällen uttalat sig för ståndpunkten att det är Grönlands folk som skall avgöra om man skall bli en självständig stat. Men det sägs också att det, i de grönländska övervägandena om självständighet, finns möjligheter för olika former av fri associering till Danmark.

Den grönländska självstyrelsekommissionen hade angivit följande alternativ för Grönlands fortsatta utveckling (2002: 66) Fullständig suveränitet/självständighet 2) Union 3) Fri associering 4) Federation 5) Utvidgad självstyrelse 6) Fullständig integration. Av förklarliga skäl är inte alternativ 6 aktuellt, men de övriga är fullt realistiska. I en framtida folkomröstning är det troligen dessa (om inte alla) som kommer att framställas som de aktuella vägvalen.

I kommissionens betänkande finns också preciserat, i enlighet med instruktionerna, vilka procedurregler som skall följas och i vilken ordning de grönländska och danska högsta beslutandeorganen skall agera/höras vid ett självständighetsförfarande.

6.2.2 Sakområden som kan överföras

Kommissionens betänkande handlar nu inte till sitt innehåll primärt om det ovan sagda (även om detta onekligen är essentiellt) utan om vilka sakområden som ytterligare kan övertas inom ramarna för den danska grundlagen. Kommissionen börjar med att fastslå att statsförfattningen, utrikespolitiken, försvars- och säkerhetspolitiken, högsta domstolen, medborgarskapfrågorna och valuta- och penningpolitiken således inte är överförbara.

Man fastställer också principen om ”överensstämmelsen mellan rättigheter och förpliktelser” det vill säga att i takt med att Grönland övertar nya behörigheter så skall man också själv finansiera dessa. Man tillfogar också att Grönland, generellt, skall

arbete för att minska sitt beroende av den danska statens årliga finansiella tillskott.

Bland de områden som kommissionen föreslår att listas i den nya självstyrelselagen, såsom möjliga för självstyrelsen att överta, märks särskilt mineral- och oljerättigheter samt rättsväsendet däribland domstolarna (utom Högsta Domstolen). Till rättsväsendet hör också polisväsendet, åklagarmyndigheten och kriminalomsorgen. Härigenom skulle den för gängse stater gällande treenigheten – den lagstiftande, den exekutiva och den dömande makten – även tillfalla självstyrelsen.

Andra sakområden som nämns som möjliga att överföra är: familje- och arvsrätten, utlänningsområdet och gränskontrollen, företags- räkenskaps och revisionsområdet, finanstillsynen etcetera. Totalt nämns ca 30 områden.

Överföringsprocedurerna blir lika dem som gäller för Hjemmestyrelagen. Områdena finns angivna på två listor, en ”positivlista”, *lista I*, som innebär att självstyrelsemyndigheterna själva anger när sakområdena skall tas över och en *lista II*, ”avtalslistan”, som kräver förhandlingar med Folketinget innan ett övertagande kan verkställas. Kommissionen föreslår vidare ett mer utvecklat samarbete mellan Danmark och Grönland när det gäller överförandet av rättigheterna till mineraler och olja. Man betonar betydelsen av att detta överförande sker på sikt och att det fortsättningsvis finns ett expertsamarbete i vilket bör ingå De Grønlandske Råstofmyndigheter, De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) och Danmarks Miljøundersøgelser (Århus Universitet).

6.2.3 Ekonomiskt samarbete

Som ovan sagts lägger kommissionen vikt vid att en självständig ekonomi utvecklas för Grönland. Samtidigt betonar man att de framtida ekonomiska relationerna mellan Grönland och Danmark inte får öka skillnaderna i materiell levnadsstandard (inkomstskillnaderna är ju redan i dagsläget tydliga). Man föreslår följande konkreta modell (som dock förutsätter förekomsten av exploaterbara oljefyndigheter):

1. Blocksumman förblir oförändrad på 2007 års nivå (3 202 miljoner DKK, justeras efter pris- och löneutvecklingen)
2. Grönland finansierar själv sakområden som övertas framöver
3. Intäkterna från olje- och mineralområdet tillfaller självstyrelsen
4. Klumpsumman reduceras med ett belopp motsvarande hälften av intäkterna från den utvinning som årligen överstiger 75 miljoner DKK.
5. Staten och självstyrelsen arbetar tillsammans under en femårig period på att utveckla olje- och mineralaktiviteterna. Det är upp till självstyrelsen om man vill förnya avtalet efter dessa år

6. När statens finansiella tillskott är nere på noll kronor inleds förhandlingar mellan självstyrelsen och regeringen. I förhandlingen ingår frågan om fördelningen av intäkterna från mineral- och oljeutvinningen och frågan om staten igen skall tillskjuta finansiella medel

Detta är således en modell för en successiv avveckling av beroendet till Danmark, men modellen förutsätter i realiteten att olje- och mineralintäkter kan säkerställas.

6.2.4 Betänkandet i övrigt

Sammantaget innebär betänkandet att en mängd nya områden kan tillfalla självstyrelsen, att självstyrelsens ekonomiska ansvar tydligare uttalas och att en modell för den framtida regleringen av de ekonomiska mellanhavandena mellan Danmark och Grönland föreslagits. Den föreslagna självstyrelselagen skall nu behandlas av Landstinget och Folketinget innan den kan träda i kraft. Från kommissionens sida hoppas man att i krafttagandet skall kunna ske redan nästa år.

I betänkandet i övrigt nämns också utrikesangelägenheter (vilka självstyrelsemyndigheterna föreslås marginellt förbättrat inflytande över), samarbetet mellan Grönlands självstyrelse och riksmyndigheterna på områden som är under dansk kompetens samt språkfrågan.

Om språket konstaterar man att: ”Utifrån detta perspektiv föreslår kommissionen att det i förslaget till självstyrelselag medtas en bestämmelse som fastslår att det grönländska språket är Grönlands officiella språk” (Referat, 2008, sid.11).

7 Grönlands ekonomi och näringsliv

Såsom framhållits i tidigare kapitel har frågan om Grönlands ”självförsörjning” och ekonomiska oberoende av Danmark varit en återkommande fråga såväl i Köpenhamn som i Nuuk. Under ”moderniserings- och välfärdsepoken” på 1950- och 1960-talen var denna fråga förvisso av underordnad betydelse men efter år 1979 har den åter stått i centrum för den politiska debatten. Den upptar också, såsom framgått ovan, en framskjuten plats i Självstyrelsekommissionens betänkande.

En av intervjupersonerna i vår undersökning sammanfattar på ett utmärkt sätt essensen i det som upptar dagens grönländare: ”Vårt största dilemma är att vi inte har en självbärande ekonomi. Vi skulle inte kunna existera utan finansiellt stöd från Danmark och vi är alldeles för beroende av vår fiskexport. Detta beroende av en bransch gör oss sårbara. Fiskeriet är en global affär och beroende av utvecklingar som vi inte direkt kan påverka”.

Detta uttalande fäster dels uppmärksamheten på beroendet av den danska klumpsumman för det offentliga systemets finansiering dels ger den en inblick i det ekonomiska systemets fallgorpar. Beroendet av exporten och efterfråge- och prisutvecklingen globalt gör, som intervjupersonen säger, ekonomin ”sårbar”. Kraven på en mer diversifierad och robust ekonomi kommer idag också från brett politiskt håll. Önskan om ett större mått av politisk självstyrelse relativt Danmark kan knappast åstadkommas annat än genom en ekonomisk mobilisering och en omstrukturering av ekonomiska förhållanden. Utarbetandet av strategier för att åstadkomma de nödvändiga förändringarna står i centrum för den grönländska politiken.

I detta kapitel skall först Grönlands överordnade ekonomi, kortfattat, diskuteras. Därefter riktas uppmärksamheten emot näringslivet - dess karaktäristika, strukturer och utmaningar.

7.1 Ekonomisk översikt

7.1.1 Den ekonomiska utvecklingen efter självstyrelsens introduktion

Grönlands BNP uppgick vid införandet av Hjemmestyret år 1979 till 2 213 miljoner DKK och hade år 2005 vuxit till 10 210 miljoner DKK vilket ger en genomsnittlig årlig växt på 5,7 %. Rensat för inflation, det vill säga BNP till fasta priser, är utvecklingen mer modest och stannar på en genomsnittlig (real-)tillväxt på 1,5 % för motsvarande tid (Grönlands Statistik, 2007:245-47).

Grönlands stora beroende av en enda industri – fiskeriet – med dess globala konkurrensutsatthet och konjunkturberoende gör dock att tillväxten till tider uppvisar ytterst varierande mönster. Under de senaste tio åren har dock en utjämning skett, något som framgår av de data om Grönlands ekonomiska utveckling som redovisas i kapitel 8.1 (Tabell 6).

När Grönland således hamnat i lågkonjunkturer, en djup sådan 1990-1994 och en mindre 2002-03, så är detta i allt väsentligt att relatera till nedgångarna i fiskeri- och fångstnäringarna. Nedgångarna slår hårt på ekonomin i stort med sjunkande produktion och ökande arbetslöshet som följd.

Handelsbalansen visar genomgående – med ett par undantag – negativa siffror från år 1979 och framöver. Således var det enbart åren 1989 och 1990 som ett exportöverskott rådde. Åren 1992, 1998 och 2003-2006 var underskottet åter betydande, som mest år 2005 då det uppgick till närmare 1,2 miljarder DKK.

Svängningarna i handelsbalansen speglar också de fiskeriets beroende av den internationella efterfrågan på räkor och fisk, men också Grönlands stora generella importberoende. Priset på olja slår hårt på handelsbalansen då Grönland praktiskt taget står utan egen energiproduktion. Effekterna av högkonjunkturer syns också tydligt i figuren. När den grönländska ekonomin går bra stiger importen på en mängd konsumtionsvaror och investeringsvaror inom industrin. Detta syns tydligt i det stora importöverskottet under hela 1980-talet. Genom en uppstramad finanspolitik vände sedan utvecklingen och de två år i början av 1990-talet som exporten översteg importen är att relatera till effekterna av denna politik (Grönlands Statistik, 2007).

7.1.2 Inkomstfördelning och sysselsättning

Grönland uppvisar, när det gäller genomsnittlig inkomst, en stor variation efter region och kommun. Region Midt och Region Disko är de ledande regionerna medan Region Øst har de lägsta inkomsttalen. Den genomsnittliga inkomsten per grönländare är (2005) 134 000 DKK. Det högsta kommungenomsnittet har Ivituut vilket är på 298 000 DKK. Därefter kommer Nuuk med 168 000 DKK. Lägst ligger Qaanaq på 89 000 DKK och Illoqqortoormiut på 94 000 DKK (se Karta 1).

En annan variation av signifikans är den mellan de som är födda i Grönland och de som är födda utanför Grönland. Medan de förra har en genomsnittlig inkomst, efter skatt, på 118 000 DKK var motsvarande siffra för de senare 231 000 DKK.

Sysselsättningen uppvisar samma regionala variation samt variation efter födelseplats som inkomstfördelningen.

Ser man till arbetslöshetsprocenten det vill säga arbetslösheten i förhållande till hela den potentiella arbetsstyrkan så uppgick den år 2006 till ca 9 %.

Arbetslöshetstalen varierar under året vilket främst är att relatera till att bland annat fiskeriet och fiskeriets landanläggningar samt byggeriverksamheten går på lågvarv under de första månaderna av året. Arbetslösheten är större bland män än kvinnor, bland annat till följd av att männen är överrepresenterade i säsongsarbeten. Arbetslösheten är störst bland den del av befolkningen som saknar utbildning (hela 84,1 % av dem som ingår i gruppen för den genomsnittliga arbetslösheten saknar således utbildning). Arbetsstyrkan i ålderskategorin 25-44 år är den som är mest utsatt för arbetslöshet.

7.1.3 *De offentliga finanserna*

Den offentliga sektorn på Grönland består dels av en sektor för offentlig förvaltning och service dels av en företagssektor. Ansvaret för den förstnämnda är, i sin ur, fördelat mellan kommunerna, självstyrelsen samt staten. Till statens egna utgifter – den statliga sektorn på Grönland – hör försvaret, polisen, rättsväsendet samt arbetstillsynen. Dessa utgifter uppgick år 2005 till ca 560 miljoner DKK.

Självstyrelsens offentliga förvaltning finansieras dels genom skatter och avgifter och dels genom en årlig klumpsumma från Danmark. Generellt så har denna del av den offentliga förvaltningen ökat betydligt i omfång upp genom åren och drifts- och kapitalutgifterna har, naturligt nog, varit betydande – som mest hela 93 % av BNP (1987) och som minst 73 % (2005). I allt väsentligt sammanhänger minskningen med en medveten och strikt finanspolitik. Få offentliga investeringar har gjorts under senare år. Åren 1991 och 1992, då man övertog hela sjuk- och hälsosektorn från Danmark, steg utgifterna markant. Dock täcktes dessa av att klumpsumman höjdes.

De tre stora sektorerna inom den offentliga förvaltningen – om man ser till drifts- och kapitalutgifterna – är undervisning, hälso- och sjukvård samt socialvård. Socialvården – som täcker folkpensionerna, arbetslöshetsersättningar, kontanthjälp och liknande – är den enskilt största delsektorn och står för 25 % av utgifterna. Undervisningen står för 18 % och hälso- och sjukvården för 12 % av dessa utgifter (Grønlands Statistik, 2007).

Tillväxten i den offentliga sektorn har också fått genomslag i skattetrycket som följaktligen ökat. År 1980 var skattetrycket 17 % för att år 1993 uppgå till 35 %.

