

Grønlands økonomi

AF TORBEN M. ANDERSEN

1. Indledning

Grønland har over en meget kort periode oplevet en dramatisk udvikling i samfundsstruktur og levevilkår. For 50 år siden var Grønland et isoleret fisker- og fangersamfund med en lav levestandard. I dag er den materielle levestandard på niveau med mange OECD-lande, ligesom boligstandard og sundhedsforhold er markant forbedret. Igennem et halvt århundrede har Grønland således oplevet en omstilling, som de fleste andre lande har været et par hundrede år om. En så stor og hastig omstilling sker ikke uden problemer, hverken menneskeligt, socialt eller økonomisk. Gamle strukturer brydes op, og nye skal etableres, samtidig med at der sker en påvirkning fra andre kulturelle strømninger. Vurderingen af Grønlands samfundsstruktur og økonomi bliver derfor meget forskellig, afhængigt af om der fokuseres på de store og markante forbedringer over en kort periode eller på de aktuelle økonomiske og sociale problemer.

Økonomisk udvikling og vækst er i de fleste OECD-lande forløbet gennem en proces med omstilling fra primære erhverv over industrialisering til udvikling af en række serviceerhverv. I det grønlandske tilfælde er industrialiseringsfasen sprunget over, da der ikke er udviklet nogen industri eller fremstillingssektor af væsentlig betydning for økonomien ud over fiskeindustrien. Det økonomiske fundament hviler hovedsageligt på fiskeri (og følgeerhverv) samt tilskud fra Danmark og EU.

Det er normalt at karakterisere et lands økonomi ved en sammenligning af nøgletal med andre lande. Men hvad er et rimeligt sammenligningsgrundlag for at vurdere den økonomiske udvikling i Grønland? Det er nærliggende at sammenligne med Danmark og de andre nordiske lande, både med udgangspunkt i de tætte bånd til disse lande og ud fra en eksplicit udtrykt politisk målsætning om at pejle sig mod disse lande. En sådan sammenligning er dog ikke uden problemer. Grønland er arealmæssigt stort, men befolkningen er lille. Alene dette skaber nogle helt særlige rammer for de økonomiske muligheder. Hertil kommer, at transportmulighederne mellem de fleste beboelsesområder er besværlige med lange og/eller dyre transportformer. Økonomien består af et større antal segmenterede områder, imellem hvilke der er en række barrierer

for tæt økonomisk samvirke. Dette forstærkes af, at der også er lange transportveje til de nærmeste nabolande og potentielle markeder. Trods globaliseringen er geografiske afstande og nærhed til samhandelspartnere fortsat en meget væsentlig faktor for international handel og dermed økonomisk udvikling og vækst. Med store transportafstande bliver et lands befolkningsstørrelse også af større betydning i forhold til, om der kan udnyttes stordriftsfordele, eller om man lider under smådriftsulemper.

Vilkårene for økonomisk udvikling og vækst er således væsentligt forskellige fra de store nordiske lande. De økonomiske muligheder er knyttet til udnyttelsen af naturressourcer – historisk fiskeri og fremadrettet mineraler, vandkraft og kulbrinter. En sammenligning med de fleste andre lande giver derfor et skævt billede af de reelle muligheder og forhold. For alle regioner i det arktiske område gælder, at den økonomiske udvikling er stærkt knyttet til udnyttelsen af naturressourcer og/eller tilskud udefra.

2. Levestandard og vækst

Det er forbundet med meget store problemer at sammenligne levevilkår på tværs af forskellige samfund. Levevilkår bestemmes af en række materielle og ikke-materielle faktorer. Flere af disse er vanskelige at måle og ikke mindst at sammenligne. For alligevel at få en ide om levevilkår og for at kunne sammenligne samfund bruges normalt en række indikatorer. Ingen af disse er perfekte, og de kan alle problematiseres. En hyppigt anvendt indikator er Human Development Indeks (HDI), udviklet af UNDP (se UNDP (2009)), som også løbende offentliggør dette indeks for en række lande (dog ikke Grønland). Indekset er baseret på den materielle levestandard målt ved gennemsnitsindkomsten, på sundhed målt ved levetid og på viden og indsigt målt ved uddannelse. Tabel 1 viser en beregning af Human Development Indekset for Grønland; der er dog en vis usikkerhed i opgørelsen af nogle af de nævnte faktorer. Til sammenligning viser tabellen også Human Development Indekset for de nordiske lande. Grønland er på alle de tre dimensioner, der er indeholdt i indekset, under niveauet i de nordiske lande.

TABEL I. Human Development Indeks

| | HDI | BNP pr. capita | Levetid | Ud- dannelse |
|----------|-------|-------------------|---------|-----------------|
| Grønland | 0,839 | 27.097 | 68,8 | 78 |
| Island | 0,969 | 35.742 | 81,7 | 96 |
| Danmark | 0,955 | 36.130 | 78,2 | 101,3 |
| Finland | 0,959 | 34.526 | 79,5 | 101,4 |
| Norge | 0,971 | 53.433 | 80,5 | 98,6 |
| Sverige | 0,963 | 36.712 | 80,8 | 94,3 |

Note: Indkomst er opgjort i købekraftsparitetskorrigeret US \$. Indkomst for Grønland er disponibel BNI pr. capita. Uddannelse for Grønland er skønnet.

Kilde: Skatte- og Velfærdskommissionen (2010).

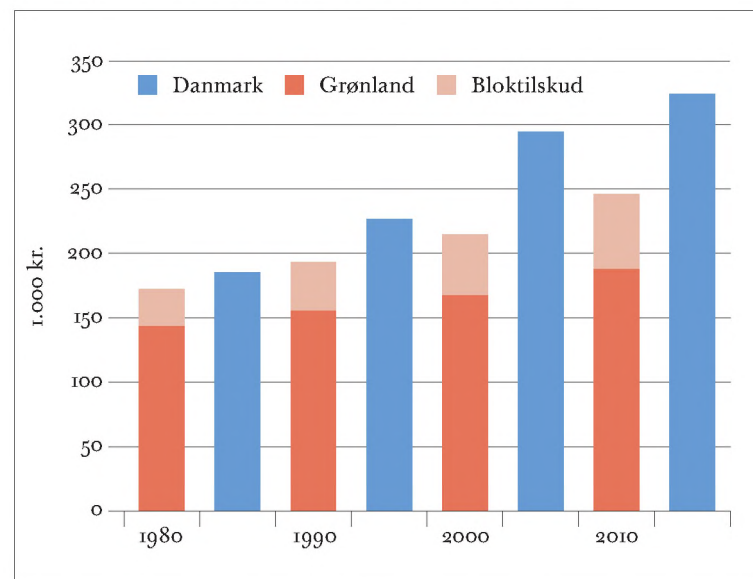
Ved sammenligninger på basis af Human Development Indekset er Grønland placeret i gruppen af lande med »high human development« på linje med lande som Bulgarien og Rumænien, men noget under niveauet for de store nordiske lande. Det bemærkes, at disse lande tilhører toppen i gruppen af lande med »very high human development«, hvor Norge har topplaceringen.

