

## **Grønlands bygder**

*økonomi og udviklingsdynamik*

Hendriksen, Kåre

*Publication date:*  
2013

*Document Version*  
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*  
Hendriksen, K. (2013). *Grønlands bygder: økonomi og udviklingsdynamik*.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Grønlands bygder

## - økonomi og udviklingsdynamik



PhD afhandling af Kåre Hendriksen  
Aalborg Universitet, Institut for Planlægning og

*Billede forside: Tiniteqilaq, Ammassalik*

Korrekturudgave udskrevet den 14. januar 2013

# Grønlands bygder

## - økonomi og udviklingsdynamik



*Fritidshuset i Kulusuk, Ammassalik*

PhD afhandling af Kåre Hendriksen  
Aalborg Universitet, Institut for Planlægning og  
Danmarks Tekniske Universitet, DTU Management samt  
Center for Arktisk Teknologi, DTU Byg

*PhD studiet er finansieret i fællesskab af:*

- *Kommissionen for Videnskabelige Undersøgelser i Grønland,*
- *Aalborg Universitet, Institut for Planlægning,*
- *Danmarks Tekniske Universitet, DTU Management.*

*Min ansættelse har været forankret på AAU, mens min fysiske placering har været på DTU Management og siden på Center for Arktisk Teknologi, DTU Byg.*

*Afhandlingen af afleveret til bedømmelse den 31. december 2012.*

*Nærværende udgave er med henblik på korrektur og udskrevet 14. januar 2013*

*Omslagets billede er fra bygden Tiniteqilaaq i Ammassalik med udsigt over Sermilik fjord.*

# Indhold

|                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Indledning – en undren                                                            | 9   |
| Et historisk rids af Grønlands udvikling                                          | 15  |
| Kolonitiden 1721 til 1953                                                         | 15  |
| Afkolonisering og modernisering 1953 til 1979                                     | 16  |
| Hjemmestyret 1979 til 2009                                                        | 18  |
| Selvstyret fra 2009                                                               | 21  |
| Del I Grønlands og bygdernes økonomi                                              | 23  |
| Kapitel 1 Grønlands og bygdernes økonomi                                          | 24  |
| Udviklingen i Grønlands økonomi                                                   | 24  |
| En anden tilgang til ønsket om centralisering                                     | 36  |
| Hvad er det, der peges på som dyrt?                                               | 37  |
| Erhvervsgrundlag                                                                  | 38  |
| Fremtidige erhvervsgrundlag                                                       | 41  |
| Bostedernes skattegrundlag                                                        | 44  |
| Præcisering af det økonomiske forskningsspørgsmål                                 | 46  |
| Studiets økonomiske metode                                                        | 46  |
| Spørgsmål 1. Hvad lever befolkningen i bygdene af, og hvad er erhvervsgrundlaget? | 47  |
| Spørgsmål 2. Hvad er de offentlige udgifter forbundet med bygdene?                | 52  |
| De offentlige udgifter i direkte relation til bosted                              | 52  |
| De kommunalt administrerede driftsudgifter                                        | 54  |
| Hjemmestyrets offentlige udgifter knyttet til bosted                              | 56  |
| Hjemmestyrets servicekontrakter                                                   | 59  |
| De offentlige anlægsudgifter                                                      | 61  |
| Offentlige virksomheders interne krydssubsidiering                                | 62  |
| Sammenfatning for spørgsmål 2                                                     | 67  |
| Kapitel 2 Bygdernes indkomst- og erhvervsgrundlag                                 | 68  |
| Bygdernes officielle økonomi                                                      | 69  |
| Indkomst- og erhvervsgrundlag på distriktsniveau                                  | 71  |
| De offentlige lønninger                                                           | 74  |
| Hjemmestjeejede service- og forsyningsvirksomheder                                | 75  |
| Lønindkomst indhandling                                                           | 76  |
| Erhvervsindkomst – indhandling                                                    | 76  |
| De sociale overførsler                                                            | 77  |
| De store distriktsforskelle                                                       | 78  |
| Socialudgifterne i et socialgruppeperspektiv                                      | 81  |
| Fangstens betydning                                                               | 82  |
| Sammenfatning for bygdernes indkomst- og erhvervsgrundlag                         | 89  |
| Kapitel 3 Kommunernes økonomi                                                     | 91  |
| Den kommunale struktur 2008                                                       | 91  |
| De kommunale omkostninger pr. indbygger                                           | 93  |
| Forskellen i driftsomkostninger og serviceniveau                                  | 95  |
| Socialområdet                                                                     | 98  |
| Kommunale løndistribution og skattegrundlag                                       | 104 |
| Kapitel 4 Bygdernes placering i kommunens økonomi                                 | 107 |
| Princip for opdeling af regnskaber                                                | 108 |
| De regionale forskelle                                                            | 109 |
| Nanortalik                                                                        | 112 |