Skatteintäkterna uppgick år 2006 till 3,5 miljarder DKK varav 2,8 miljarder utgörs av direkta skatter och resten indirekta. De enda direkta skatterna är inkomstskatterna eftersom det inte existerar någon skatt på förmögenhet, egendom eller arv. Inkomstskatten, som står för hela 80 % av alla insamlade skatter och avgifter, är baserad

på ett proportionellt system som ”börjar arbeta” efter avdrag omfattande 58 000 kr (personavdrag på 48 000 kr och 10 000 kr i standardavdrag).

Företagsskatten är 30 % och avskrivningsmöjligheterna måste anses som mycket gynnsamma. Dividender beskattas på personnivå.

Produktions- och importskatter står för ca 17 % av de totala skatteintäkterna. Grönland har ingen moms.

Vid sidan av den så kallade landsskatten finns också en kommunalskatt där skattesatserna bestäms på den kommunala nivån. För närvarande varierar dessa mellan 20 och 29 %.

Den från Danmark överförda klumpsumman uppgår för närvarande till 3,2 miljarder DKK och utgör därigenom 40 % av BNP. Dess betydelse, vad gäller att finansiera det offentliga Grönland, är således stor.

Den offentliga sektorn har en allt dominerande roll i grönländsk ekonomi och är på detta sätt en utmaning för den grönländska politiken. Effektiviseringar är nödvändiga i ett flertal hänseenden. Den kanske mest märkbara effektiviseringen för tillfället är den pågående reduktionen av antalet kommuner, från arton till fyra.

7.2 Näringslivets struktur och dynamik

7.2.1 Struktur och karaktäristika

Såsom framgått av texten ovan har näringslivets sammansättning och ”robusthet” varit en central politisk fråga för självstyrelsemyndigheterna alltsedan år 1979. En överblick över näringslivets struktur och sammansättning ges av följande tabell där antalet företag, anställda samt ägare inom varje näringslivskategori (bransch) anges:

Tabell 2: Näringslivsstrukturen på Grönland, efter bransch. Källa: Grønlands Statistik (2007:120).

| Bransch | Antalet företag | Antalet anställda | Antalet ägare |
|---|-----------------|-------------------|---------------|
| Jordbruk och fångst | 70 | 49 | 60 |
| Fiskeri | 271 | 1 221 | 233 |
| Oljeutvinning och gruvor | 7 | 11 | 1 |
| Tillverkningsindustri | 123 | 769 | 91 |
| El, uppvärmning och vatten | 4 | 560 | 2 |
| Byggnad och underhåll | 285 | 2 017 | 173 |
| Handel | 316 | 4 145 | 261 |
| Hotell och restauranger | 115 | 1 038 | 89 |
| Transport | 226 | 2 716 | 192 |
| Finans och försäkring | 7 | 139 | 1 |
| Fastigheter, mäklare | 327 | 1 545 | 263 |
| Utbildnings- och välfärdsorganisationer | 43 | 141 | 28 |
| Nöjen, kultur | 194 | 402 | 84 |
| Totalt | 1 988 | 14 763 | 1 477 |

Den dominerande branschen är förstås fiskeriet även om detta inte omedelbart syns i antalet anställda. Detta är en bransch som under senare år genomgått betydande produktivitetsförbättringar med konsekvensen att automation ersatt manuellt arbete (mer effektiva och tekniskt avancerade trålare till havs och mer effektiva processmetoder till lands). Konkurrensen från bland andra Canada är stor och driver fram nya tekniklösningar.

Vad som också är viktigt att tänka på när det gäller fiskeriet är att det utgör kärnan i ett kluster som "täcker in" flera andra kategorier i tabellen ovan. Handelskategorin, till exempel, omfattar sju grossister som exklusivt säljer fisk/skaldjur och processade fisk/skaldjursprodukter. Dessa företag sysselsätter mer än 1 400 anställda. Totalt är ca 25 % av arbetsstyrkan sysselsatt i fiskeriklustret (Grønlands Statistik, 2007:257).

Sammantaget kan således konstateras att näringslivet är mycket integrerat och utgår från det kraftigt subventionerade fiskeriet. Andra näringar är beroende av utvecklingen inom denna bransch. Det är dock dessa ”andra näringar” som betraktas som de med störst utvecklingspotential. Dessa näringar är också de minst subventionerade (ibid.:121).

Metaforiskt skulle man kunna säga att för att få hela det ekonomiska hjulet att snurra behövs ett starkt nav. Detta nav behöver kontinuerligt stärkas om resten av ekonomin skall kunna utvecklas och dess potential till fullo exploateras. Detta är också vad som upptar självstyrelsemyndigheterna. Tills vidare har man arbetat utifrån strategier som innebär finansiellt stöd och ägande med hänsyn till de delar av fiskeriet som kräver stora materiella investeringar. Samma strategier gäller för den växande turismen. Båda dessa branscher kommer att diskuteras separat nedan, men det är ändå viktigt att hålla i minnet att de bär en stor del av hela det ekonomiska livet på Grönland.

Av ”övriga” sektorer är handeln utan tvivel den viktigaste. Grossistverksamhetens koppling till fiskeriet har redan berörts. Men handelssektorn inbegriper också en växande detaljhandel. Livsmedelsaffärer och kiosker står för ca 50 % av denna handel. Vid sidan av dessa mindre enheter som oftast är privatägda finns också tre stora detaljhandelskedjor som tagit över en substantiell del av marknaden: Kooperationen Kalaliit Nunnaani Brugseni (med 27 000 medlemmar), det privatägda Pisiffik A/S och KNI A/S som ägs av självstyrelsen. KNI A/S har vid sidan av ett rent kommersiellt syfte även som målsättning att förse mer avlägsna bosättningar med livsmedel och andra förnödenheter. Företaget har över åren fått fler och fler verksamheter och inkluderar nu även passagerartransporter till och från bosättningarna.

Byggnads- och underhållssektorn är en annan del av ekonomin som kan betecknas som ”härledd” ur fiskeriet. Cirka hälften av denna sektor är dominerad av ett fåtal fullservice företag lokaliserade till Nuuk och andra städer. Dessa företag sysselsätter cirka 1 100 personer och arbetar huvudsakligen med de stora projekt som drivs av självstyrelsemyndigheterna – alltifrån att bygga landningsbanor för flyget till att reparera offentligt ägda fastigheter. Den andra delen av branschen består av hantverkare – typiskt säsongsarbetare som kombinerar hantverkeriet med andra jobb. Att notera är att ca 30 % av arbetsstyrkan inom hela denna sektor har dansk, och inte grönländsk, hemmahörighet. Utmärkande för branschen är också att man har en hög omsättning på arbetskraften vilket gör att den är mer rörlig än de andra branscherna.

Tillverkningsindustrin är en utpräglat ”inhemsk” verksamhet i och med att avsättningsmarknaden finns inom Grönland. Som sådan har den en begränsad tillväxtpotential. Mest betydelsefull är livsmedelsindustrin följt av beklädnadsindustrin. Den senare domineras, i sin tur, av beredning av sälskinn. Säljägarna säljer i första hand

skinnen till garveriet Great Greenland A/S som bereder dem och sedan säljer dem vidare till bland annat modeindustrin. Trots starka protester från "animal rights" organisationer världen över växer efterfrågan på sälskinn. År 2005 handlades det således med omkring 118 000 skinn (Grønlands Statistik, 2007:153).

Transportsektorn är, till följd av Grönlands geografiska karaktär, mycket central i ett flertal olika avseenden. Av de 2 716 personer som är anställda inom denna sektor representerar 424 landtransporter, 493 sjötransporter, 276 flyg- och helikopterservice och 993 olika tjänstefunktioner kopplade till de konkreta transporterna. Dessa företag, som praktiskt taget till 100 % ägs av självstyrelsemyndigheterna, är navet i det infrastrukturella system som dels håller samman Grönland dels binder samman Grönland med omvärlden. Ett land som till 80 % är täckt av is och glaciär och som inte har mer än ca. 100 km av regelrätta vägar kräver sofistikerade transportsystem för att kunna fungera.

Finanssektorn är än så länge begränsad, men under tillväxt. Grønlands Banken A/S är den enda fullservicebanken med ungefär 57 % av inlåningen och 37 % av utlåningen. Sparebank A/S är den enda danska bank med filialer på Grönland (3 kontor), men med en mycket begränsad marknadsandel (3 respektive 8 %). Många grönländare föredrar att ta upp lån i danska banker vilket ger dessa en marknadsandel på utlåningen på 56 %. Vid sidan av dessa aktörer finns också ett antal danska kreditinstitut specialiserade på fastighetslån på den grönländska marknaden. Dessa opererar dock exklusivt från Danmark och har inga lokala filialer. Värdet av den utlåning de representerar är dock relativt stort, 1 326 miljoner DKK, vilket skall jämföras med Grønlands Bankens stock på 2 394 Miljoner DKK (Grønlands Statistik, 2007:308-10).

Fångstyrket, den traditionella grönländska näringen, har minskat i betydelse under de gångna åren. Sälvfångsten dominerar denna näring. År 2005 fångades över 180 000 sälar. Valfångsten som, historiskt, varit mycket viktig för Grönlands ekonomi är numera ytterst marginell. År 2005 fångades ca 700 valar (tio år tidigare var siffran den dubbla). Fångst av marsvin ökar dock vilket sammanhänger med en stigande internationell efterfrågan på marsvinens skinn. Ren- och myskoxjakt bedrivs huvudsakligen i den mellersta regionen av Grönland. Slutligen skall nämnas att isbjörn fortfarande jagas i Norra Grönland, men också här handlar det om en årligen decimerad fångstkvantitet. Generellt gäller att det råder strikta regler för jaktlicenser och att fångsterna av respektive djur regleras genom årliga kvoter.

7.2.2 Ägarskap

Många branscher på Grönland har likartade karaktäristika. De består av ett fåtal, företrädesvis offentligt ägda, stora verksamheter som vanligtvis är lokaliserade till

Nuuk, Simisiuit etcetera samt många små verksamheter som är lokaliserade längs kusterna – i mindre orter – och med begränsade geografiska marknader. Många av dem står inte på egna ben utan är subsidierade av kommunerna eller av självstyrelsemyndigheterna (stödet från de senare uppgår till närmare 300 miljoner DKK varje år).

När man betraktar Tabell 2 ovan slås man av att Grönlands ekonomi, trots allt, bärs upp av en mångfald enskilda enheter – 1 998 företagsbildningar på en befolkning av 56 000 människor. Dock kan man inte komma ifrån att de mest framgångsrika entreprenörerna är självstyrelsemyndigheterna. Följande tabell ger en inblick i ägarförhållandena i Grönlands största företag. Självstyrelsens ägarandel anges, liksom omsättning och antalet anställda.

Tabell 3: Ett urval av självstyrelseägda företag. Källa: Grönlands Statistik (2007: 128-9).

| Företag | Andel som ägs av självstyrelsen | Omsättning, miljonerDKK | Antalet anställda |
|--|---------------------------------|-------------------------|-------------------|
| Air Greenland | 38 % | 870 | 569 |
| Artctic Umiljarderq Line (färjerederi) | 100 % | 191 | 138 |
| A/S Boligselskaben (fastigheter) | 100 % | 114 | 286 |
| Great Greenland A/S (garveri) | 100 % | 63 | 72 |
| Greenland Resources | 100 % | 12 | 14 |
| Greenland Tourism and Business Council | 100 % | 26 | 16 |
| Grönlandshavnens Eiendomme A/S (fastigheter) | 50 % | 14 | 7 |
| KNI A/S (detaljhandel) | 100 % | 1 808 | 888 |
| Pissifik A/S (detaljhandel) | 28 % | 821 | 517 |
| Arctic Green Food | 100 % | 93 | 165 |
| Nuna Minerals A/S | 60 % | 0 | 6 |
| Nuna Oil A/S | 50 % | 1 | 5 |

| | | | |
|--|-------|-------|-------|
| Nunatta Naqiterivia A/S Sydtryk A/S (tryckeri) | 100 % | 29 | 34 |
| Nuuk Imeq A/S (bryggeri) | 100 % | 140 | 50 |
| Royal Arctic Line A/S (färjerederi) | 100 % | 727 | 698 |
| Royal Greenland (fiskeri och fiskprocess) | 100 % | 4 530 | 2 200 |
| Greenland Venture A/S | 100 % | 1 | 6 |
| TELE Greenland | 100 % | 654 | 605 |

Sammanställningen ovan ger en tydlig indikation om självstyrelsemyndigheternas strategiska roll i grönländskt näringsliv. De företag som listats sysselsätter 6 300 grönländare, ca 38 % av hela arbetsstyrkan. *Ägarskapet är dock inte i sig ett mål för myndigheterna, men en strategi för att mobilisera ett grönländskt näringsliv.* Målsättningen är att reducera självstyrelsens och kommunernas innehav och ersätta detta med privat ägande. Än så länge har detta mål uppnåtts enbart inom begränsade sektorer (företrädesvis detaljhandeln).

För att framgångsrikt kunna genomföra privatiseringen krävs en stark ekonomisk kärna eller ett nav. Än så länge är det fiskeriet som är ett självklart sådant nav. Under de senaste åren har emellertid också turismen vuxit i styrka. I det följande skall en mer detaljerad granskning av dessa branscher göras.

7.3 Fiskeriet – ett utmanat ”nav” i grönländsk ekonomi

7.3.1 Resursbas och marknader

Vattnen runt Grönland är – till följd av förekomsten av stora mängder plankton – rika på fisk. Grönland befinner sig på 59:de plats bland världens fiskerinationer och på andra plats när det gäller räkfiskeriet. År 2004 fiskades 135 914 ton räkor medan Canada, världsledande räkfiskerination, fångade 176 053 ton (Grønlands Statistik 2007:147). Räkfångsten har stigit avsevärt sedan år 1979 då den uppgick till 20 000 ton. Mellan åren 1986 och 1997 var Grönland världsledande, men fick se sig omsprungna av Canada år 1998.