Materiel velstand kan anskues enten ud fra produktion (værdiskabelse) målt ved bruttonationalproduktet (BNP) eller ud fra den samlede indkomstmasse til rådighed, den såkaldte disponible bruttonationalindkomst (disponibel BNI). Denne sondring er vigtig i forbindelse med Grønland, da der samlet er en nettooverførsel til Grønland i kraft af bloktilskuddet fra Danmark og overførsler fra EU. Derfor er disponibel BNI større end BNP, og dermed er de samlede forbrugsmuligheder større, end produktionen i sig selv giver mulighed for.

I 1980 var gennemsnitsindkomsten (opgjort) per indbygger i Grønland ca. 140.000 kr., og inklusive bloktilskuddet var indkomsten 170.000 kr. (alle indkomster opgjort i 2008-priser). I Danmark var den 180.000 kr. I 2010 var gennemsnitsindkomsten i Grønland vokset til godt 200.000 kr. og inklusive bloktilskuddet til knap 250.000 kr., men i Danmark var gennemsnitsindkomsten nået op på 320.000 kr. I figur 1 ses udviklingen i gennemsnitsindkomst i Grønland og Danmark fra 1980 til 2010. Målt ved disponible BNI er pr. capita forbrugsmulighederne godt 20% lavere end i Danmark i 2010. Målt ved BNP pr. capita er forskellen 40%. Tages der hensyn til forskelle i leveomkostninger er forskellen større. Den gennemsnitlige levestandard er derfor afgørende påvirket af overførs-

lerne fra udlandet. Med selvstyreaftalen er der indgået en aftale om bloktilskuddet, således at dette fremadrettet er låst fast.¹ Afgørende for udviklingen i levestandard i Grønland er derfor væksten i produktionen (BNP) i kombination med en øget beskæftigelse for befolkningen.

FIGUR 1. Udvikling i indkomst pr. indbygger i Grønland og Danmark, 1980-2008, 1.000 kr. faste priser



Note: For Grønland vises BNI per indbygger som sum af BNP per indbygger og overførsler (bloktilskuddet) per indbygger. For Danmark er der ikke nogen væsentlig forskel mellem de to indkomstbegreber, og alene BNP per indbygger vises. Opgjort i 2008-priser. Databrud i serierne betyder, at data alene skal tolkes som illustrative.

Kilde: Skatte- og Velfærdskommissionen (2011) opdateret med data for 2010 fra Grønlands Statistik og Danmarks Statistik.

Den økonomiske aktivitet i Grønland er vokset med ca. 1% om året over de senere tiår, mens væksten i Danmark har været ca. 2%, og mange OECD-lande har haft en endnu højere vækst. Selvom der er stigninger i den materielle velstand, er den ikke så stor som i andre lande, og konsekvensen bliver, at levestandarden ikke følger med udviklingen andre steder. Lande, som har et lavt indkomstniveau, har ofte mulighed for hurtig vækst-»catching-up«, da man kan lære af erfaringerne i sammenlignelige lande med højere indkomst. I Grønland har der ikke været en sådan catching-up, og det understreger behovet for tiltag, der kan styrke dynamikken i økonomien.

1. Beløbet er ca. 3,4 mill. kroner i 2009-prisniveau og reguleres årligt med det såkaldte pl-indeks, der afhænger af pris- og lønudviklingen i Danmark.

3. Økonomiens struktur

I lighed med andre regioner i det arktiske område er Grønland karakteriseret ved en økonomisk struktur baseret på udnyttelse af naturressourcer, samt en relativt stor offentlig sektor (se Duhaime og Caron (2006)). Denne særlige struktur fremgår tydeligt ved at betragte udenrigshandelen og den offentlige sektors relative størrelse.

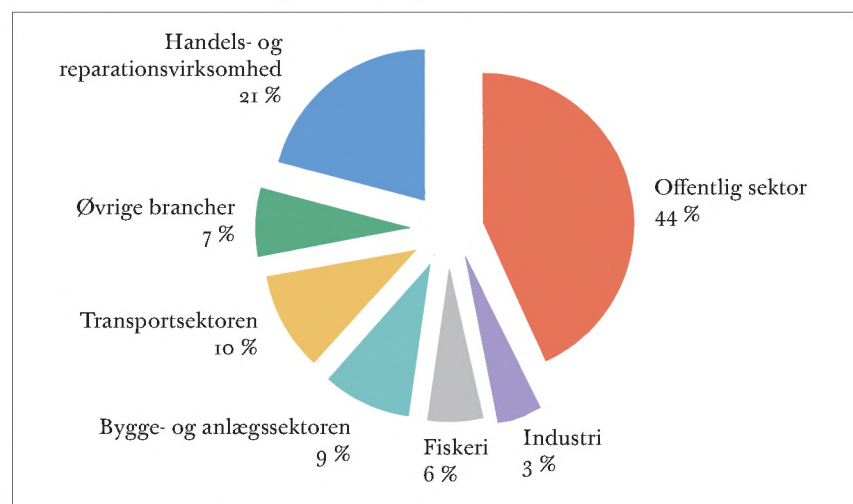
Grønlands udenrigshandel er karakteriseret ved inter-industriell handel, dvs. at de importerede varer og tjenester adskiller sig fra de eksporterede. Eksporten domineres af fiskeri og fangst (90%), og heraf står ganske få arter for hovedparten af eksporten. Målt på værdi udgjorde eksporten af rejer 50% og hellefisk godt 20% af den samlede eksport i 2010. Importen fordeler sig bredt på varer og tjenester til forbrug, samt råmaterialer og investeringsgoder til andre sektorer. En overvejende inter-industriell international handel kendetegner små økonomier, der er stærkt baseret på naturressourcer. For andre lande har stigningen i den internationale handel i de seneste år i stort omfang været drevet af intra-industriell handel, dvs. handel med varer og tjenester, der kan udføre nogle af de samme opgaver eller funktioner, men som adskiller sig i kvalitet, design eller andre forhold. Den internationale arbejdsdeling har således i stigende grad været karakteriseret ved en opsplitning af produktionsprocessen, hvor de enkelte led i værdikæden placeres der, hvor produktionen er mest profitabel. Det betyder også, at fremstillingen af specifikke produkter er mere geografisk koncentreret end forbruget, hvilket igen medvirker til at øge den internationale handel. I og med at Grønland ikke har nogen egentlig industrisektor, er man ikke en del af denne udvikling, og de geografiske forhold gør det heller ikke realistisk, at man kan basere en vækststrategi på denne type af økonomisk aktivitet.