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| Qaqortoq                                                                | 113 |
| Narsaq                                                                  | 115 |
| Kangaatsiaq                                                             | 117 |
| Upernavik                                                               | 119 |
| Ammassalik                                                              | 122 |
| Opsamling for bygdernes placering i den kommunale økonomi               | 124 |
| Kapitel 5 Hjemmestyret – en central spiller i bosætningsøkonomien       | 126 |
| Kapitel 6 Sundhedsvæsenet                                               | 127 |
| Nedbrydningen af den decentrale struktur                                | 127 |
| Distriktsomkostningerne                                                 | 128 |
| Sundhedsvæsenets beskæftigelseseffekt                                   | 132 |
| Er bygdene dyre på sundhedsområdet?                                     | 134 |
| Et ændret fokus på sundhedsområdet                                      | 135 |
| Kapitel 7 Hjemmestyrets servicekontrakter                               | 136 |
| KNIA/S                                                                  | 136 |
| Great Greenland                                                         | 139 |
| Arctic Green Food                                                       | 140 |
| Nukissiorfiit                                                           | 141 |
| Royal Arctic Bygdeservice A/S                                           | 147 |
| Arctic Umiaq Line                                                       | 148 |
| Air Greenland                                                           | 148 |
| Sammenfatning for servicekontrakter                                     | 151 |
| Kapitel 8 Offentlige anlægsinvesteringer                                | 153 |
| Kapitel 9 Offentlig finansiering af boligområdet                        | 159 |
| Kapitel 10 Betydningsfulde krydssubsidieringer                          | 161 |
| Mittarfeqarfiit – Grønlands Lufthavnsvæsen GLV                          | 162 |
| Royal Arctic Line                                                       | 164 |
| Tele Greenland                                                          | 167 |
| Relækæden                                                               | 168 |
| Omkostningsfordeling                                                    | 169 |
| Bygdernes ekstraomkostninger                                            | 170 |
| Sammenfatning på Tele Greenland                                         | 177 |
| Sammenfatning på krydssubsidieringer                                    | 178 |
| Kapitel 11 Grønlands og bygdernes økonomi – en perspektivering          | 179 |
| 1. Hvad lever befolkningen i bygdene af, og hvad er erhvervsgrundlaget? | 179 |
| 2. Hvad er de offentlige udgifter forbundet med bygdene                 | 184 |
| Det rigtige spørgsmål?                                                  | 190 |
| Del 2 Den lokale dynamik                                                | 193 |
| Kapitel 12 Den lokale dynamik                                           | 195 |
| Et bæredygtighedsperspektiv på udvikling                                | 196 |
| Kort præsentation af centrale analyser                                  | 204 |
| Selvstyreinitieret kortlægning                                          | 204 |
| Fællesarktisk vurdering af levevilkår                                   | 208 |
| Hjemmestyrets løbende analyser                                          | 209 |
| Distrikts og bopladsanalyser                                            | 210 |
| Lokalsamfundsundersøgelsen i 1970'erne                                  | 210 |
| Baggrundsanalyse for G-60                                               | 211 |
| Om at forudse og styre fremtiden                                        | 213 |
| Hvad skaber lokal dynamik?                                              | 216 |
| Studiets metodiske grundlag – lokal dynamik                             | 220 |

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Studiets empiriske datagrundlag                                               | 221 |
| Metodisk tilgang                                                              | 223 |
| Bearbejdningen af data                                                        | 230 |
| Præsentation af den enkelte bygds dynamik                                     | 231 |
| Kapitel 13 Nanortalik - Sydgrønland                                           | 232 |
| Nanortalik - Sydgrønland                                                      | 233 |
| Nanortalik                                                                    | 233 |
| Aappilattoq                                                                   | 235 |
| Alluitsup Paa                                                                 | 244 |
| Fåreholdersteder                                                              | 254 |
| Udviklingstendenser i Nanortaliks bygder                                      | 260 |
| Kapitel 14 Kangaatsiaq - det glemte distrikt                                  | 263 |
| Kangaatsiaq – det glemte distrikt                                             | 264 |
| Attu                                                                          | 268 |
| Ikerasaarsuk                                                                  | 276 |
| Kapitel 15 Upernavik                                                          | 292 |
| Upervnavik                                                                    | 293 |
| Tasiusaq                                                                      | 297 |
| Nuussuaq                                                                      | 314 |
| Hellefiskens betydning for Upernavik distrikts sociale og økonomiske struktur | 323 |
| Upervnavik distrikts udviklingsdynamik                                        | 330 |
| Kapitel 16 Ammassalik - bagsiden af landet                                    | 340 |
| Ammassalik – bagsiden af landet                                               | 341 |
| Det nye folk                                                                  | 341 |
| Distriktet i dag                                                              | 346 |
| Isortoq                                                                       | 350 |
| Kuummiut                                                                      | 359 |
| Udviklingstendenser i Ammassaliks bygder (og distrikt)                        | 367 |
| Kapitel 17 Den lokale dynamik – en tværgående analyse                         | 375 |
| Karakteristiske træk ved den lokale udviklingsdynamik                         | 375 |
| En tværgående sammenfatning                                                   | 387 |
| Udviklingsdynamik - et dialektisk samspil                                     | 394 |
| Hvad skaber versus hæmmer lokal dynamik                                       | 395 |
| Sammenfatning og perspektivering                                              | 401 |
| Grønlands bygder - økonomi og udviklingsdynamik                               | 401 |
| Sammenfatning                                                                 | 402 |
| Grønlands bygder - økonomi og udviklingsdynamik                               | 402 |
| Perspektivering                                                               | 406 |
| Grønlands bygder - økonomi og udviklingsdynamik                               | 406 |
| De store forskelle i lokal dynamik                                            | 412 |
| Bæredygtighed                                                                 | 414 |
| Om at se bosætning i et andet perspektiv                                      | 420 |
| Summary                                                                       | 423 |
| Referencer                                                                    | 428 |
| Annex I                                                                       | 439 |