Fiskerinäringen är strikt reglerad via så kallade TACs (Total Allowance Catch) det vill säga kvoter som årligen beslutas – på basis av fiskearternas fortbestånd – av Grönlands Landsstyre (efter samråd med fiskeriets organisationer).

Under de senaste femtio åren har fiskeriet blivit å ena sidan alltmer globaliserat å andra sidan mer differentierat. Allt fler fiskarter fångas och säljs på internationella marknader. Torsk, rödfisk, krabba, kattfisk och hälleflundra fångas, samtliga, i grönländska vatten (torsken är dock för tillfället föremål för strikta kvoter).

Grönländska fisk- och skaldjursprodukter säljs praktiskt taget över hela världen. Den viktigaste marknaden är Danmark som, i sin tur, vidareexporterar processade produkter till huvudsakligen Japan och UK. Island, övriga EU länder förutom Danmark och Hong Kong är viktiga importörer av grönländska fisk- och skaldjursprodukter.

Fiskeriet i grönländska vatten är nu inte exklusivt en grönländsk affär. Utanför den tre nautiska mils gränsen fiskar även norrmän, islänningar, ryssar och färöingar. Grönland har bilaterala avtal med dessa nationaliteter vilket innebär att man även själv tillåts fiska i deras vatten. Grönland har också, vilket nämnts tidigare i denna rapport, ett specialavtal med EU (vilket varit i kraft i olika varianter ända sedan 1985 då man lämnade unionen). I motsättning till de bilaterala avtalen ger detta Grönland en monetär kompensation. Avtalet är ingalunda okontroversiellt bland intressenterna inom den egna fiskeriindustrin. Även om det bidrar till solvensen i *Landskassen* stärker den ju inte exporten på något sätt och bidrar heller inte till sysselsättningen (Danielsen et al., 1998).

Såsom ovan också framhållits tar Grönland aktivt del i alla de Nordatlantiska fiskeriorganisationer som, på olika sätt, sätter förutsättningarna för fiskeriet i området. Utan tvekan innebär detta att man är med och sätter spelreglerna för en i övrigt konkurrensintensiv verksamhet.

7.3.2 Havs- och kustfiskeriet samt de landbaserade verksamheterna

Fiskeriet har alltid varit viktigt bland grönländarna men det kommersiella fiskeriet har en relativt kort historia. Branschen som den ser ut idag är huvudsakligen en produkt av moderniseringsprojekten under 1960- och 1970-talen. Såsom utvecklingen dock tett sig har fiskeriet kommit att bli den i allt dominerande näringen som står för ca 30 % av sysselsättningen och som bidrar med mer än 90 % av exporten. Framtiden är dock förbunden med en rad utmaningar.

Att diskutera fiskeriet såsom en integrerad bransch är dock inte helt korrekt. Redan en snabb blick på tonnagestatistiken indikerar förekomsten av åtminstone två typer av delbranscher: kust- respektive havsfiskeriet. Antalet registrerade fiskerifartyg inom

olika klasser av bruttoregister ton framgår av följande tabell.

Tabell 4: Fiskerifartyg fördelade på BRT. Källa: Grönlands Statistik (2007:162).

| Bruttoregister ton | Antalet registrerade fartyg |
|--------------------|-----------------------------|
| 0-10 | 598 |
| 11-20 | 133 |
| 21-50 | 32 |
| 51-80 | 29 |
| 81-120 | 24 |
| 121- | 47 |

Denna tabell demonstrerar bl.a. den grundläggande skillnaden mellan kust- och havsfiskeriet. De fartyg som understiger 80 BRT används i det förre som, rent geografiskt, håller sig inom tremils gränsen. Fartyg över 80 BRT används huvudsakligen i havsfiskeriet.

Vad denna tabell inte medräknar är det mer traditionella fiskeri och den fångstverksamhet (särskilt av säl) som bedrivs från jollar, vanligtvis ute i bosättningarna. Denna småskaliga verksamhet bedrivs frekvent och omfattar mellan 3 000 och 5 000 jollar.

Fiskeflottan är till övervägande del privatägd även om de större trålare som tillhör Royal Greenland (se nedan) indirekt är ägda av självstyrelsemyndigheterna.

Villkoren och strukturerna inom de två delbranscherna skiljer sig markant åt och relationerna dem emellan är stundtals konfliktfyllda (Rasmussen, 2003). Den typiska inomskärs fiskebåten är ett företag i sig självt, vanligtvis ägt av en familj och med, ibland, ett fåtal anställda. Verksamheten har ofta startat med särskilda lån från regionala fonder eller med subsidier från Landsstyret. Dessa fiskebåtar hör hemma över hela Grönland och är väsentliga i den regionala ekonomin. Havsfisketrålarna ägs – förutom dem som tillhör Royal Greenland – av ett fåtal företag och drivs som moderna företag. De sysselsätter, vardera, upp till 100 personer och har industrikapaciteter ombord. För dessa företag står volymer, teknik, effektivitet och marknadstillgång i centrum för verksamheten. De hör typiskt hemma i Nuuk där de också har sina huvudkontor. Naturligtvis är dessa betydelsefulla för hela den nationella ekonomin.

De två fiskerikategorierna har också sina egna intresseorganisationer. Kustfiskarna och valfångarna är organiserade i KNAPK. Den viktigaste uppgiften för denna organisation

är att säkerställa vissa prisnivåer vid inhandlingen till den landsbaserade fiskeriindustrin samt att tillvarata medlemmarnas intressen när årliga TACs bestäms. Ca 43 % av kvoterna kontrolleras idag av denna fiskeriverksamhet. APK är den organisation som tillvaratar intressena för det oceangående fiskeriet. Denna organisation gör typiskt sin röst hörd i debatter av generell policykaraktär och är bl.a. motståndare till fiskeriavtalen med EU samt till de bilaterala avtal som finns med andra fiskerinationer (Danielsen et al 1998). Över åren har KNAPK och APK haft en rad konflikter som bl.a. omfattar tremils gränsen. KNAPK önskar utvidga denna – för egen del – till sex mil (ibid.:53).

Genom följande tabell, som anger de årliga fiskekvoterna för ett urval av fiske/skaldjursarter för de två kategorierna av fiskeri, får man en bild av deras relativa betydelse. ”Styrkeförhållandet” dem emellan har förändrats under senare år då torsk och rödfisk tilldelats väsentligt lägre kvoter i havsfiskeriet.

Tabell 5: Fiskekvoter fördelade mellan havs- och kustfiskeri 2001-2006. Totalt och på utvalda arter. I ton. Källa: Grönlands Statistik (2007:159).

| Kvoter | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Totalt | 359 041 | 352 229 | 314 802 | 261 655 | 245 166 | 196 550 |
| Havsfiskeri, totalt | 302 730 | 303 359 | 259 482 | 199 335 | 189 830 | 133 990 |
| Havsfiskeri, räkor | 57 534 | 59 525 | 61 925 | 81 025 | 80 825 | 80 825 |
| Havsfiskeri, torsk | 80 550 | 80 650 | 51 650 | 4 400 | 4 400 | 4 375 |
| Havsfiskeri, rödfisk | 56 270 | 56 170 | 49 295 | 7 000 | 12 500 | 12 500 |
| Kustfiskeri, totalt | 56 311 | 48 870 | 55 320 | 62 320 | 63 336 | 62 560 |
| Kustfiskeri, räkor | 40 391 | 36 550 | 43 000 | 55 900 | 55 900 | 55 900 |
| Kustfiskeri, krabba | 9 700 | 10 000 | 10 000 | 4 200 | 5 236 | 4 400 |

Den övergripande bilden är klar. Långsiktiga biologiska överväganden reducerar TACs generellt i grönländska vatten, förutom för räkor. Samtidigt ökar de internationella fångsterna av räkor, konkurrensen stegras och världspriset sjunker. Denna utveckling är givetvis ytterst problematisk för det grönländska fiskeriet och leder till hård konkurrens internt och ytterligare konflikter mellan havs- och kustfiskeriet. Den politiska diskussionen idag handlar om vilket av dessa fiskerier som kommer att överleva på sikt. Branschen står, med andra ord, inför strukturproblem som omfattar hela värdekedjan.

Fiskerifabrikerna till lands är naturligtvis beroende av ett kontinuerligt flöde av råfisk/skaldjur för att kunna upprätthålla en friktionsfri produktion. Huvuddelen av den fisk som kommer från kustfisket säljs antingen direkt, eller via traders, till fabrikerna. Havsfiskeflottan är dessutom tvungen att landa minst 25 % av fångsterna för vidare bearbetning vid fabrikerna till lands. Detta krav är en central del av den regionala politiken och en viktig faktor när det gäller att upprätthålla den regionala sysselsättningen även om det, ur strikt lönsamhetssynpunkt, ofta är mer effektivt att processa fisken ombord eller exportera den.

Förädlingen av ”råmaterialet” vid fabrikerna till lands är utan tvekan mycket betydelsefull för grönländsk ekonomi. Förädlingen innebär ”value added”. Skillnaden i kilopris mellan råkor med skal respektive skalade råkor är substantiell. År 2006 var medelexportpriset (per kilo) för de förra 10 DKK, medan motsvarande pris för de senare var 30 DKK (Grønlands Statistik, 2007:299).

För att sammanfatta situationen inom fiskerinäringen kan således konstateras att den upplever en stark internationell konkurrens, minskande exportpriser och en viss överkapacitet i den samlade fiskeriflottan. Under de intervjuer som gjorts i projektet har en samstämmig bild av situationen i branschen framkommit. Produktivitets- och effektivitetssiffrorna måste upp och flexibiliteten i fiskeriflottan och i de landsbaserade operationerna höjas. Frågan är vad en sådan utveckling kommer att innebära för regionerna, städerna och bosättningarna. Denna fråga diskuteras längre fram i rapporten.

När man diskuterar fiskeriindustrin på Grönland kan man emellertid inte undgå att ägna Royal Greenland en viss, särskild, uppmärksamhet. Royal Greenland är själva kärnan i branschen och dess mest betydelsefulla aktör.

7.3.3 *Royal Greenland*

Utvecklingen av den grönländska fiskeriindustrin har, med rätta, kallats en succéhistoria. När branschen började växa på allvar på 1960-talet var Grönland fortfarande ett relativt isolerat land med få kontakter med omvärlden. Royal Greenland, som från första början var en nyckelaktör i utvecklingsprocessen, lyckades skapa en internationell verksamhet med marknader över hela världen. Royal Greenland äger idag en betydande havsfiskeflotta av stora *trawlers* men är i huvudsak en diversifierad koncern med aktiviteter som täcker hela värdekedjan – fiskeri, förädling, försäljning, distribution och marknadsföring.

Ca 50 % av alla fångster landas på Grönland för vidare förädling iland. Royal Greenland äger sju fabriker vilka är lokaliserade till västra Grönland. Dessutom innehar de ett antal handelsstationer i Illilissat och Uummannaq (se Karta 1). Omsättningen

uppgick år 2005 till 4 530 miljoner DKK; vinsten var 124 miljoner DKK och man sysselsatte, samma år, 2 200 personer. Royal Greenland är världens största företag i kallvattenräkor.

Royal Greenland gruppen har fabriksanläggningar också i Danmark, Norge, Tyskland och Polen samt försäljningskontor i tolv andra länder i Europa, USA och Japan⁷.

Etablerandet av Royal Greenland var således ett viktigt steg i utvecklandet av ett internationellt kommersiellt fiskeri för Grönlands del. Men dess syfte har också alltid varit att säkerställa sysselsättningen i olika delar av Grönland samt att understödja det lokala fiskeriet. Inhandlingspriserna förhandlas fram mellan Royal Greenland och fiskeriets intresseorganisationer för ett år i taget vilket skapar ett visst mått av stabilitet för kustfiskeriet. Fabriker och handelsstationer har lokaliserats inom vissa givna avstånd från bosättningarna och erbjudit sysselsättning i stor skala.

Under senare år har emellertid de rent kommersiella övervägandena blivit allt viktigare inom Royal Greenland gruppen – på bekostnad av de regionala och lokala. Frågan är vilken roll som företaget skall spela i den ofrånkomliga omstruktureringen och rationaliseringen av branschen. I intervjuerna har två, olika, ståndpunkter framförts. Den ena ståndpunkten är att Royal Greenland bör följa en strikt ekonomisk logik i sitt strategiska beslutsfattande. Man bör således till varje pris försvara de internationella marknadsandelar som man uppnått. Detta är på sikt det bästa för hela den grönländska ekonomin, menar man. Den andra ståndpunkten är att Royal Greenland måste ta sitt regionala ansvar och bevara fabrikerna i Grönland och inte placera mer produktionsverksamhet utomlands.

Helt klart är att den första ståndpunkten verkar ha fått en allt större genomslagskraft. Royal Greenland är privatiserat men ägs ännu till 100 % av självstyrelsen. Utvecklingen syns också i sysselsättningen. Sedan 1997/98 har antalet anställda reducerats från 3 032 personer till 2 200 personer (en minskning med 27 %). År 1997/98 var 1 936 personer (64 % av arbetsstyrkan) verksamma på Grönland, 694 (23 %) i Danmark och 402 (13 %) i fabriker utanför Grönland/Danmark. År 2004/05 var 1 107 personer (50 % av arbetsstyrkan) anställda på Grönland, 521 (23 %) personer i Danmark och 577 (27 %) i länderna utanför Grönland/Danmark.

Utan tvekan anpassar Royal Greenland sin verksamhet till en hårdare internationell konkurrens och efter principen om ”närhet till marknaden”. Frågan är om Grönland, igen, håller på att bli ett ”avlägsset” land?