Den stærke afhængighed af fiskeriet - og her af ganske få arter - skaber nogle særligt vanskelige forhold. Den betyder, at økonomien er meget følsom over for variationer i den internationale efterspørgsel og priserne på disse få produkter. Bestanden af fisk er afgørende for fangstmulighederne, og overfiskning reducerer de fremtidige fangstmuligheder. Bestanden af mange arter er faldende, og derfor tilrådes biologisk sagkyndige, at det kystnære rejefiskeri og hellefiskeri indskrænkes. Samtidig lider fiskeriet af strukturproblemer med overkapacitet og en utidssvarende fiskeriflåde med mange små fartøjer. Produktiviteten i sek-

toren er derfor lav, og da der ikke er væsentlige muligheder for at øge produktionen, er erhvervet ikke i stand til at trække en selvstående økonomi. Reelt er for mange beskæftiget med fiskeri og fangst, og der er behov for en omstrukturering af beskæftigelsen.

Den særlige erhvervsstruktur kan illustreres ved at betragte beskæftigelsesfordelingen på sektorer, jf. figur 2. Det fremgår, at fiskeriet har en relativt lille betydning for den samlede beskæftigelse, industrisektoren er beskednen, men til gengæld spiller den offentlige sektor en stor rolle, jf. nedenfor.

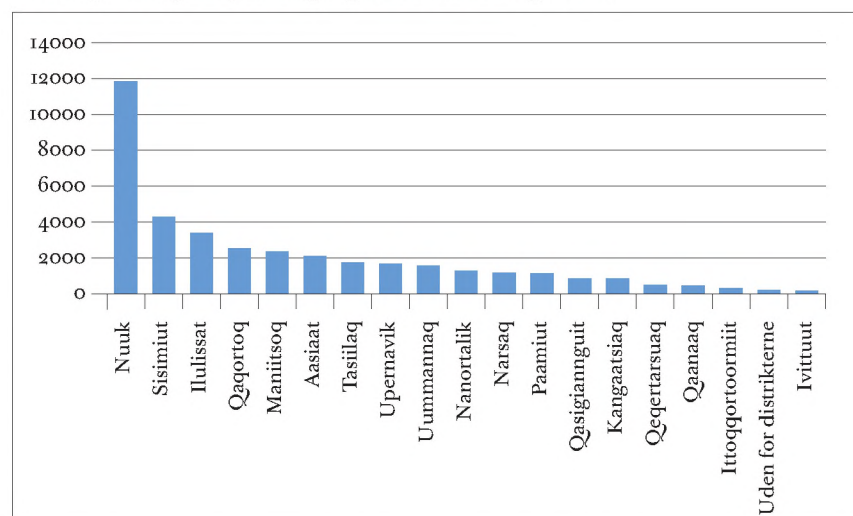
FIGUR 2. Sektorfordeling - beskæftigelse, 2010



Kilde: Grønlands Statistik, Beskæftigelsen 2007-10. www.stat.gl

Landets særlige geografiske struktur kan illustreres ved arbejdsstyrkens geografiske fordeling, jf. figur 3, der viser en struktur med nogle få større byer og et stort antal mindre byer og bygder. Størstedelen af arbejdsstyrken er koncentreret i de store byområder. De

FIGUR 3. Arbejdsstyrkens geografiske fordeling - 2010



Kilde: Grønlands Statistik, Beskæftigelsen 2007-10, www.gs.gl

tre største byer råder således over godt 50% af den samlede arbejdsstyrke, og samtidig er ledigheden væsentligt lavere i de store byer. De ti mindste byer har således ca. 25% af den samlede arbejdsstyrke i Grønland, men 40% af den samlede ledighed.

Der er nogle klare langsigtede udviklingstendenser i befolkningens flytninger. Der sker en nettoflytning fra bygderne til byerne. Samtidig sker der en nettoflytning fra små byer til de større byer Nuuk, Sisimiut og Ilulissat og til dels Qaqortoq, hvor der er bedre jobmuligheder og uddannelsesmuligheder for de unge. Nuuk, Sisimiut og Ilulissat er vokset fra at have godt 30% af befolkningen i 1979 til knap 40% i 2010. Mens 75% af befolkningen i 1979 var bosat i byer, er det i 2010 knap 85%. Disse udviklingstræk skal ses i sammenhæng med den relativt store nettoudvandring fra Grønland, som også omfatter befolkningen i byerne, jf. nedenfor.

Den store geografiske spredning sammenholdt med transportforholdene skaber en særlig udfordring for de økonomiske muligheder. I et fremadrettet perspektiv bliver denne problematik ikke mindre af, at de store potentielle erhvervsprojekter har behov for megen arbejdskraft og typisk ikke er placeret i nærheden af de betydelige byområder.

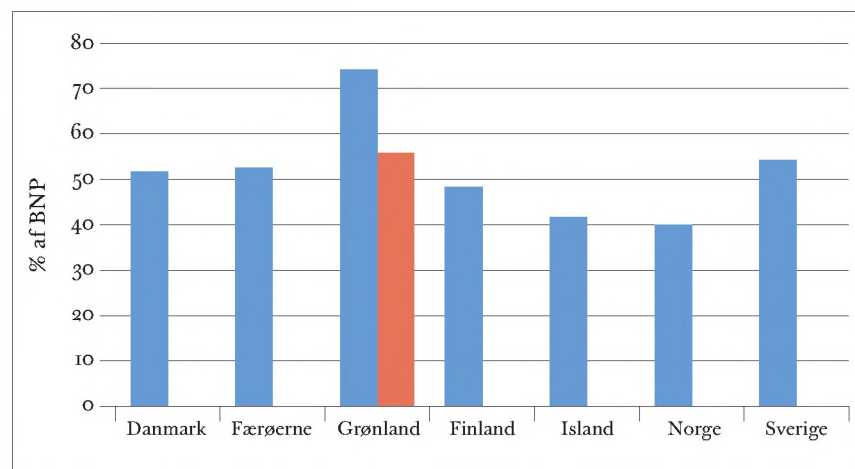
4. Den offentlige sektor

De nordiske lande har store offentlige sektorer. Det opfattes ofte som en del af den nordiske velfærdsmodel, at en stor del af værditilvæksten i samfundet forvaltes via den offentlige sektor i form af et skattefinansieret udbud af velfærdstilbud, såsom undervisning og sundhedsvæsen, og et relativt finmasket socialt sikkerhedsnet. For de nordiske lande udgør de offentlige udgifter op imod halvdelen af BNP, jf. figur 4. I Grønland udgør den offentlige sektor godt $\frac{3}{4}$ af bruttonationalproduktet (BNP) eller omkring 50% i forhold til den disponible bruttonationalindkomst (BNI). De største poster på det offentlige budget er det sociale sikkerhedsnet (26%), uddannelse (19%), sundhed (13%) og overordnede offentlige tjenester inklusive administration (17%). Til sammenligning er andelen af disse poster i Danmark: Social sikkerhed (41%), uddannelse (14%), sundhed (14%) og overordnede offentlige tjenester (14%).