⁷ Se Royal Greenlands hemsida (<http://www.royalgreenland.com/index.dsp?area=36>)

7.4 Turismen

Den arktiska turismen har under senare år blivit alltmer betydelsefull. Glaciärer och ismassor är, i ljuset av den pågående klimatdebatten, intressanta fenomen inte bara för forskare utan också för ”vanlig” turister. Det som i det förgångna betraktats som en stor konkurrensnackdel – kylan – kan kanske vändas till en fördel och göras till föremål för en ny typ av turism. Mellan åren 1995 och 2006 steg antalet hotell övernattningar med nästan 36 % och uppgick det senare nämnda året till totalt 81 863 (Grönlands Statistik, 2007:185).

Ett stigande antal kryssningsfartyg – på rutt mellan Europa och Nordamerika eller med destination Grönland – angör grönländska hamnar. År 2006 besökte 33 utländska fartyg (totalt 161 anlöp) Grönland. Över 22 000 gäster från dessa fartyg bidrog med 9.9 miljoner DKK i passageraravgifter och försäljning.

Majoriteten av besökarna kommer från de nordiska länderna, företrädesvis från Danmark, men även från andra delar av Europa samt USA och Canada. Turistsäsongen varar mellan maj och september och är som mest intensiv i juli och augusti. Men fortfarande är ju Grönland ett ”avlägsset” land och priserna för såväl transporter som övernattning relativt höga.

Turistbranschen är idag ett prioriterat område av myndigheterna. *The Tourism and Industry Council of Greenland A/S* (GTE), som startats av självstyrelsen, utgör spindeln i nätet i en alltmer utvecklad bransch. Ett marknadsföringskontor har nyligen startats i Köpenhamn.

Ett av syftena med GTE är att skapa en bransch som är förankrad i lokalsamhällena och som baseras på lokalt entreprenörskap. För detta ändamål har tre regionala samarbetsorgan bildats: *Destination Disko*, *Destination South Greenland* och *Destination East Greenland*. Dessa organisationer koordinerar arbetet mellan de lokala turistkontoren inom respektive region och fungerar som tankesmedjor i utvecklingen av nya servicekoncept. Stor vikt läggs vid evenemang och mer spektakulära upplevelser.

GTE spelar också en viktig roll i den övergripande varumärkesuppbyggnaden och arbetar i detta hänseende i nära samarbete med en rad internationella turistbyråer.

Vestnorden Tourist Board (VTB) är ett gemensamt organ för befrämjandet av turismen på Grönland, Färöarna och Island och marknadsför de tre såsom en samlad destination. Dessutom föreligger ett bilateralt avtal mellan Grönland och Island genom vilket man marknadsför sig gemensamt på den internationella marknaden.

Sårbarheten i grönländsk natur och djurliv tas hänsyn till turismplaneringen. De värderingar som ligger bakom ”hållbar turism” är vida spridda. ”Att leva i harmoni med naturen” är, i det grönländska samhället, inte bara en turismslogan utan en central kunskap som Inuit bevarat genom århundradena. Idag måste detta anses som en mycket viktig kunskap.

7.5 Utmaningarna i ekonomi och näringslivspolitik

Såsom framgått av texten ovan har självstyrelsemyndigheterna alltsedan år 1979 stått inför ett flertal utmaningar och varit tvungna att arbeta på flera fronter samtidigt. De målsättningar som tydligast präglat den ekonomiska politiken är, om man anlägger det historiska perspektivet: 1) Att reducera beroendet av den danska klumpsumman 2) Att utöka exporten 3) Att stärka sysselsättningen 4) Att reducera beroendet av importerad arbetskraft (se Danielsen et al., 1998). De strategier som utarbetats inom flertalet policyområden skall ses i ljuset av dessa målsättningar. Svårigheterna att sträva emot dessa fyra mål samtidigt har också uppmärksammats (ibid.). Om man prioriterar målsättning nummer 3, till exempel, finns en risk för att mål nummer 1 inte uppnås. Ett fullt satsande på sysselsättningen leder lätt till subsidiering av nya verksamheter vilket i sin tur leder till ett ökat beroende av klumpsumman.

Det allt övergripande ekonomiska målet är dock att reducera den offentliga ekonomin. Ca 2/3 av Grönlands ekonomi är idag offentlig baserad och ”ägs” av självstyrelsen och kommunerna. Målsättningen bör, enligt bland andra de två självstyrelsekommissionerna, vara att ändra relationen mellan privat och offentligt företagande så att den blir den motsatta till idag (2/3 privat och 1/3 offentligt).

Fiskeriets vidare utveckling är i mycket en global fråga. Konkurrensen på den globala marknaden är vidare en fråga om kostnader och produktivitet och Grönland är ett högkostnadsland när det gäller arbetskraft. Timavlöningen för icke-utbildad arbetskraft i Kina är 4 DKK, i Polen 15 DKK och i Grönland 80 DKK (Kristensen, 2006). Utflyttningen av produktion är nödvändig för Royal Greenlands konkurrenskraft.

Den stora frågan är dock hur effekterna av utflyttningar och rationaliseringarna inom fiskeriet skall hanteras. Ett uppenbart substitut för fiskeriet finns inte. Inom politiken eftersträvar man både att finna en ersättningsindustri i stor skala och att överföra gruppen av förväntat arbetslösa till mindre företag och lokalt baserade entreprenörsverksamheter. Viljan att, allt mer, frigöra sig från Danmark styr en ambitiös sysselsättnings- och näringspolitik. Den nya *Erhvervsfremmestruktur* (Struktur för befrämjande av näringslivet), till exempel, som började implementeras år 2005 och som nyligen (i december 2007) utvärderats är ett betydande projekt för att stödja

nyföretagsutveckling på national, regional och lokal nivå.

Ett av de storskaliga projekt som för närvarande diskuteras avser etableringen av ett aluminiumsmältverk på Västra Grönland. ALCOA, världen största aluminiumproducent, står bakom detta projekt. Vad man tänker sig är en storskalig fabriksanläggning som skall erbjuda 400 arbetstillfällen. Är ALCOA ett relevant substitut för fiskeriindustrin? Meningarna går isär. Under de intervjuer som genomfördes i november 2007 framfördes både mycket positiva och mycket negativa ståndpunkter. De positiva framhöll att Grönland ”i ett slag” kan förbättra och stärka sin nationella ekonomi och sina sysselsättningstal och att det är dessa överväganden som bör prioriteras. De negativa framhöll de regionala konsekvenserna och de sociala problem som kan förväntas uppkomma genom ”tvångsflyttningar” av arbetskraft. Gløersen (2008:10) har fångat likartade ståndpunkter: ”Regeringens planer på att omdefiniera fiskare och jägare med otillräckliga inkomster till gruvarbetare i aluminiumindustrin har (...) kraftigt avvisats av deras fackförbund (KNAPK). Mer uppenbart än i andra länder är det att grönländsk politik i sitt val av näringslivsutvecklingsstrategi också fattar ett samhälleligt beslut”.

Den planerade lokaliseringen av smältverket till Maniisoq (således på västkusten mellan Nuuk och entreprenörscntret Sisimiut, se Karta 1) skulle kräva en omfattande migration av grönländare från andra delar av landet. Vad skulle detta betyda för alla de mindre samhällen och bosättningar som redan idag lever under hoten att avfolkas? ALCOA-beslutet reflekterar ett av de centrala dilemman som politiken kontinuerligt brottas med, nämligen det om olika regioners och bosättnings framtidsutsikter.

Flyttningsrörelserna på Grönland är idag betydande. År 2006 skedde totalt 5 527 flyttningar från en kommun till en annan (Grønlands Statistik, 2007:84). Givetvis är inte flyttningar bara av ondo, men det finns ett inslag av social degradering i flyttningar som medför kraftigt ändrade livsstilar och boendeformer (Poppel, 2006). Borde moderniseringen av Grönland fortsätta genom en eskalerande industriell och administrativ centralisering eller är det dags att börja tänka regioner och lokalsamhällen? Vilka strukturer är de bästa för Grönland på sikt, givet de komplexa socio-ekonomiska förhållanden som råder? Frågor av denna karaktär tillhör de grönländska politikernas vardag.

Näringslivets utveckling har således länge varit en fråga för de centrala myndigheterna. Men visst har det också skett en utveckling på lokal nivå. Av intresse för föreliggande rapport är en lagstiftning från 2003 som väsentligen satte kommunerna på kartan i den lokala näringslivsutvecklingen och för befrämjandet av lokalt entreprenörskap. Landstinget antog detta år en lag om *Kommunernes muligheder for at bidrage til*

erhvervsudviklingen gennem investering i erhvervmæssig virksomhed mv. Lagen syftar till att skapa ett större kommunalt engagemang i den lokala näringslivsutvecklingen. Kommunerna fick genom denna lag ett tydligare ansvar för att stöda innovationer, produktutveckling, projektering samt anskaffandet av verksamhetskapital. Dessutom fick de ansvaret för att bistå lokala entreprenörer med professionell hjälp vid utvärdering av tänkta affärsutvecklingsprojekt. De fick vidare, som sin uppgift, att arbeta med tvärkommunala näringslivsprojekt och samarbeten.

Det intressanta med denna lagstiftning är att den gör kommunerna till viktiga agenter för lokal näringslivsutveckling och entreprenörskap. De stöd kommunerna får ge enligt denna lag är stöd till utvecklingsprojekt, inte till drift och inte för att förhindra krisförlopp i existerande företag.

Det är således inte bara de storskaliga lösningarna på det ekonomiska utvecklingsdilemmat som återfinns på politikernas bord. Den tidigare nämnda *Erhvervsfremmestrukturen* (Grønlands Hjemmestyre, Landsstyreområdet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked, 2005), är ett uttryck för hur man vill arbeta med innovations- och entreprenörsutveckling på alla tre nivåer – en nationell, en regional och en lokal nivå.

Detta strukturprogram har en djup förankring i den grönländska politiken och är ett svar på bland andra Självstyrelsekommissionens krav på ett nytt och bättre samarbete mellan det offentliga och det privata. Det offentliga skall i framtiden inskränka sitt inflytande på företagandet till att skapa dess rambetingelser: "(...) moderniseringen av näringslivsutvecklingsstrukturen (är) uttryck för en nödvändig professionalisering av näringslivsutvecklingsinsatserna med en klar rollfördelning där politikens huvuduppgift är att fastlägga välanpassade ramar för utvecklingen av näringslivet" (Näringsministerns uttalande i förordet till ovan nämnda skrift, 2005).

Detta är ett genomgripande, multi-nivå-program, med en mångfald syften. Programmet skall således:

- Skapa en diversifierad näringslivsstruktur
- Styrka den regionala och kommunala insatsen när det gäller att befrämja näringslivet
- Få till stånd fler företag med exportverksamhet
- Stimulera till utvecklingen av nya verksamheter som konkurrerar med befintliga på hemmamarknaden och därigenom åstadkommer en behövd dynamik

- Stöda produktutveckling och framväxten av innovationsmiljöer så att produkter som utvecklas får ett större kunskapsinslag, högre värde samt större exportpotential
- Skapa bättre informationskanaler för entreprenörer så att de får en mer relevant information om etableringsregler, finansiering, exportförordningar etcetera

Målsättningarna anger ett antal områden som det anses viktigt att arbeta med. Bland annat kan noteras att "kunskapsinnehållet" i framtida produkter och tjänster framhålls. Under de senaste åren har näringslivs- och utbildnings/kompetensutvecklingsfrågor nära hört samman i den grönländska politiken. Stora satsningar på utbildning inom handel/ekonomi, byggnation/ingenjörskonst samt fiskeriets olika grenar fyller således ett kompetensförsörjningsbehov inom centrala delar av näringslivet. De innovationsmiljöer som avses i målsättningarna är också kunskapscentra ("videnscentra") där forskning, produktutveckling och utbildning möts.

Två bolag har bildats, eller snarare ombildats, för att administrera de två centrala resurser som behövs för entreprenörskapets utveckling, det vill säga kompetens och kapital. Det ena av dem är ett näringslivsutvecklingsbolag, det redan tidigare nämnda GTE A/S som sysslar med kompetensutveckling i bred bemärkelse. Det andra är ett venturebolag, GV A/S, som ställer riskvilligt kapital till förfogande. Bolagen är ombildningar av Greenland Tourism A/S, Grönlands Turistråd samt Sulisa A/S.

De två bolagen arbetar på en nationell nivå men skall också, enligt planerna, ha nära samarbeten med och stöda organ på regional nivå (främst tvärkommunala nätverksorganisationer av den typ som nämnts under beskrivningen av turistbranschen ovan). Dessa regionala organ skall, i sin tur, stödja den lokala nivån.

Sedan år 1979 har förvisso en mångfald visioner, strategier och ramprogram utarbetats för "sorgebarnet" i den grönländska ekonomin, det vill säga det privata näringslivet. Är detta ett nytt program i raden? Mycket tyder på att man denna gång funnit ett program med större verkningskraft än de tidigare, kanske främst för att man tar sig tid till att utvärdera det och därigenom korrigera det. Redan 2007 genomfördes en utvärdering av programmet och dess funktionssätt bland dem som nyttjar de två bolagens tjänster - entreprenörer och företagare (Hovedrapport: Evaluering av Erhvervsfremmestrukturen, Erhvervsdirektoratet 2007).

När man tar del av evalueringen slås man för det första av att de tre nivåerna (den nationella, den regionala och den lokala nivån) fungerar olika och att samarbetena dem emellan fortfarande är problematisk. Detta är inget att förundra sig över. Också det självstyrda Grönland har haft en central styrning från Nuuk. Det är här som politisk,

administrativ och ekonomisk kompetens/makt finns samlad och visionerna formulerats. Paradoxalt nog är det också här man formulerar behovet av en decentraliserad och lokalt förankrad näringslivsutveckling. Och detta märks också, enligt utvärderarna, i hur programmet fungerar – bra på nationell nivå, klart sämre på lokal.

Fokus i utvärderingen fästes på behovet av att stärka den lokala nivån, på att ge kommunerna större ansvar i att tillvarata de lokala entreprenörsförutsättningarna samt att på, lokal basis, stärka de nödvändiga samarbetena mellan utbildning, innovationsutveckling och entreprenörskap. GTE och GV bör enligt utvärderarna i främsta hand tillvarata de nationella, storskaliga projekten som har med export och internationalisering att göra samt att stöda, inte direktstyra, de lokala insatserna.

De slutsatser som evalueringen kommer fram till är flera och kan inte i detalj redogöras för här, men det intressanta är givetvis den problemställning som nämnts; en problemställning som således sammanhänger med centralismen i grönländsk ekonomisk och politisk kultur. Det hjälper inte hur mycket god vilja som finns på central nivå om inte praxis ändras. Traditionell *top-down* styrning bör, när det gäller den småskaliga entreprenörsutvecklingen, kompletteras med en *bottom-up* approach där de lokala/kontextuella förutsättningarna ges ett helt annat utrymme. Till detta finns anledning att återkomma i nästa kapitel.

8 Institutionell samt ekonomisk och innovativ kapacitet – analys och rekommendationer

I kapitlen 4 - 7 har den samhälleliga och ekonomiska utveckling som Grönland genomgått kartlagts och beskrivits. Kapitel 5 och 6 har haft ett historiskt fokus medan kapitel 6 närmast kan beskrivas som en nulägesbestämning. Det finns nu anledning att återkomma till de för studien centrala frågeställningarna och också införliva de begrepp som presenterades i kapitel 2 – institutionell samt ekonomisk och innovativa kapacitet – i analysen. Först diskuteras den ekonomiska och innovativa kapaciteten, därefter den institutionella. Kapitlet avslutas med studiens konklusioner samt tentativa rekommendationer.

8.1 Den ekonomiska och innovativa kapaciteten

I kapitel 2 definierades den ekonomiska kapaciteten som en "historiskt utvecklad förmåga hos de signifikanta aktörerna inom en geografiskt avskiljbar enhet att avvärja externa hot och tillvarata uppkomna möjligheter genom ett kreativt och effektivt utnyttjande av kritiska resurser". Den innovativa kapaciteten definierades som en "historiskt dokumenterbar förmåga att nyttja kritiska resurser med syftet att omorientera/anpassa en ekonomisk enhet eller delar av densamma". Nedan görs en analys av Grönland med dessa definitioner som bas. Vi börjar i nuläget för att successivt göra allt fler historiska tillbakablickar.

8.1.1 "Att avvärja hot" och "tillvarata möjligheter"

En första indikator, när det gäller att uttala sig om den ekonomiska kapaciteten, får man genom att jämföra Grönlands utveckling med andra ekonomiers. I Tabell 6 nedan redovisas realltillväxten i BNP under perioden 1996 - 2005 för Grönland och de övriga de nordiska länderna.

Som framgår av tabellen ligger Grönland – åtminstone under den redovisade perioden – något under det nordiska genomsnittet när det gäller växtkraft. Man har dessutom samma sårbarhet som Färöarna när det gäller konjunktursvängningar vilket givetvis sammanhänger med ekonomins karaktär och det ensidiga beroendet av en internationellt – mycket – interdependent industri, alltså fiskeriet. Dock har man inte kunnat uppvisa samma förmåga att kapitalisera på konjunkturuppgångar som t.ex. Färöarna. Förmågan att "ta tillvara uppkomna möjligheter", enligt definitionen ovan, är således mer begränsad än "förmågan att avvärja externa hot". Detta är en tydlig indikation på att den innovativa kapaciteten är begränsad.

Tabell 6: Realtillväxten i BNP, 1996-2005 i de nordiska länderna. Källa: Nordisk statistisk årsbok (2007), Landsbanki Føroya (2007), Grönlands Statistik (2007).

| Land | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Grönland</i> | 1,5 | 1,5 | 7,8 | 1,3 | 7,1 | 1,3 | -1,0 | -0,4 | 2,3 | 1,0 |
| <i>Färöarna</i> | 5,6 | 4,0 | 15,1 | 1,9 | 5,5 | 6,8 | 1,3 | -3,3 | -0,6 | 1,8 |
| <i>Åland</i> | 5,4 | 10,3 | 4,2 | 2,9 | 2,2 | 0,2 | -2,1 | 4,4 | 1,6 | 2,2 |
| <i>Danmark</i> | 2,8 | 3,2 | 2,2 | 2,6 | 3,5 | 0,7 | 0,5 | 0,7 | 1,9 | 3,1 |
| <i>Finland</i> | 3,7 | 6,1 | 5,2 | 3,9 | 5,0 | 2,6 | 1,6 | 1,8 | 3,5 | 2,9 |
| <i>Island</i> | 4,8 | 4,9 | 5,8 | 4,3 | 4,1 | 3,8 | -1,0 | 3,0 | 8,2 | 5,5 |
| <i>Norge</i> | 5,3 | 5,2 | 2,6 | 2,1 | 2,8 | 2,7 | 1,1 | 1,1 | 3,1 | 2,3 |
| <i>Sverige</i> | 1,3 | 2,3 | 3,7 | 4,5 | 4,3 | 1,1 | 2,0 | 1,7 | 3,7 | 2,7 |

Enligt dessa översiktliga jämförelser skulle således Grönland ännu ha en mer begränsad ekonomisk kapacitet än de nordiska granneekonomierna. Samtidigt kan man konstatera att den ekonomiska kapaciteten förstärkts om man ser till det längre tidsperspektivet (jämför kapitel 5) och att den, betraktad som ett inlärningsförlopp, är ökande. I allt väsentligt hör detta samman med fiskeriindustrins successivt allt större strategiska anpassningsförmåga (flexibilitet) och dess internationella konkurrenskraft.

Dock skall man, när man uttalar sig om den ekonomiska kapaciteten, också ta i beaktande att Grönland långt ifrån är en självbärande ekonomi. Klumpsumman är fortfarande en central finansieringskälla; en finansieringskälla som, samtidigt som den befrämjar tillväxt, också hämmar den långsiktiga inläring som är den ekonomiska kapacitetens själva essens. Att göra sig mer oberoende av det finansiella stödet från Danmark är alltså en viktig strategisk fråga och en fråga om utökad ekonomisk och innovativ kapacitet.

Flera utmaningar väntar. Fiskeriindustrins framtidsutsikter manar till en mer pessimistisk än optimistisk ton. Det finns knappast någon möjlighet att ”vila på lagrarna”. Royal Greenland är en stark aktör på den internationella arenan men de strategiska utmaningar man står inför – i termer av en allt hårdnande konkurrens och sjunkande marknadspriser – gör att effektiviseringar är nödvändiga. Sådana effektiviseringar slår, otvivelaktigt, emot hela det grönländska samhället.

Fiskeriets två delbranscher, havs- respektive kustfiskeriet, kommer mer och mer i ett konkurrensförhållande till varandra. Givet de effektiviseringskrav som finns på branschen som helhet så råder en överkapacitet som borde reduceras där effektiviteten

är som lägst. Självklart har det teknologiskt mer avancerade havsfiskeriet en högre effektivitet än det småskaliga kustfiskeriet, men det är å andra sidan det senare som upprätthåller den lokala ekonomin, om dock med subventionerade medel och med korporativistiska inslag (framförhandlade fasta priser). Subventioneringen av denna del av branschen ökar, i sin tur, beroendet av klumpsumman.

Royal Greenlands framtid – som internationell aktör – är starkt beroende av volymer, kostnadseffektivitet samt närhet till avsättningsmarknaderna. I sitt strategiska tänkande är man en global aktör som i växande utsträckning lokaliserar sin verksamhet till platser där kostnadseffektivitet kan skapas i produktionsledet och där en ökad försäljningseffektivitet uppnås genom tydlig marknadsnärvaro. Denna utveckling kommer, enligt samstämmiga bedömare (framgår av de intervjuer som gjorts), att eskalera.

Den landbaserade industrin – fiskerifabrikerna – skyddas än så länge av den landningsplikt som finns för den oceangående fiskeriflottan. Minst 25 % av fångsterna måste således ”landas” lokalt på Grönland. För den kustgående flottan är ”landningen” däremot en självklarhet. För den är det nödvändigt att sälja fisken vidare till traders och fabriker. Skulle den 25 % plikten för den förstnämnda flottan tas bort skulle hela den landbaserade industrin hotas, och därmed avsättningsmöjligheterna för den kustbaserade flottan.

Fiskeriet utgör således ett förtätat system med en mångfald interna beroenden. Systemet upprätthålls idag med institutionella medel och subventioner. Det paradoxala är att skulle man frångå de institutionella kraven så skulle med sannolikhet Royal Greenlands strategiska utveckling ytterligare stärkas samtidigt som fiskeriets betydelse för Grönland skulle minska, antagligen med närmast katastrofala följder för sysselsättningen.

Sammantaget kan man således konstatera att den grönländska ekonomin står inför ett antal strukturomvandlingskrav som sätter den ekonomiska kapaciteten, rejält, på prov.

8.1.2 ”Det effektiva och kreativa nyttjandet av kritiska resurser”

Fiskeriets hela utveckling är ett exempel på hur effektivitet i utnyttjandet av viktiga resurser (havets resurser) har kunnat skapas. Såsom ovan sagts står man dock idag inför nya utmaningar som innebär stora krav på ytterligare effektivisering. Med dessa effektiviseringskrav följer ett behov av att stärka det ”kreativa nyttjandet av kritiska resurser”.

Under de senaste åren har turismen utvecklats som den andra viktiga basnäringen på Grönland. Man har kunnat vända en ”komparativ nackdel” – kylan, isen och glaciärerna

– till en fördel i kampen om alltmer upplevelselystna och klimatintresserade turister. Här kan man tala om ett utslag av en allt starkare ekonomisk - och innovativ - kapacitet. Betydelsen av turismen är dock inte bara en nationell ekonomisk fråga. De satsningar som görs handlar rätt mycket om regional och lokal utveckling, och har därför stor betydelse för hela den grönländska samhällstrukturen.

Den urbanisering som skett alltsedan 1950-talet (egentligen alltsedan 1800-talets mitt) har inte bara varit av godo för det grönländska samhället. Med uppbrottet från bosättningarna och inflyttningen till tätorterna har en kulturell utarmning skett hos den grönländska befolkningen som inte har kunnat kompenseras av en höjd levnadsstandard. Arbetslösheten är fortfarande hög på Grönland och socialsektorns roll essentiell (socialsektorn är, som ovan påvisats, den sektor som har den största driftsbudgeten). Alienation och passivitet i samhällsengagemanget utmärker ännu idag en stor del av befolkningen. Det är inte bara den första generationens stadsbor som farit illa av en ny livsstil.

Med fiskeriets framtida effektiviseringskrav och utflyttningen av produktionen utomlands hotas givetvis ytterligare de lokala samhällstrukturerna. Att skapa alternativa möjligheter till meningsfull sysselsättning (med betoning på meningsfull) på olika samhällsnivåer är en kreativ utmaning för självstyrelsemyndigheterna. De stora satsningar som görs i projektet för den nya ”Erhvervsfremmestrukturen” skall bland annat ses i ljuset av detta. Som vi sett tidigare i denna rapport har utvärderarna av detta program starkt framhävt behovet av att ytterligare satsningar görs på den regionala och den lokala nivån, bland annat genom mer verkningfulla organisatoriska lösningar (inte bara ”uppifrån och ned” utan också ”tvärs över” med hänsyn till lokalsamhällena). Den roll som GTE A/S tilldelats i denna utveckling är helt klart mycket viktig eftersom den så tydligt riktar uppmärksamheten på – och resurser till – utvecklingsprojekt av olika slag. GTE bidrar, helt klart, till att stärka den innovativa kapaciteten i den grönländska ekonomin. Utmaningen består i att genuint ”decentralisera” utvecklingsprojekten och grunda dem i de lokala samhällenas kontextuella förutsättningar och kompetens. Detta är en stor utmaning för en traditionellt centralstyrd ekonomi.

En central faktor när det gäller att förklara den begränsade dynamiken – och den begränsade innovativa kapaciteten – i det grönländska samhället är givetvis isolationen. Isolationen kan, om man anlägger det historiska perspektivet, sägas ha sina naturliga geografiska orsaker. De geografiska förhållandena har dock inte hindrat andra nationer från att, allt sedan medeltiden, nyttja vattnen runt Grönland för kommersiella projekt. Den ekonomiska stimulans som emellertid i andra samhällen – såsom t ex fallet är på Åland och Färöarna – kommit från omfattande och frekventa kontakter med omvärlden har inte funnits på Grönland. Såsom framgått av kapitel 5 och 6 har Grönland medvetet

avskärmats från omvärlden för att de ”negativa influenserna” på det grönländska levnadssättet skulle reduceras. Denna ”välmenande” isolation har dock påtagligt reducerat den innovativa kapaciteten.

Under de senaste åren – och alltsedan självstyrelsen infördes – har internationaliseringen skett i snabb takt. Både inom fiskeriet och inom utrikespolitiken finns upparbetade internationella kontakter. De internationella relationer som utvecklats kommer på sikt att höja den innovativa kapaciteten, men det tar givetvis tid innan influenser utifrån omvandlas till verkningsfulla entreprenörprojekt.