I 2010 var det samlede offentlige konsum i Grønland (dvs. udgifter til aktiviteter som undervisning, sundhed, administration m.m.) på 6,6 mia. kr., og heraf var 3,5 mia. kr. finansieret af bloktilskuddet fra

Danmark. Med uændret skattetryk ville de offentlige aktiviteter og beskæftigelsen i det offentlige kun kunne være ca. $\frac{1}{2}$ af det aktuelle niveau, hvis bloktilskuddet fra regnes. Der er grund til at hæfte sig ved dette, fordi bloktilskuddet med selvstyreaftalen ligger fast og derfor ikke kan bidrage til løsningen af fremadrettede finansieringsproblemer for den offentlige sektor.

FIGUR 4. Offentlige udgifter som andel af bruttonationalproduktet, 2008



Note: Den røde søjle viser de offentlige udgifter i Grønland som andel af disponibel BNI. For de andre lande er der ikke nogen væsentlig forskel mellem BNP og disponibel BNI, og derfor er de ikke vist separat i figuren.

Kilde: Nordic Statistics Database, www.norden.org

Den offentlige sektor har igennem flere år været i en vanskelig finansiel situation. Selvstyret har problemer med at få finanserne til at hænge sammen, og kommunerne har også store økonomiske problemer. Den dårlige økonomi er et symptom på både de store sociale problemer og den utilstrækkelige økonomiske udvikling. Dog har en forsigtig budgetpolitik betydet, at man har undgået opbygningen af en offentlig gæld. Grønland står på lige fod med de fleste andre lande over for demografiske ændringer med et stigende antal ældre, hvor især et markant fald i fertiliteten siden 1970'erne har stor betydning. Med uændrede velfærdsordninger og finansieringskilder for Selvstyret vil dette betyde systematiske underskud på de offentlige finanser (Skatte- og Velfærdskommissionen (2011), Grønlands Økonomiske Råd (2010, 2011)). Status quo er således ikke en mulighed, og der er et stort behov for at sikre den fremtidige finansiering af den offentlige sektor og dermed forskellige velfærdsordninger.

Der er flere grunde til, at man må forvente en relativt større offentlig sektor i et land med en beskedent og geografisk meget spredt befolkning. En række op-

gaver skal udføres, og smådriftsulemper gør dem relativt dyrere. Samtidig kan der i større omfang være behov for offentlige aktiviteter, da markedsmekanismen kan have vanskeligere ved at fungere netop pga. små og segmenterede markeder. Endelig er der i Grønland udviklet et socialt sikkerhedsnet efter dansk forbillede.

Et særligt forhold ved Grønland er Selvstyrets meget store erhvervmæssige engagement. Selvstyret er hovedaktionær i Grønlands største selskaber, og flere af dem har monopol på deres marked. Beskæftigelsen i disse selskaber udgør ca. 15% af den samlede beskæftigelse, og sammenholdt med beskæftigelsen i den offentlige sektor betyder dette, at 60% af den samlede beskæftigelse direkte eller indirekte beror på Selvstyret. Den egentlige private sektor har derfor en meget begrænset størrelse, og de fleste virksomheder er små. Det store offentlige erhvervsengagement har historisk været begrundet i et forsynings- og fordelingsargument for at sikre alle adgang til specifikke ydelser og varer. De særlige vilkår i Grønland giver også en speciel baggrund for arbejdsdelingen mellem den private og den offentlige sektor. Markedsstørrelse og segmentering gør det på mange områder vanskeligt at etablere de sædvanlige vilkår for fri konkurrence. En væsentlig forudsætning herfor er en fri tilgang af virksomheder. Skalaforhold gør imidlertid, at der ikke er basis for mange virksomheder i et beskedent, afgrænset marked, og dette skaber et såkaldt naturligt monopol.

Det er en særlig problematik, at projekterne ofte er store i forhold til Grønlands økonomi og dermed også har en særlig risikoprofil, der sammenholdt med et tyndt kapitalmarked gør privat finansiering vanskelig. Derfor er en intervention fra det offentlige nødvendig. Uden den ville der enten ikke være nogen forsyning, eller der ville skabes en situation med et lukrativt privat monopol. Offentlig intervention er imidlertid ikke uden problemer. Risikoen for, at markedsproblemer erstattes af »politik«-problemer omkring forvaltning af fællesskabets ressourcer, er stor.

Historisk har bloktilskuddet spillet en væsentlig rolle for at sikre levestandarden, men tilskuddet har haft nogle afledte negative konsekvenser for den økonomiske udvikling. En af konsekvenserne er, at tilskuddet er med til at presse lønniveauet op i forhold til arbejdsstyrkens uddannelsesniveau og kvalifikationer og landets erhvervsstruktur. Dette pres kommer fra flere sider. Et veludviklet velfærdssamfund stiller krav om kvalificeret arbejdskraft, og en stor del af den

har været rekrutteret fra Danmark. For at tiltrække danskere har det været nødvendigt at tilbyde favorable vilkår (høje lønninger, lave huslejer osv.), som har skabt et opadgående pres på lønniveauet for alle andre, og hertil kommer problemerne knyttet til ulige vilkår på arbejdsmarkedet.

Tilskuddene har også muliggjort udviklingen af et socialt sikkerhedsnet og dermed en levestandard, der er højere, end de økonomiske muligheder egentlig tilsliger. De sociale ydelser påvirker også arbejdsmarkedet og lønkravene, da de mindsker presset for at være selvforsørgende. Det øger den enkeltes krav til løn, type af jobs og geografisk lokalisering i forhold til en situation uden et sådant sikkerhedsnet.

Lønningerne er så at sige løbet forud for kvalifikationer og produktivitet. Dette er med til at bremse produktion og beskæftigelse, da det høje lønniveau mindsker profitabilitet og konkurrenceevne. Kort sagt har tilskuddene været med til at forbedre levestandarden, men også til at udelukke udvikling af erhverv, der ikke direkte er knyttet til udnyttelsen af naturressourcerne. Uden dette tilskud ville man have været hårdere presset til at sætte en økonomisk udvikling i gang og dermed skabe produktion og beskæftigelse. Tilskuddet har også medvirket til at tiltrække og fastholde ressourcer i erhverv og områder uden stor eller måske ligefrem med negativ indtjeningsevne. Skævvridningen af den økonomiske udvikling som følge af store indtægter fra udlandet, inklusive bloktilskud, eller fra udnyttelsen af naturressourcer kaldes ofte *hollandsk syge*.