I de tidigare studier som gjorts inom ramarna för projektet har vi bland annat analyserat den innovativa kapaciteten inom regionala ekonomier i termer av förekomsten av en stark kärnkompetens (Karlsson & Lindström, 2007; Karlsson, 2007). Kärnkompetensen är en, under längre tid, inlärd kunskap som utgör en stark komponent i internationell konkurrenskraft. Den utgör också den naturliga basen för en relaterad diversifiering av näringslivet. På Åland har sjöfarten, och med sjöfarten sammanhängande näringar såsom sjösäkerhet, bank- och försäkring, skeppshandel etcetera, utvecklats ur en sådan kärnkompetens. På Färöarna har fiskeriet, och med fiskeriet sammanhängande verksamheter, på motsvarande sätt utvecklat och stärkt sin internationella konkurrenskraft genom förekomsten av en stark kärnkompetens. Utmärkande för en kärnkompetens är att den så att säga framvuxit ”naturligt” inom en region och att den delas av många. Den tenderar också att traderas mellan olika generationer samt byggs på och omvärldsanpassas av nya generationer näringsutövare. Sjöfartens starka position på Åland sammanhänger med nautiska, tekniska och logistiska färdigheter; fiskeriet på Färöarna med fångstteknik och kunskap om vattnen. Kärnkompetensen är en ypperlig bas för innovationer genom att den befrämjar idégenerering och effektiviserar innovationsprocessen samt skapar en naturlig kunskapskontext för nya affärsområden/företag (det finns med andra ord kunskapssynergier mellan nya och gamla företag).

I studiet av Grönland har vi givetvis också sökt efter en kärnkompetens och primärdatainsamlingen har bland annat bestått i att, tillsammans med intervjupersonerna, diskutera förekomsten av en sådan kompetens inom dominerande eller mindre synliga branscher. Givetvis ligger det nära till hands att anta att fiskeriet, och då särskilt räkfiskeriet skulle vila på en kärnkompetens av det slag som nämnts ovan. Bland intervjupersonerna råder dock en betydande samstämmighet om att fiskeriet på Grönland inte är förbundet med samma kärnkompetens som det på Färöarna. Fiskeriet är en ”införd” näring som förvisso – och till följd av förekomsten av naturliga resurser – uppnått betydande framgång men för mångfalden av dem som arbetar inom näringen är fiskeriet som ”vilken sysselsättning som helst” (direkt citat av

en av intervjupersonerna). Själva kunskapen om fångstmetoder och fiskevattnens beskaffenhet är inte en kunskap som ”alla” i det grönländska samhället delar. Fiskaryrket går inte naturligt i arv från generation till generation.

När man går tillbaka i Grönlands historia så finner man dock en fångstkunskap som utvecklats under flera tusen år inom Inuitsamhällena och som varit dessa samhällens ryggrad. Då kolonisationen påbörjades kunde kolonimakten direkt exploatera denna fångstkunskap (särskilt med hänsyn till säl, val och valross) som översteg dåtidens mest avancerade europeiska ”fångstteknologi”. Fångstkompetensen var baserad på kunskap om de arktiska däggdjurens levnadssätt och rörelser, olika fångsttekniker (på isarna, i vattnen och till lands) samt en väl fungerande arbetsorganisation. Såsom framgick av kapitel 4 ovan behöll kolonialmakten också den produktionsorganisation som redan fanns när man öppnade upp den internationella handeln (KGH) på val- och sälspäck och lyckades därigenom konkurrera ut bland andra holländarna från ”de fria vattnen” runt Grönland. Inom Inuitbefolkningen fanns helt klart en utvecklad *kärnkompetens*, som skapade internationella konkurrensfördelar för KGH och som befäste dess ställning på marknaden. Denna kärnkompetens kom dock långsamt att uppluckras då den internationella marknaden för tran utvecklades och alternativ produktion, som kunde ta tillvara kärnkompetensen, inte utvecklades i samma takt. Förvisso fanns ju pälshandeln, men den lyckades inte uppnå samma internationella marknadsposition såsom fallet var med tranet. Under de senaste årtiondena har dessutom olika animal rights organisationer världen över skapat en opinion som inte är till fördel för pälsdjursfångsten.

I avsaknaden av en tydlig kärnkompetens som utgör den naturliga basen för ekonomisk och entreprenöriell verksamhet reduceras själva innovationsförmågan. Det är så att säga inte givet vad nyutveckling skall kretsa kring. Förslag till nya produkter, teknologier och marknader kommer inte spontant och vardagsnära. Ändock består den stora utmaningen i det grönländska samhället i att bygga upp en entreprenöriell verksamhet på de förutsättningar och kunskaper som finns (och som kan vidareutvecklas).

Entreprenörskap är inte enbart, eller rättare inte ens primärt, en fråga om formell utbildning (vilket självstyrelsemyndigheterna synes mena). Entreprenörskap inom Inuit kultur är möjligen heller inte primärt en fråga om privat och individuell vinstackumulation utan om kollektiv trygghet och samhörighet (se kapitel 4). Vilka kärnkompetenser finns bevarade inom denna kultur? När vi diskuterat frågan under intervjuerna har bland annat ”gästfrihet och social kompetens” framkommit som centrala kulturella drag. Osvikligt ställer man sig frågan vilka turistföretag som skulle kunna utvecklas och blomstra med denna kompetens som bas. Finns en, för hittillsvarande kommersiell verksamhet, dold kompetens som – med de rätta förutsättningarna – skulle kunna utgöra basen i en ny entreprenöriell verksamhet?

Föreliggande studie kan inte besvara denna fråga, men likväl – och på basis av de andra studier som genomförts inom projektet – kan vi betona vikten av att frågan ställs (se vidare kapitel 8.4).

Utan tvivel är det så att innovationskraft inte kan utvecklas enbart med hjälp av formella resurser – kapital, formella utbildningar, infrastruktur – även om dessa naturligtvis är essentiella för framgångsrikt nyföretagande. Utöver dessa resurser krävs ett entreprenörskap som kan grundas på såväl individuella som kollektiva (kooperativa) krafter och ägandeformer. Detta entreprenörskap kan heller inte ”importeras” eller ”imiteras” utan måste naturligt ”väckas” hos den befintliga befolkningen. Med detta uttalande är vi inne på ”de signifikanta aktörerna” i den grönländska ekonomin.

8.1.3 De signifikanta aktörerna

Redan en snabb blick på Grönlands historia ger vid handen att ”de signifikanta aktörerna” alltsedan kolonisationen på 1700-talet varit myndigheter och centrala organ. I kapitel 4 och 5 har ömsom den danska kungamakten, KGH, Grönlands styrelse, Folketinget/Danmarks regering, Grönlandsministeriet samt självstyrelsemyndigheterna utpekats såsom dem som lett utvecklingen. Förvisso var Grönland också under kolonitiden uppdelad i distrikt och i centralorter samt utplatser men alla dessa förfinade organisatoriska arrangemang var samtidigt strikt reglerade. KGH var en effektiv, centralstyrd, byråkrati långt innan byråkrati-begreppet började användas.

Grönland har således under de senaste 300 åren haft en central styrning när de gäller grundläggande ekonomiska frågor. Därtill har landet, i princip fram till år 1953, styrts såsom en integrerad helhet (”ett företag”) med förhållandevis stängda gränser. Detta har inneburit att när nya branscher utvecklats och införlivats med den grönländska ekonomin så har detta skett efter initiativ från de centrala myndigheterna, antingen i Köpenhamn eller i Nuuk. Så skedde med det för Grönland så väsentliga fiskeriet, så skedde med fårskötseln, med gruvdriften och med dagens planer om ett aluminiumsmältverk.

I det förgångna har också centralstyrningen förbundits med ett patriarkaliskt förhållningssätt. Ursprungsbefolkningen skulle beskyddas från negativa influenser utifrån men också, som det verkar, ”från sig själva”. Strukturer som befäste befolkningen status producerades och reproducerades. Således skedde ett kontinuerligt befästande av relationerna mellan de styrande och de styrda. Enbart i begränsad omfattning (t ex då landsråden infördes) var dessa relationer föremål för dynamik.

Det lokalt utvecklade entreprenörskap som framstår som en av den ekonomiska kapacitetens mest centrala element har haft små möjligheter att frodas i ett system av

central styrning och institutionell snävhet.

Ser man till den finansiella basen för Grönlands ekonomi så är det den danska staten, vid sidan av självstyrelsemyndigheterna, som är den mest signifikanta aktören. Det är ju en klart uttalad politisk målsättning att ett successivt allt starkare grönländskt frigörande skall ske. I sammanhanget framförs dock ofta att man måste få den egna ekonomin på plats innan ytterligare steg i frigörande – politisk – riktning kan ske. Man skulle givetvis också kunna framhålla det omvända, det vill säga att en ökad frigörelse (bland annat i kraft av en reducerad klumpsumma) är en förutsättning för att den ekonomiska kapaciteten skall kunna stärkas. I realiteten kan Grönland inte i dagsläget – med bevarandet av nuvarande välfärdsnivå – frigöra sig från det finansiella beroendet av Danmark. Dock kan man vidta mått och steg för att stärka den ekonomiska kapaciteten. Det finansiella åtstramningsprogram som genomförts under de senaste tio åren är inte bara ett sätt att reducera offentliga kostnader, det är också en viktig inlärningsarena för politiker och tjänstemän när det gäller nationalekonomisk ingenjörskonst. Den ekonomiska, likaväl som den institutionella, kompetensen stärks av denna typ av aktiva samhällsinterventioner.

Privatiseringen av det grönländska näringslivet är också en nödvändighet, helt enkelt för att sprida den grundläggande företagarkompetensen. Kunskapsdiffusion är en förutsättning för ett mer decentraliserat, flexibelt och manövreringsdugligt näringsliv. Den oro som idag finns i centrala kretsar i Nuuk om att den generella kompetensnivån på Grönland är för låg för att bedriva kvalificerad management inom olika branscher kan kanske ha sitt berättigande. Om man inte startar en process av decentralisering, som omfattar större delar av det grönländska näringslivet, riskerar man att också i fortsättningen förbli en central/elitstyrd ekonomi som lever med höga risker (till följd av koncentration av ägarskap, kapital och kompetens). Designen av denna ”interna frigörelse” är en fråga om att skapa ett managementlärande i vardagen under pågående process och med relevanta utbildningar som stöd.

Det praktiska lärande som här förespråkas behöver således inte vara frikopplat från de formella kompetenscenters som håller på att byggas upp kring branschskolorna på Grönland och som också drar nytta av kvalificerad dansk kompetens. ARTEK-modellen som den kallats har hittills implementerats i Sisimiut vid Bygg- och Anläggskolan och i samarbete med Danmarks Tekniska Universitet. Planer finns att låta Handels- och Livsmedelsskolan utvecklas till ett regelrätt kompetenscenter där entreprenörer och företagsledare kan hämta kunskap som är relevant för den egna vardagen.

Det väsentliga är dock att man inte, från centralt politiskt håll, väntar tills ”så och så många” är färdigt utbildade eller uppnår en specifik utbildningsnivå. Mer effektivt är

det att bygga upp företagar- och ledarskapsutbildningar av typen ”learning-by-doing”, dock under kvalificerat handledarskap. Det skall sägas att det är i denna riktning som Erhvervsfremmeprogrammet ”tänker”, men där man också kunde ”tänka” mera fullt ut.

8.1.4 Sammanfattning: ekonomisk och innovativ kapacitet

Ovan har nu ett resonemang förts om den ekonomiska och innovativa kapaciteten i det grönländska samhället. Klart är att den ekonomiska kapaciteten är stadd i utveckling och att de senaste tio åren inneburit stora förändringar. Dock är den ekonomiska kapaciteten än så länge rätt skör. Dels finns det stora finansiella beroendet av Danmark dels är den samlade grönländska ekonomin alltför beroende av en bransch (och ett företag) som dessutom står inför strukturanpassningar.

Den ekonomiska och innovativa kapacitetens grundpelare – entreprenörskapet – måste ges ett utökat spelutrymme i det grönländska samhället. Privatiseringen av det grönländska näringslivet behöver också snabbas upp, i syfte att skapa en större strategisk anpassningsförmåga, managementkompetens och manöverskicklighet på internationella marknader. Näringslivsutvecklingen är en fråga om decentralisering och entreprenörsutveckling utan de högravande utbildningsmålsättningar som idag dominerar den politiska debatten. Erhvervsfremmeprogrammet är definitivt ett steg i rätt riktning emot en högre innovativ och på sikt ekonomisk kapacitet.

8.2 Den institutionella kapaciteten

I inledningen till denna rapport definierades institutionell kapacitet såsom dels det formella handlingsutrymme som självstyrelsesystemet erbjuder, och dels de politiska aktörerna vilja och förmåga att använda detta system i syfte att stärka den ekonomiska kapaciteten – antingen genom förbättrade rambetingelser för ekonomin eller genom en mer direkt påverkan på utvecklingen av det ekonomiska systemet.

Det som slår en, när man tar del av självstyrelsehistorien är den styrka och snabbhet med vilken självstyrelseutvecklingen – på det formella planet – skett. En 250-årig kolonialhistoria har under 20 år omvandlats till en robust, om än ännu ekonomiskt sårbar, politisk autonomi. Med undantag för valutapolitiken och kontrollen över mineraler och olja i grönländsk jord så har självstyrelsemyndigheterna – i sin hand – en imponerande uppsättning politiska instrument; en uppsättning instrument som man också håller på att lära sig använda.

Genom en ”givmild” attityd från Danmarks sida har man också fått tillgång till en rad internationella fora där man antingen kunnat föra sin egen talan eller också i partnerskap med Danmark kunnat göra sin röst hörd i frågor av central betydelse för, det för den

grönländska ekonomin så centrala, fiskeriet. Att man står utanför EU har knappast någon reell betydelse. Genom avtal med EU skapas fördelar för den grönländska ekonomin som reellt kompenserar för det uteblivna medlemskapet.

”Viljan” i det politiska systemet är mycket uttalad; ”förmågan” under utveckling. Den folkomröstning som skall genomföras i november 2008 kommer att utvisa om också Grönlands befolkning över lag är redo för nästa steg i självstyrelseutvecklingen.

Sedd såsom en kombination av formellt handlingsutrymme och vilja och kunskap att använda detta utrymme kan man inte annat än konstatera att det grönländsk politiska systemet uppvisar en hög institutionell kapacitet. Självstyrelseutvecklingens snabbhet saknar motstycke i den nordiska kontexten. Färöarna erhöll sin självstyrelse 1948 och har i princip samma handlingsutrymme som Grönland. Åland erhöll sin självstyrelse redan år 1921 men har haft en svag dynamik i utvecklingen av sin autonomi. Fryser man utvecklingen i dagsläget kan man säga att Grönland och Färöarna står på samma nivå, medan Åland ohjälpligt blir ”efter” på autonomiskalan.

Men även om den grönländska viljan således är stark är, som sagts, förmågan ännu under utveckling. Dels handlar det givetvis om det stora finansiella beroendet av Danmark dels handlar det om hur detta kan reduceras. Reduktionen av beroendet är ytterst en fråga om skicklighet i den ekonomiska politiken. Utmaningarna i den ekonomiska politiken har diskuterats ingående ovan, men skall sammanfattas även här. Det handlar om, för det centrala politiska systemet, att avhända sig ägarskap och kontroll över näringslivet och att successivt avveckla det idag dominerande statskapitalistiska systemet. Detta är mer än en fråga om ”mått och steg”; det är också en fråga om att överge det (om än välmenande) ”patriarkaliska” förhållningssätt som ännu existerar i grönländska ledande kretsar. Det handlar också om att inte enbart tänka i termer av ett ”storskaligt” näringsliv utan i termer av ”både och”, både storskaligt (i fiskeriet och i planerade nya industriprojekt) och småskaligt, lokalt baserat, entreprenörskap (som mycket väl kan organiseras kooperativt och kollektivt). Viktigt är också att man inte ensidigt tar till det vanliga stödinstrumentet (vilket det funnits en stark preferens för i det förgångna) när det gäller uppbygganden av entreprenörsverksamheterna runt om på Grönland. Viktigare är att man skapar ett effektivt entreprenöriellt lärande, kopplat till det konkreta startandet av nya företag. Det individuella eller kollektiva risktagande som entreprenörskapet innebär bör premieras genom att entreprenören får lära sig hantera risker, inte genom att riskerna elimineras av det institutionella systemet genom subsidier.

8.3 Konklusioner

I inledningen till denna rapport redogjordes för de grundläggande frågor som styrkt arbetet med studien. De två inledande frågorna som relaterar till självstyrelsens respektive näringslivets karaktäristika har besvarats genom beskrivningarna och analyserna i kapitel 6 och 7.

Därutöver ställdes frågan om det formella handlingsutrymme som självstyrelsen erbjuder bidragit till att stärka den ekonomiska och innovativa kapaciteten. Svaret på denna fråga är tvivelsutan, ja. Den mobilisering av den grönländska ekonomin som skett alltsedan 1979 hade knappast varit för handen utan det ekonomisk-politiska fokus som följt i *hjemmestyrets* kölvatten. Särskilt den internationella och utrikespolitiska handlingsfrihet som självstyrelsen erbjudit måste betecknas som mycket betydelsefullt för huvudnäringens – fiskeriets – utveckling och framgång. De ekonomiska frågorna har också haft en hög prioritet i den politik som bedrivits även om verkligheten inte alltid överensstämmer med planerna.

Dock har den ekonomiska – och kanske särskilt den innovativa – kapaciteten sina begränsningar. Ovan har ingående diskuterats konsekvenserna av den offentliga ägarkoncentration som förelegat alltsedan *hjemmestyrets* införande. Innovationsförmåga och entreprenörskap utgör idag – enligt gängse teoribildning – två av de viktigaste faktorerna när det gäller tillväxt. Dessutom är entreprenörskapet den viktigaste källan till innovationer (vid sidan av den mer systematiska innovationsverksamhet som bedrivs inom större företag och forskningscentra). Avsaknaden av ett livskraftigt entreprenörskap i Grönland är därmed det allvarligaste hotet emot det grönländska näringslivets utveckling.

I tidigare rapporter inom ramarna för detta projekt (Åland, Färöarna och Bornholm) har vi identifierat internationella kontakter, och förmågan till att ”ta hem” goda idéer utifrån, såsom en av de viktigaste källorna till ett framgångsrikt lokalt entreprenörskap. Kolonialtidens isolation sätter sina spår på Grönland ännu idag. Häri ligger antagligen en av de främsta orsakerna till begränsad innovativ och ekonomisk kapacitet. Men helt klart är att dagens fokus inom näringslivspolitikerna är helt rätt, och att utmaningarna nu består i att mobilisera ett entreprenörskap som kan åstadkomma den nödvändiga dynamiken inom den grönländska ekonomin.

Den fjärde och sista fråga som ställdes i inledningen handlar om den institutionella kapaciteten. Besitter Grönlands politiska system tillräcklig institutionell kapacitet? Har grönlänningarna viljan och förmågan att använda självstyrelsen för att stärka den ekonomiska och innovativa kapaciteten? Den takt med vilken självstyrelsen genomförts i Grönland är anmärkningsvärd. Mellan åren 1979 och 1992 hade alla områden som är

överförbara enligt *Hjemmestyreloven* också överförts. År 2000 tillsattes den grönländska Självstyrelse-kommissionen och år 2003 den Grönländsk-Danska Kommissionen. Dessa kommissioners arbete har lett fram till en samlad handlingsplan för den fortsatta självstyrelseutvecklingen och mer oberoende relationer till Danmark.

I rapport efter rapport som produceras inom, eller i anslutning till, självstyrelsesystemet betonas vikten av att Grönland frigör sig från sin koloniala historia. Detta frigörande måste anses som drivkraften i den utveckling som skett och sker. Den nya identitet som Grönland önskar anta sätter också viljan att använda självstyrelseinstrumentet för att skapa de ekonomiska förutsättningarna för denna – oberoende – identitet.

Viljan finns, men hur är det då med förmågan? Förmågan att använda självstyrelseinstrumentet är beroende av ett antal komplexa förhållanden. Sambanden mellan en verkningsfull ekonomisk politik och faktisk ekonomisk utveckling är inte alltid direkta. Beroendet av icke-kontrollerbara globala utvecklingslinjer är stort. Dessutom har självstyrelsemyndigheterna att ta ställning till hur olika typer av ekonomiska åtgärder påverkar den geografiska balansen inom Grönland. Användningen av självstyrelseinstrumenten är att betrakta som inlärningsförlopp där de komplexa – internationella och nationella – ekonomiska och sociala sambanden successivt detekteras. Givet den korta historia som *hjemmestyret* har inom Grönland har detta inlärningsförlopp – om man ser till vilka resultat som genererats – varit betydande. Men ännu behöver centrala ekonomiska områden utvecklas. Häri ligger utmaningarna för självstyrelsemyndigheterna. Ett test på ”förmågan” i den institutionella kapaciteten blir hur dessa utmaningar hanteras i den fortsatta processen.

En generell slutsats är dock att den institutionella kapaciteten är betydande genom det formella handlingsutrymme som de facto existerar och som självstyrelsemyndigheterna önskar såväl använda som ytterligare utvidga. Utmaningen består nu i att skapa ett självbärande ekonomiskt system via en stärkt ekonomisk och innovativ kapacitet.

8.4 Rekommendationer

De rekommendationer som presenteras här skall betraktas som tentativa. Först i projektets slutrapport kommer policyrekommendationerna att diskuteras på ett mer systematiskt och konkluderande sätt. Orsakerna till detta står att finna i själva den komparativa metod som ligger till grund för slutrapporten. Genom systematiska jämförelser med avseende på institutionell, ekonomisk och innovativ kapacitet kan varje autonomi/region diagnostiseras och förslag till förstärkningar/förbättringar ges. Detta hindrar dock inte att vissa rekommendationer ”naturligt” kan sägas emanera ur analyserna ovan. I mycket handlar dessa om hur den innovativa kapaciteten kan

förstärkas. Det är genom en förstärkning av denna kapacitet som en mer gynnsam tillväxt kan uppnås i den grönländska ekonomin.

8.4.1 *Mångfald som ledstjärna*

Det grönländska näringslivet har en given plats i den globala ekonomin. Fiskeriets utveckling visar med all önskvärd tydlighet på hur en ursprungligen liten aktör - genom successivt uppbyggd branschkunskap, skicklig management och produktionsförmåga - lyckats ta och bevara en ledande plats på en global marknad. Dessa kunskaper måste givetvis tas till vara och vidareutvecklas i nya och potentiellt viktiga branscher (gruvdrift, utvinning av olja etcetera) och till gagn för hela den grönländska ekonomin. Men med det globala fokuset följer också de globala spelreglerna. Konkurrensutsattheten och beroendet av en närmast dagligen varierande prisutveckling kräver betydande flexibilitet och anpassningsförmåga. Effektivisering, omflyttning av produktionsresurser och kostnadsfokus är krav som inte alltid sammanfaller med intressena i ett land som fortfarande måste ta ett ansvar för regional och lokal utveckling.

Den fortsatta urbaniseringsrörelsen och koncentrationen av arbetskraften till ett mindre antal produktionscentra löser inte de sociala problemkomplex som redan i dagsläget är ett hot mot den ekonomiska kapaciteten i landet. När en anmärkningsvärt stor andel av befolkningen blir beroende av socialsektorn för sin existens ställs stora finansiella krav på denna sektor samtidigt som en viktig arbetskrafts- och entreprenörspotential förblir oanvänd. Entreprenörskapet är dessutom en av den innovativa kapacitetens centrala element. Förnyelsen av grönländskt näringsliv skulle med andra ord, med en ny typ av entreprenörskap, väsentligen kunna påskyndas.

Lösningen är att tänka mångfald och regional differentiering. Inom den framväxande turismen finns sålunda alla möjligheter att fullt ut leva upp till tanken på mångfald. Det handlar om att undvika att likrikta marknadsföringskoncepten och en destruktiv internkonkurrens mellan de grönländska turismdistrikten. Turismdistrikten måste istället fås att stöda och komplettera varandra och att definiera sina respektive unika konkurrensfördelar.

”Upplevelseturismen” som Grönland förvisso har goda möjligheter att exploatera bör inte göras till det enda turismkonceptet. En annan sektor, som är på stark frammarsch, är den så kallade ”må bra-sektorn” som tar tillvara människors behov av att, under sin fritid, fokusera på uppbyggnaden av ”kropp och själ”. Det behöver knappast argumenteras för att Grönland – med sitt landskap, med sin stillhet och med sin urgamla kunskap om att leva i harmoni med sig själv och sin omgivning – skulle kunna erbjuda intressanta möjligheter i detta hänseende. Utländskt kapital som stöder uppbyggnaden

av ett antal geografiskt välplacerade "resorts" borde, genom riktade kampanjer, fås att medverka.

Samtidigt är det dock viktigt att inte heller detta koncept dominerar. Den regionala differentieringen måste stärkas och mångfalden fås att utvecklas. Den strategiska utmaningen består i att finna en uppsättning differentierade (turism-) marknadsbehov som de *olika regionerna* genom sina naturliga resurser (och med hjälp av kapital utifrån) kan täcka utan att de konkurrerar ut varandra.

Att tänka mångfald är också att frigöra sig från det normativa evolutionära tänkande som tenderar att åtfölja modernitetsdiskursen. Härmed avses att ekonomin – genom industrin – styrs i riktning emot ett teknologiskt, produkt- och marknadsmässigt alltmer sofistikerat stadium och att det anses önskvärt att detta evolutionära skeende äger rum. Service och hantverk betraktas med denna syn såsom "lägre stående stadier" i ett evolutionärt förlopp. Poängen med mångfald är att man accepterar att olika branscher lever under olika konkurrens- och marknadsbetingelser och att det är olika typer av kompetens som behövs för att man skall kunna exploatera dessa betingelser.

Service-, industri- och kunskapsföretag representerar inte olika grader av utveckling utan olika typer av verksamhet, som – i den robusta ekonomin – stöder och förstärker varandra och som tar tillvara – och korsbefruktar – olika typer av kompetens. Detta effektiva nyttjande av en differentierad kompetensbas, som således inte lämnar någon kompetens obeaktad, stärker den ekonomiska kapaciteten för hela samhällssystemet.

8.4.2 *Kärnkompetensens centrala roll*

Nära sammanhängande med det storskaliga fokus som än så länge dominerat grönländsk ekonomi är också tilltron till strukturer och formella program för ekonomisk, social och administrativ utveckling. Ett viktigt sediment från moderniseringsepoken lever inte bara kvar, utan det dominerar det grönländska samhället. Inom såväl förvaltning som näringslivsutveckling på Grönland finns en kultur av "tjänstemannaprofessionalism". Denna professionalism för givetvis mycket gott med sig och är bland annat nödvändig för Grönlands trovärdighet i internationella sammanhang, men formella strukturer och program skapar inte det personliga engagemang hos befolkningen som utgör grogrunden för en väl fungerande innovations- och entreprenörskultur.

Framväxten och utvecklingen av en sådan kultur kan inte styras uppifrån av offentliga aktörer och politik. Den kan bara understödjas och stimuleras. I grunden måste den nämligen alltid utgå från den enskilde entreprenörens personliga engagemang och kompetens. Innovativ kapacitet är en "multi-level" process som just börjar på

individnivån och som sedan byggs upp i nätverk, lokala distrikt, regionala samarbetsformer etcetera (vilket också kan utläsas ur Erhvervsfremmeprogrammet).

I sin uppsats *”Mellan demokratisk styreform og livsform – tilfældet Grønland”* pekar Aksel Carlsen (2005) på det demokratiunderskott som finns i det grönländska politiska livet och på befolkningens bristande intresse för gemensamma frågor. Han förklarar detta i termer av att det formella livet (den formella demokratin med sina procedurregler och strukturer) inte har förmågan att mobilisera ett utbrett engagemang. Också när det gäller utvecklingen av den innovativa kapaciteten måste fokus vara på att mobilisera de enskilda entreprenörernas engagemang samt deras mentala och emotionella ägarskap till affärsprojekten.