Problemerne med hollandsk syge kan også blive relevante i forhold til de store potentielle fremtidige erhvervsprojekter. Hvis disse projekter primært får den effekt, at udenlandske virksomheder i kraft af rettigheder til udnyttelse af naturressourcer forøger indtægterne til Selvstyret, vil effekterne svare til effekterne af bloktilskuddet fra Danmark. Det vil muliggøre en højere levestandard, end den »hjemlige produktion« egentlig giver grundlag for, og det presser lønniveauet op og den øvrige produktion ned. Det er selvfølgelig positivt, at der kommer en indtægtskilde, men de underliggende sociale og økonomiske problemer løses ikke per automatik på den måde. Hvis erhvervsprojekterne derimod kan omsættes i øget beskæftigelse og flere muligheder for befolkningen, vil de skabe et helt andet perspektiv for den fremtidige udvikling. Men en sådan beskæftigelsesfremgang forudsætter et væsentligt uddannelsesløft og strukturtilpasninger.

5. Indkomstfordeling og sociale forhold

Velstandsniveauet skal ikke alene vurderes på det gennemsnitlige indkomstniveau, men også på fordelingen. Ulighed i indkomstfordelingen sammenlignes normalt ved at se på fordelingen af disponible indkomster (dvs. indkomst efter skat og overførsler) som et udtryk for den enkeltes forbrugsmuligheder. Det er også normalt at korrigere for husstandenes sammensætning (ækvivaleret indkomst), så man får et rimeligt billede af den enkeltes muligheder. Målt på denne måde er uligheden i indkomstfordelingen i Grønland noget større end i de nordiske lande, jf. tabel 2, men mindre end i en række OECD-lande (fx er Gini-koefficienten for USA lig 38, hvor den i Grønland er 34,5, som det fremgår af tabel 2).

TABEL 2. Indkomstfordeling - nordiske lande

| | Indkomstulighed | Relativ fattigdom - andel under medianindkomst | | |
|----------|-----------------|--|------|------|
| | | 40 % | 50 % | 60 % |
| Grønland | 34,5 | 6,3 | 10,6 | 16,9 |
| Island | 20,1 | 3,4 | 6,4 | 12,7 |
| Danmark | 24,8 | 2,4 | 6,1 | 13,4 |
| Finland | 25,9 | 3,0 | 8,0 | 15,6 |
| Norge | 25,0 | 4,3 | 7,8 | 13,3 |
| Sverige | 25,9 | 3,9 | 8,4 | 16,4 |

Note: Indkomst-ulighed er målt ved Gini-koefficienten, der også kan tolkes som den andel af den samlede indkomstmasse, der skal omfordes for at skabe en helt lige indkomstfordeling. Den er beregnet på basis af ækvivaleret disponibel indkomst, hvor ækvivaleringen tager hensyn til husstandens sammensætning. Relativ fattigdom er ligeledes opgjort på basis af ækvivaleret disponibel indkomst. Tallene refererer til 2010 for Grønland og seneste opgørelse fra OECD for øvrige lande.

Kilde: Grønlands Statistik, Indkomststatistik 2010, www.stat.gl

Disse mål for uligheden skal sammenholdes med den generelle stigning i levestandarden, som er kommet alle til gode. Levestandard og levevilkår afhænger selvsagt også af mange andre forhold end de økonomiske muligheder. Boligstandarden er blevet væsentligt forbedret over årene, selvom der stadig er boligmangel og ikke alle boliger har tidssvarende standarder. Der har samtidig været store forbedringer på det sundhedsmæssige område. Det kan kort sammenfattes ved udviklingen i midlertidigheden. I slutningen af 1970'erne var midlertidigheden for kvinder og mænd henholdsvis ca. 67 år og 60 år. Den var i slutningen af 2000'erne vokset til ca. 72 år og 68 år. Over en relativt

kort periode er der således tale om en ganske betydelig stigning i midlertidigheden. Levevilkårene er dog påvirket af en række risikofaktorer knyttet til livsstil, herunder særligt alkohol og andre rusmidler, rygning samt kønssygdomme.

Et særligt emne i fordelingsdiskussionen er vilkårene for de dårligst stillede i samfundet og hermed spørgsmålet om fattigdom. Normalt opgøres økonomisk fattigdom relativt ved at se på, hvor stor en gruppe der har en indkomst under en bestemt andel af medianindkomsten (medianindkomsten er den indkomst, hvor halvdelen af befolkningen har en højere og halvdelen en lavere indkomst). Medianen tolkes således som »normalen« eller »standarden« for den materielle levestandard i samfundet, og en materiel levestandard væsentligt under dette niveau skaber en risiko for marginalisering og social eksklusion. Særligt kan den have betydning for, om børn har mulighed for at deltage i fritids- og samfundsliv på lige fod med andre børn. Det fremgår af tabel 2, at uanset den præcise relative fattigdomsgrænse er niveauet noget højere i Grønland end for de nordiske lande. I gruppen af relativt fattige er der mange enlige, personer bosat i byerne, samt unge og ældre. Der er ikke en generel overrepræsentation af børnefamilier i fattigdomsgrupperne. Defineres fattigdomsgrænsen ved 60%, vokser ca. 15% af børnene op i en fattig familie; er grænsen 40%, er det 5% af børnene (Skatte- og Velfærdskommissionen (2011)). Det kan således ikke konkluderes, at det skulle være et generelt problem, at børn vokser op i økonomisk dårligt stillede husstande. Omvendt er det samtidig en kendsgerning, at det sker for en gruppe af børn.

De fleste børn og unge trives og har et godt børneliv, som giver dem en god start på livet, men flere undersøgelser viser, at et stort mindretal af børn og unge ikke trives. Christensen m.fl. (2009) vurderer, at omkring 73% af børnene ikke er udsat for omsorgssvigt, mens 27% er udsat for omsorgssvigt, heraf 12% i nogen grad og 15% i alvorlig grad. Samtidig dokumenterer flere undersøgelser problematiske forhold hos forældrene, som har negativ betydning for deres forældrevne og de påvirkninger og oplevelser, børnene får.

Alkohol, hash og/eller vold spiller en fremtrædende rolle i mange hjem og familier (Skatte- og Velfærdskommissionen (2011)). Fx angiver 62% af de unge at have oplevet alkoholproblemer i deres nærmeste familie, og 20% af alle mødre angiver, at de har været udsat for fysisk mishandling eller trusler om vold fra deres samlever. Der forekommer mange seksuelle over-

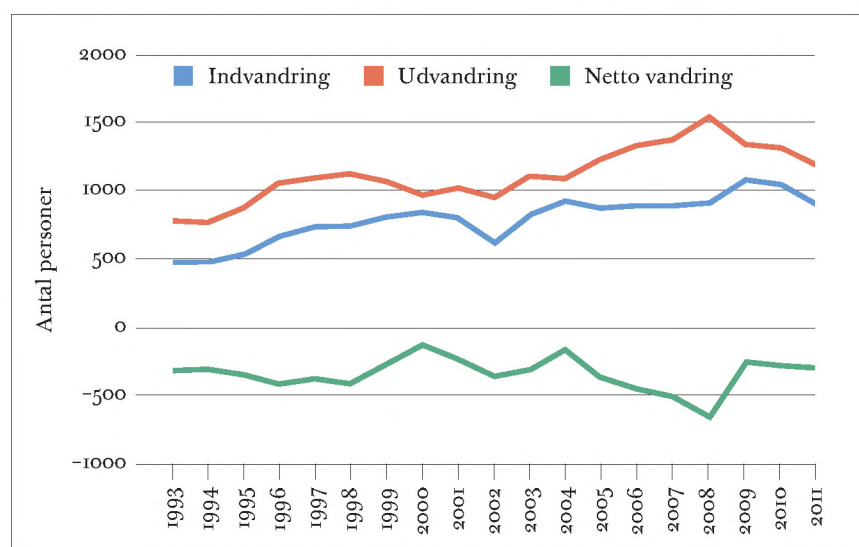
greb på børn, og mange forældre har selv været udsat for seksuelle overgreb. Op mod 1/3 af pigerne og en noget mindre andel af drengene har været udsat for seksuelle overgreb. Selvmord, selvmordsforsøg og selvmordstanker blandt børn og unge er et stort problem. Hyppigheden af selvmord blandt unge under 24 år er ca. 30 gange højere i Grønland end i Danmark.

Det er en særlig udfordring at bryde den sociale arv for at sikre, at flere børn og unge får en bedre opvækst og bedre mulighed for at få en god skolegang og efterfølgende en uddannelse.

6. Befolkning og migration

Fertiliteten i Grønland er relativt høj (2,3), men alligevel har befolkningens størrelse i en række år været nogenlunde konstant omkring 55.000 personer. Den høje fertilitet modsvares nemlig af en systematisk nettoudvandring, jf. figur 5. Den tendens forventes if. Grønlands Statistiks befolkningsfremskrivning også at gøre sig gældende fremadrettet. Imidlertid vil befolkningens alderssammensætning på lige fod med de fleste andre lande ændre sig i retning af en højere ældreandel. Mens de 65+-årige i 2010 udgør cirka 7% af befolkningen, vil andelen stige til knap det dobbelte i 2040. En væsentlig årsag hertil er en fortsat stigende middellevetid. Den stigende ældreandel vil påvirke de offentlige finanser betydeligt og skabe et finansieringsproblem.

FIGUR 5. Ind- og udvandring, personer født i Grønland 1993-2011



Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, Vandringer www.stat.gl

Siden begyndelsen af 1970'erne har der med enkelte forbigående undtagelser været en nettoudvandring fra Grønland. Udvandringen har været særligt stor i perioder med økonomiske kriser, nemlig i 1970'erne og 1990'erne. I de seneste år har der igen været en stigning i nettoaflytningen. Der har været en nettoudvandring af personer født i Grønland, jf. figur 5, mens nettoudvandringen for personer født uden for Grønland er meget beskedent. For sidstnævnte gruppe er der en klar systematik, hvor den gennemsnitlige indvandringsalder er lavere end udvandringsalderen. Hovedparten i denne gruppe opholder sig fortrinsvis kortvarigt i Grønland, dvs. nogle år, og i denne gruppe sker der løbende en udskiftning af stort set uændret omfang.

For personer født i Grønland tegner der sig et mønster af en systematisk nettoudvandring, både over årene og over aldersgrupperne. For det første er der store bruttobevægelser for aldersgruppen 16-25 år, dvs. en stor udvandring, der matches af en stor indvandring i en lidt højere alder. Disse strømme er knyttet til skoleophold og uddannelse, fortrinsvis i Danmark. For det andet er nettoudvandringen også negativ for alle aldersgrupper over 25 år. Der foreligger ikke analyser af denne udvandring, men en del af den afspejler formodentlig, at en del unge ikke vender tilbage til Grønland efter endt uddannelse.

I en undersøgelse af grønlændere i Danmark (Den Nordatlantiske Gruppe i Folketinget (2007)) fremgår det, at der er en del heterogenitet for denne gruppe. Der er mange, som har fået en uddannelse, og som er i beskæftigelse. Men der er også en del, der er modtagere af forskellige former for sociale ydelser. Begge forhold er en indikation på problemer. Det er et problem, at det grønlandske samfund ikke kan holde på uddannede grønlændere. Samtidig undervurderes de sociale problemer ved alene at se på forholdene for personer i Grønland.

En central problemstilling i forhold til migration er spørgsmålet om betydningen for befolkningstallet, men migrationen skal også ses i relation til, om der er tale om såkaldt »brain drain« eller »brain gain«. Desværre giver det foreliggende datagrundlag ikke mulighed for en tilbunds-gående analyse af dette spørgsmål, men tallene, der er nævnt ovenfor, giver en indikation. For Grønland er det forventeligt, at mange unge rejser til udlandet for at få en uddannelse. Det er i sig selv positivt, da det giver potentiale for en bedre uddannet og kvalificeret arbejdsstyrke. Forudsætningen er dog, at en stor del af de unge efter endt uddan-

nelse og eventuelt en kortere arbejdsmarkedskarriere vender tilbage til Grønland og gør brug af den erhvervede viden og erfaring på det grønlandske arbejdsmarked. Mange i aldersgruppen 15-19 år udvander, og hovedgrunden hertil må antages at være uddannelse. Såfremt denne gruppe vender tilbage til Grønland efter endt uddannelse, skulle man forvente en nettovandring af personer i aldersgruppen 25-35 år. Nu er der tale om en nettoudvandring også for denne aldersgruppe. Det udelukker ikke, at nogle unge grønlandere vender tilbage efter endt uddannelse, men det faktum, at der er tale om en nettoudvandring antyder, at det er relativt få. Med andre ord tyder vandringsmønstrene på, at der er et potentielt problem med »brain drain«, dvs. at for få unge grønlandere vender tilbage efter endt uddannelse. Selvom det er velkendt, at vandringsmønstre er konjunkturafhængige, er der indikation på et underliggende problem. Det er et problem for den fremtidige erhvervs- og velfærdsudvikling, hvis udvandringen især sker blandt de unge og veluddannede. Det betyder, at Grønland mister en del af de uddannede, som gerne skulle være med til at skabe grundlag for den fremtidige vækst i samfundet.

7. Uddannelse

Uddannelse er i sig selv en meget vigtig målsætning. For den enkelte forbedrer uddannelse grundlaget for aktiv deltagelse i samfundslivet, samt mulighederne for selvforsørgelse og dermed kontrol over eget liv. Uddannelse er samtidig af meget stor samfundsmæssig betydning, da den er vigtig for beskæftigelse og velstand. En veluddannet og kvalificeret arbejdsstyrke er derfor afgørende for at kunne skabe en selvberende økonomi.