I fallstudierna av Färöarna och Åland har vi kunnat konstatera att i nyttjandet av de respektive kärnkompetenser som dessa ö-ekonomier besitter (sjöfarten respektive fiskeriet) så går entreprenörskap och personligt engagemang hand i hand. Kärnkompetenserna har ”naturligt” utvecklats i symbios med kapital, teknik och med en successivt alltmer sofistikerad exploatering av befintliga marknadsförutsättningar. Det som en gång började som bygdebaserade ”projekt” är idag internationella koncerner där kärnkompetensen kunnat nyttjas i framgångsrika diversifieringssträvanden.

Kärnkompetensen förefaller betingad av såväl naturliga förhållanden (tillgång till havet) som avancerad kunskap om hur dessa förhållanden kan exploateras. Det har redan tidigare i denna rapport framhållits att jägarsamhällena i det traditionella Grönland besatte en kärnkompetens som skänkte det ekonomiska systemet särskilda fördelar och internationell konkurrenskraft. Det har också sagts att även om denna kärnkompetens är på väg att lämna det grönländska samhället så kan annan – än så länge föga exploaterad – kompetens ändå finnas i existerande livs- och kulturformer.

Poängen med det framgångsrika entreprenörskapet är med andra ord att det grundas på det personliga engagemanget och intresset. Istället för storskaliga ”importerade” affärsföretag kan det finnas anledning att, med ”öppna ögon”, betrakta det egna samhället på jakt efter kärnkompetenser som möjligen lever i det fördolda eller också tas för givna och som av denna anledning förbises.

8.4.3 Kompetenscentra, innovationsutveckling och entreprenörskap

Under de senaste åren har utbildningspolitiken givits en hög prioritet och också kopplats till näringslivsutvecklingen. Satsningen på branschskolorna har stärkt kompetensen inom fiskeri, handel och turism. Utbildningarna kopplas i sin tur till forskning som sker i samarbete med danska forsknings- och utbildningsinstitutioner. Kopplingen mellan forskning och utbildning är viktig av flera skäl, men framförallt därför att den ger

Grönland nya möjligheter att konkurrera i frontlinjen. Forskningen skapar förutsättningarna för att öka det ekonomiska mervärdet i den grönländska varuproduktion och därigenom för att konkurrera i nya segment internationellt (inte bara volymsegmenten där Grönland, som vi konstaterat tidigare, idag faktiskt har potentiella kostnadsnackdelar).

Utbildning, kopplad till denna verksamhet, möjliggör att ett nytt konkurrenstänkande lärs ut direkt ”on line” med forskningen.

De ”videncentra” (kompetenscentra) som vuxit fram kring utbildning och forskning borde emellertid också användas mer konsekvent i uppbyggnaden av ett livskraftigt entreprenörskap. De ovan nämnda ”dolda” kärnkompetenserna skulle kunna blottläggas av de studerande och via dem föras in i forskningen. I stället för att forskning och utbildning enbart lever på ”importerade kunskaper” borde således också en kontextuellt baserad teoriutveckling ske.

Dessa kompetenscentra skulle också kunna vara viktiga nav i utbildningen av entreprenörer. Inte så att de potentiella entreprenörerna sätts på ”skolbänken”. Entreprenörskap måste utvecklas i det praktiska, inte genom teoretiska utbildningar. Men handledare som stöder entreprenörer, i olika faser av deras verksamheter, skulle kunna fylla en viktig funktion när det gäller att stärka de kunskaper som det praktiska lärandet till egen företagare innebär. Syftet med att koppla dessa handledare till existerande och framtida kompetenscentra är att uppnå ytterligare synergier mellan forskning, utbildning och näringslivsutveckling.

Snarare än teoretiska utbildningar skulle således, för entreprenörernas del, skapas effektiva ”learning by doing” processer där faktisk verksamhetsutveckling och lärande går hand i hand.

Kommunernas, alltsedan år 2003, uttalade ansvar för innovationer, produktutveckling och entreprenörskap skulle också kunna förstärkas i detta hänseende. Deras handläggare av entreprenörskapsfrågor skulle således kunna utbildas till handledare i praktisk verksamhetsutveckling. Det viktiga är att ett lokalt lärande kommer till stånd.

8.4.4 Alternativa samarbets- och verksamhetsformer

I ett flertal rapporter och artiklar om Grönland poängteras att det råder en diskrepans mellan de privatekonomiska strävanden (vinst- och egendomsackumulation) som den ekonomiska utvecklingen, i ”européisk” bemärkelse, vilar på samt de normer och värderingar som ligger till grund för Inuitkulturen. Den senare vilar, i betydligt större utsträckning, på kollektiva ägande- och samarbetsformer. Vad är det då som hindrar att

kooperativa verksamhetsformer införs och samarbeten som leder till solidarisk vinstfördelning premieras?

Inom forskningsområden såsom ekonomisk sociologi betonas det att det inte är en generell organiseringsform som är den allena rådande när det gäller effektiv produktion och lönsamhet. Istället är själva grundtanken att de effektiva organiseringsformerna vilar harmoniskt i de grundläggande sociala strukturerna (se t.ex. Whitley & Hull Kristensen, 1996). Konklusionen av detta är den oerhörda vikten av att finna verksamhetsformer som grundar sig på, och långsiktigt stödjer, de naturliga sociala och kulturella strukturerna.

En annan organiseringsform som borde undersökas är nätverken. Givet Grönlands geografiska karaktär, med långa avstånd och relativ isolering för en del bosättningar/bygder (se Karta 1), är det svårt att skapa koncentrerade produktionscentra (även om detta förefaller att vara en medveten strävan i den ekonomiska politiken). En jämförelse kan göras med beklädnadsindustrin i Norditalien och då särskilt det idag globala företaget Benetton's utveckling. Under mycket lång tid bedrevs detta företag med begränsad samlad produktion. Istället fungerade verksamheten som ett nätverk där småföretagare i regionen, oftast kvinnor, bedrev stickverksamhet i hemmet och levererade enligt vissa på förhand uppgjorda kvoter. Hemverksamheterna var inte att betrakta som hantverk utan som industriell produktion (standardiserat sortiment och arbetet utfördes på stickmaskiner). Det unika i lösningen var den flexibilitet som uppnåddes i arrangemanget (för båda parter) samt det regionalpolitiskt positiva i att ingen behövde flytta till, eller arbeta i, stora fabriksanläggningar.

Också för Grönlands del borde ett större utrymme ges för framväxten av "local districts" där specialiserade, men ändå "fria," nätverksbaserade produktionsenheter skapas. Det handlar om att se möjligheter ute i regionerna och inte betrakta befolkningens "trögrörlighet" såsom ett hinder i ekonomisk utveckling.

8.4.5 Internationella kontakter på gräsrotsplanet

Det har på ett flertal håll i denna rapport betonats att innovationskraft föds ur kontakter med "andra", företrädesvis internationella kontakter. I fallen Åland och Färöarna har vi sett att de internationella kontakter som befrämjar entreprenörskap sker på gräsrotsnivå lika mycket som på central politisk.

I samband med det nya säkerhetspolitiska avtalet har det, från centralt grönländskt håll, framhållits att detta skall ligga till grund för nya utbyten med Väst på de ekonomiska, sociala och kulturella planen. Varför inte låta studerande vid branschskolorna, till exempel, ges möjlighet att under en viss tid av sin utbildning (typ ett år) bedriva

praktiska studier vid företag i USA? Också avtalen med Canada skulle kunna utvecklas i denna riktning. Och varför inte inbjuda studerande från dessa länder att göra praktiktjänstgöring inom grönländska företag, eller kommuner? Att expandera det internationella utbytet på denna nivå skulle intensifiera lärandet för blivande entreprenörer, befrämja en kosmopolitisk hållning i näringslivsutvecklingen och därmed stärka den innovativa kapaciteten.

Referenser

- Bro, H (1993): Grønland – kilder til en dansk kolonihistorie. København, Det Grønlandske Selskab.
- Carlsen, Aksel V (2005): Mellem demokratisk styreform og livsform. I Ástgeirsdóttir, K et al (red): Demokrati og engagement. Nord 2005:2, Nordisk Ministerråd, København.
- Dahl, J (1986): Arktisk Selvstyre. Akademisk Forlag, Viborg.
- Danida/Udenrigsministeriet (2000): Hjemmestyre i Grønland, København.
- Danielsen, M; Andersen, T; Knudsen, T, Nielse, O (1998): Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling . Sulisa A/S, Nuuk.
- Det rådgivande udvalg vedrørende Grønlands økonomi (2000): Den økonomiske udvikling i Grønland. Grønlands Hjemmestyre.
- Gløersen, E (2008): Aluminium Smelter in Greenland. Journal of Nordregio. Vol. 8; No. 1 pp 10-11.
- Grønlands Statistik (2007): Statistisk årsbok. Grønlands Hjemmestyre.
- Grønlands Hjemmestyre. Landsstyreområdet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked (2005): Bedre Rammer for erhvervsudviklingen – med ny erhvervsfremmestruktur Januari 2005.
- Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betaenkning om selvstyre i Grønland (2008). <http://www.landstyret.gl/>
- Harhoff, F (1993): Rigsfællesskabet. Århus, Forlaget Klim.
- Hovedrapport: Evaluering av Erhvervsfremmestrukturen. Kompetance Kompagniet for Erhvervsdirektoratet (2007), Grønlands Hjemmestyre.

Karlsson, A (2005): Sub-National Insular Jurisdictions (SNIJs) as Configurations of Jurisdictional Powers and Economic Capacity, A Study of Åland, The Faroe Islands and Greenland. ÅSUB R 2005:6, Mariehamn.

Karlsson, A & Lindström, B (2007): Det åländska sjöklustret – En studie i den ekonomiska tillväxtens entreprenöriella och institutionella förutsättningar. ÅSUB R 2007:2, Mariehamn.

Karlsson, A (2007): Färöarna – En studie av institutionellt handlingsutrymme, ekonomisk utveckling och ekonomisk-politiskt lärande. ÅSUB R 2007:8, Mariehamn.

Kristensen, N T (2006): Grønlands position og hjemmstyrets rolle i den globale økonomi. I Petersen H (red). Grønland i Verdensamfundet. Forlaget Atuagkat, Ilisimatusarfik.

Landsbanki Føroya (2007): Economic Analysis. Corrections Required to Maintain a Strong Economy. February, Torshavn.

Lyck, L (1997): Home Rule in Greenland in Theory and Practice. I Lyck, L (ed): Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions. NordRefo, Stockholm.

Lynge, F (1998): Selvstedighed for Grønland? Arctic Information, København.

Lynge, F (2003): Kunuuk op gennem tiden... I Winther, G (red): Demokrati og magt i Grønland. Århus Universitetsforlag, Århus.

Motzfeldt, J (2006): Grønlands udenrigspolitik i forhold til rigsfælleskabet og verdenssamfundet. I Petersen, H (red): Grønland i Verdensamfundet. Forlaget Atagkat, Ilisimatusarfik.

Nordisk Statistisk Årsbok 2007. Nordiska Ministerrådet, København.

Petersen, R (1995): Colonialism as Seen from a Former Colonized Area. Arctic Anthropology Vol.32, No. 2, pp 118-26.

Petersen, H & Staffeldt, E (red.) (1978): Bogen om Grønland. Politikens Forlag, København.

Poppel, B (2003): Den arktiske Levevilkårsundersøgelse, SLiCA – ett komparativt og transnationalt projekt. I Petersen, H (red): Grønland i Verdenssamfundet. Forlaget Atagkat, Ilisimatusarfik.

Rasmussen, R O (2003): Havsfiskeri/kystfiskeri – magt og avmagt i Grønlands hovederhverv. I Winther, G (red): Magt og demokrati i Grønland. Århus Universitetsforlag, Århus.

Royal Greenland. <http://www.royalgreenland.com/index.dsp?area=36>

Selected biography of Greenland. <http://www.nunanet.com/~jhicks/greenbib.html>

Selvstyrekommissionen. Principbetænkning August 2003.

<http://www.selvstyrekommissionen.gl/>

van Well, Lisa (2008): Bornholm. Economic and Innovative Capacity; Dealing with Dichotomies. ÅSUB R 2008:5. Mariehamn.

Whitley, R & Hull Kristensen, P (eds) (1996): The Changing European Firm. Routledge, London.

Winther, G (2003): Demokrati og magt i Grønland. I Winther, G (red): Demokrati og magt i Grønland. Århus Universitetsforlag, Århus

ÅLANDS STATISTIK OCH UTREDNINGSGSBYRÅ

Ålands statistik- och utredningsbyrå, ÅSUB, är en fristående enhet vars huvuduppgift är att verka som Ålands officiella statistikmyndighet och bedriva kvalificerad utrednings- och forskningsverksamhet.

ÅSUB producerar fortlöpande aktuell statistik inom en rad olika samhällsområden. Tyngdpunkten i analysverksamheten utgörs av utredningar inom det ekonomisk-politiska området. Statistiska sammanställningar publiceras regelbundet i serierna ÅSUB Statistik och ÅSUB Statistikmeddelande, medan serien ÅSUB Rapport innehåller utredningar, analyser och annan information om Ålands ekonomi och samhälle.

Mer information om verksamheten och publikationer finns på ÅSUB:s hemsida www.asub.ax



ÅLANDS STATISTIK- OCH
UTREDNINGSGSBYRÅ

Tfn +358 (0)18 25490
Fax +358 (0)18 19495
info@asub.ax
www.asub.ax

Ålandsvägen 26
PB 1187
AX-22 111 MARIEHAMN