Der bruges relativt mange ressourcer på uddannelse, nemlig knap 20 % af de samlede offentlige udgifter. Ressourceforbruget er også højt set i forhold til andre lande. I Grønland udgør det offentlige udgifter til uddannelse ca. 11,5 % af disponibel BNI, mens det i Danmark er ca. 8 %. Danmark er et af de OECD-lande, der bruger flest offentlige midler på uddannelse, målt som andel af indkomsten.

Vilkårene for uddannelse er vanskeligere i et land med en lille og spredt befolkning, og forstærkes også af to-sprogsproblematikken. Det er ikke realistisk, at et land med Grønlands størrelse kan være selvforsynende med undervisningsmateriale og uddannelser på et højt og tidssvarende niveau på alle områder. Derfor er man afhængig af både undervisningsmateriale og adgang til uddannelser i andre lande.

Det er vanskeligt præcist at vurdere uddannelsesniveauet og uddannelsessystemet, da det statistiske grundlag er mangelfuldt og der kun er foretaget få grundige analyser af uddannelsessystemet.

Folkeskolen er uddannelsessystemets hovedhjørnesten. Især i tyndt befolkede områder kan det være svært at sikre en folkeskole på samme niveau som i de store byer. Mens der tidligere har været stor mangel på uddannede lærere, er dette i dag et mindre problem, ligesom man i mindre udstrækning er afhængig af at tiltrække lærere udefra. Elevdækningen med uddannede lærere på landsplan er således på niveau med fx Danmark. Imidlertid er lærerne geografisk fordelt mere skævt end eleverne, og derfor er der bemandingsproblemer især i bygdeskolerne.

En stor andel af en årgang forlader folkeskolen enten uden afgangseksamen eller med så dårligt et resultat, at de mangler et godt fodfæste for at gå videre i uddannelsessystemet. Kun 75 % har en afgangsprøve med en gennemsnitskarakter på 6 eller derover efter 13-skalaen (Skatte- og Velfærdskommissionen (2011)). Samtidigt skal det noteres, at mange elever har et ganske fint resultat målt på gennemsnitskarakteren af afgangsprøverne, idet 10 % havde en gennemsnitskarakter på 9 eller derover. Der er en markant kønsforskel, idet der er flere drenge end piger i gruppen med lave gennemsnitskarakterer og omvendt for de høje karakterer. Tallene viser således en ganske betydelig spredning og ikke mindst en stor gruppe med et ringe resultat fra folkeskolen og dermed med dårlige forudsætninger for efterfølgende uddannelse.

De kompetencegivende uddannelser lider under et stort frafald og et stort antal omgængere på alle uddannelsesniveauer. Dette tyder på, at andelen af en årgang, der får en kompetencegivende uddannelse, er relativt lavt. En nylig analyse fra Grønlands Økonomiske Råd (2010) har på basis af såkaldte registerdata vurderet uddannelsesniveauet i 2006 for årgangene født i perioden 1971-76, dvs. at uddannelsesniveauet er vurderet, når de pågældende er i aldersgruppen 30-35 år. Lidt under halvdelen har fået en kompetencegivende uddannelse, hvoraf de faglige grunduddannelser udgør hovedparten. Nogle personer fra disse årgange kan stadig være under uddannelse eller have modtaget en uddannelse, der ikke er registreret, og derfor giver tallene ikke et endeligt billede af det opnåede uddannelsesniveau for generationen. Trods dette forbehold viser analysen et klart billede af et stort uddannelsesmæssigt efterslæb.

Der har de senere år været en klar trendstigning i tilgangen til uddannelser. Antallet af påbegyndte ud-

dannelser er i 2009 næsten 200 større end i 2005. Imidlertid har der også været en stigning i antallet af afbrudte uddannelser, og derfor er antallet af afsluttede uddannelser kun steget med ca. 100 fra 2005 til 2009. Der kan ikke umiddelbart sluttes en årgangseffekt ud fra disse data, da det er forskellige årgange, der er på vej ind i og ud af uddannelsessystemet. Baseret på registerdata synes der dog ikke at være tegn på et afgørende brud i uddannelsesmønsteret. Sammenlignes årgangene født 1971-76 med årgangene født 1981-86, er der flere i sidstnævnte gruppe, der er i gang med en studieforbereende uddannelse i 20-25 års alderen, men der er til gengæld væsentlig færre, der har afsluttet en faglig grunduddannelse. Det er selvsagt ikke muligt at konkludere om generationernes endelige uddannelsesniveau ud fra situationen i 20-25-årsalderen, men tallene giver ikke grundlag for at konkludere, at der er sket en afgørende forbedring i uddannelsessituationen.

Som allerede omtalt er der et stort frafald i hele uddannelsessystemet. Generelt ligger frafaldsprocenten for alle uddannelser mellem 20 og 25% (Skatte- og Velfærdscommissionen (2010)). Der er ikke foretaget systematiske analyser af frafaldsårsagerne, men flere faktorer må antages at spille en rolle, bl.a. manglende faglige forudsætninger for at gennemføre uddannelsen, svigtende motivation og opbakning, herunder manglen på kvalificerede støttemuligheder. Kollegiesituationen er ligeledes en barriere for uddannelse. Adgangen til og kvaliteten af boliger kan være en afgørende barriere for deltagelse i undervisningen, ligesom den kan påvirke frafald blandt de studerende. Uddannelsessøgende er særligt sårbare i overgangsfaserne mellem forskellige uddannelsesstrin. Det gælder overgangen fra en uddannelse til den næste, men også fra skole- til praktikophold og her selvfølgelig særligt de overgange, som også medfører flytning fra fx bygd til by. Det store frafald er både en alvorlig individuel omkostning og en stor belastning af uddannelsessystemet.

For erhvervsuddannelserne er der begrænsninger pga. mangel på både praktikpladser og kollegieværelser. Disse problemer fremgår tydeligt af, at der er væsentligt flere ansøgere end optagne elever på disse uddannelser. Mange unge begrænses på denne måde i deres muligheder for at få en uddannelse.

Der er en tendens til, at uddannelse både påbegyndes sent og afsluttes sent. Gennemsnitsalderen for påbegyndelse af en kompetencegivende uddannelse er 25 år, og for afsluttet uddannelse er den 30 år, jf. Skatte- og Velfærdscommissionen (2011). På de faglige

grunduddannelser begynder og afslutter kvinder senere end mænd, mens det er omvendt på de korte og lange videregående uddannelser. Den høje gennemsnitsalder afspejler både en sen start på uddannelse og forsinkelser igennem uddannelsessystemet. Begge dele er problematiske både ud fra en individuel og en samfundsmæssig betragtning. Værdien af uddannelse er større, desto mere den bliver brugt.

Der er en klar og systematisk forskel i uddannelsesmønsteret mellem unge opvokset i byer og i bygder. I analysen fra Grønlands Økonomiske Råd (2010) baseret på registerdata for årgangene født i 1971-97 havde 39% af personerne med grundskole i byer en faglig grunduddannelse, mens det kun var 27,5% af personerne med grundskole i bygder; opgørelsen stammer fra 2006. Blandt personer med grundskolegang i byer havde godt 10% en kort videregående uddannelse, mens det kun var knap 3,5% for personer med grundskolegang i en bygd. Næsten ingen (0,1%) af personerne med grundskolegang i en bygd havde en videregående uddannelse. Det er dog også kun få med skolegang i byerne, der får en lang videregående uddannelse (1,3%), hvilket klart viser et betydeligt uddannelsesmæssigt efterslæb i forhold til andre lande.

En forbedring af befolkningens uddannelsesniveau både kvantitativt og kvalitativt er helt afgørende for at skabe en selv bærende økonomi. Givet den stramme offentlige økonomi og de nuværende store udgifter til uddannelse skal disse mål nås for uændrede ressourcer.

8. Økonomisk udvikling og en selv bærende økonomi

Med Selvstyret er der skabt en ny baggrund for at udvikle det grønlandske samfund. Da bloktilskuddet ligger fast, vil den fremtidige udvikling afhænge af, at der bliver skabt et grundlag for en selv bærende økonomi, dvs. en udvikling af produktions- og beskæftigelsesmulighederne, der er forudsætningen for at forbedre levevilkår og -standarder, samt for den fortsatte finansiering af velfærdsordningerne.

Erhvervs mulighederne er alle på en eller anden måde knyttet til udnyttelsen af naturkapitalen: turisme, råstofområdet samt energiintensiv industri. Grønland har betydelige naturressourcer. Fisk, skaldyr, havpattedyr og landpattedyr danner grundlaget for landets traditionelle erhverv. Minedrift med udvinding af bly, zink, kryolit og kul har tidligere udgjort betydende erhverv, og i de seneste år har der i mindre skala været udvundet guld og olivin. Der pågår en

stor efterforskningsaktivitet, som giver forhåbninger om en udvikling af minesektoren.

Landet er også begunstiget af store ressourceoplande til vandkraft, og det har i de seneste 20 år givet anledning til etableringen af vandkraftværker, der forsyner byerne med vedvarende energi. I et erhvervsudviklingsperspektiv er der desuden potentiale for udnyttelse af vandkraft til store industriprojekter som aluminiumsprojektet i Maniitsoq, der efterspørger langsigtet, sikker og billig energi fra vedvarende energikilder.

Endelig er der indikationer på, at der i undergrunden måske er store forekomster af olie og gas, men der er endnu ikke gjort fund, som kan muliggøre en kommerciel udnyttelse.

Disse projekter er stadig meget usikre, og de vil kun omsætte sig i væsentlige forbedringer, såfremt den nationale arbejdskraft har de nødvendige kvalifikationer og er mobile i forhold til projekterne. Det forudsætter en løsning af de problemer, der er på disse områder. Til eksempel forventes det, at aluminiumsmelteværket i Maniitsoq vil have et arbejdskraftsbehov på mellem 1.000 og 2.000 i anlægsfasen og omkring 1.000 personer i driftsfasen. Det vil være umuligt at gennemføre anlægsfasen uden brug af udenlandsk arbejdskraft. En udnyttelse af beskæftigelsespotentialet i driftsfasen stiller meget store krav til en geografisk mobil arbejdsstyrke med de relevante kvalifikationer.

Realiseringen af et eller flere af de store erhvervsprojekter vil være en nødvendighed for at skabe grundlaget for en selvstående økonomi, men der er ikke nogen garanti for, at det lykkes. Det forudsætter, at projekterne kan omsættes til beskæftigelsesmuligheder for befolkningen. En udnyttelse af naturressourcer vil give en indtægtskilde til samfundet, men den udnyttes først optimalt, såfremt den bliver en løftestang for en forbedring af befolkningens levevilkår og levestandard via beskæftigelse og selvforsørgelse. En realisering af dette stiller store krav til arbejdsstyrkens uddannelse og mobilitet.

Tak

Peter Beck, Anders Blaahjerg, Anders Møller Christensen samt Søren Bjerregaard takkes for konstruktive kommentarer til et udkast til artiklen.

Litteraturliste

- AHDR, 2004, Arctic Human Development Report, Akureyri: Stefansson Arctic Institute.
- Boserup, Mogens, m.fl., 1963, Økonomisk Politik i Grønland, Ministeriet for Grønland, København.
- Christensen, L., G Kristensen og B. Siddhartha, 2009, Børn i Grønland – En kortlægning af 0-14 årige børns og familiers trivsel, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Den Nordatlantiske Gruppe i Folketinget, 2007, Grønlændere bosiddende i Danmark – faktahæfte med statistisk gennemgang (Kalaallit Danmarkimi Najugallit – kisitsisitigut paassissutissat pillugit quppersagaq).
- Duhaime, Gérard, og André Caron, 2006, The economy of the circumpolar Arctic, kapitel 2 i The Economy of the North. Statistisk sentralbyrå, Norge.
- Det Rådgivende Udvalg vedrørende Grønlands Økonomi, Den Økonomiske Udvikling i Grønland, diverse årgange.
- Grønlandsk-dansk selvstyrekommission, 2008, Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland.
- Grønlands Økonomiske Råd, 2010, Økonomisk Råds Rapport 2010, Nuuk.
- Grønlands Økonomiske Råd, 2011, Økonomisk Råds Rapport 2011, Nuuk.
- Lund, L., 2012, Grønland – Makroøkonomiske Temaer, DJØFs forlag
- Lyck, L., 1986, Grønlands Økonomi og relationer til Danmark, Akademisk Forlag, København.
- Paldam, Martin, 1994, Grønlands økonomiske udvikling – hvad skal der til for at lukke gabet?, Aarhus Universitetsforlag.
- Paldam, Martin, 1997, Dutch disease and rent seeking: The Greenland Model, European Journal of Political Economy, 13, 591-614.
- Skatte- og Velfærdskommissionen, 2010, Hvordan sikres velstand og velfærd i Grønland? Baggrundsrapport. Grønlands Selvstyre.
- Skatte- og Velfærdskommissionen, 2011, Vores velstand og velfærd – kræver handling nu, Betænkning. Grønlands Selvstyre.
- UNDP, 2009, Human Development Report 2009, www.undp.org
- Westerlund, Niels H., 1988, Grønlands økonomi ved en korsvej, Økonomisk rapport til landsstyret, Økonomi-direktoratet, Nuuk.