# Indledning – en undren

Min interesse for Grønland startede i en brydningstid. Hjemmestyret var netop etableret i 1979. Der var stort fokus på at rette op på det, der blev opfattet som de danske uretfærdigheder, og som modreaktion på den danske centraliseringspolitik, kendt som G-60 politikken, blev der satset på udvikling af de mindre bosteder. I Sydgrønland, hvor torskefiskeriet fortsat var i rivende udvikling, oplevede jeg en euforisk glæde, og folk troede på fremtiden. Men der var også skår i glæden. Der var massive sociale problemer, alkoholproblemer, undervisningssystemet fungerede langt fra tilfredsstillende, tegn på en kultur i opløsning og forsat stor ulighed – specielt mellem på den ene side nogle danskere og på den anden side flertallet af grønlændere. I de sydligste bygder og ved Nanortalik var torskefiskeriet mindre godt, og folk flyttede op mod Frederikshåb (Paamiut).

Min interesse for koblingen mellem bosted og erhvervsgrundlag var skabt.

Året senere i Ammassalik blev modsætningerne tydeligere, nøden og fattigdommen fremstod større, og jeg fik en begyndende forståelse for problematikken øst-vest. De følgende år ved ophold i bygderne i Uummannaq, Diskobugten og Sisimiut distrikter blev det klart, at der trods den overfladiske ro og harmoni ved bygdelivet var sociale og menneskelige problemer og et ikke ubetydeligt modsætningsforhold mellem bygd og by. Bygdebefolkningen oplevede ofte en afgrundsdyb forskel mellem politikernes skåltaler, og de forhold bygdebefolkningen oplevede, de blev tilbudt.

Det var i de år, jeg flere gange mødte højt placerede danskere i centraladministrationen i Nuuk, der mente, at Upernavik distrikt burde affolkes, fordi der ikke var nogen erhvervsfremtid. Da torsken forsvandt langs Vestkysten, og hellefiskeriet for alvor begyndte i Upernavik, forstummede den snak stort set. Men der var forsat dem, der mente, at Upernavik skulle affolkes. Nu var argumentet *‘Vi kan ikke forsvare at lade børn vokse op under de forhold, der er i bygderne, og de bliver fanget i en uddannelsesfælde uden fremtidsmuligheder’*. Jeg undredes. Var forholdene i Upernaviks bygder virkelig så meget dårligere, end det jeg havde oplevet andre steder?

Som leder af STI skolen (den lokale erhvervsskole) i Aasiaat i midten af 1990'erne havde jeg også ansvaret for erhvervsuddannelserne i Kangaatsiaq distrikt og var flere gange på praktikpladsbesøg i Kangaatsiaq by og bygderne. Samtidig varetog skolen undervisningen af førsteårseleverne for hele Nord- og Østgrønland inden for bl.a. bygge og anlæg samt levnedsmiddelområdet. Jeg fik derfor et godt indblik i rekrutteringsgrundlag, elevforudsætninger mv. for hele det store geografiske område. Skolen havde et forholdsmæssigt større optag fra de større byer, men mønsteret forsvandt, når det gjaldt gennemførelsesprocenten. De unge fra bygderne eller yderdistriktsbyerne klarede sig generelt ikke dårligere.

I den periode troede jeg, at jeg begyndte at forstå en række sammenhænge i forhold til sociale forhold, udnyttelsen af lokale ressourcer og potentialer, erhvervsudvikling mv. Men i det senere konsulentarbejde, hvor jeg var tvunget til at opstøve og forholde mig til en række faktuelle data, gik det op for mig, at jo mere jeg vidste – desto mindre forstod jeg.

Fra midten af 1990'erne oplevede jeg, at debatten om bosætningsmønsteret i stigende grad igen kom på dagsorden. I starten var det stadig lidt tabubelagt, og jeg oplevede det mest som noget, der blev talt om i de danske kredse, men langsomt spredte debatten sig, og det blev igen acceptabelt at mene, at bygderne er for dyre og bosætningsmønsteret en alvorlig hæmsko for Grønlands økonomiske udvikling. Jeg undrede mig lidt over synspunktet og havde svært ved at se, at det specielt var bosætningsmønsteret, der udgjorde et problem. I min optik var Grønlands primære udfordring, at værdiskabelsen og eksporten var alt for lille i forhold til importen. En problemstilling jeg havde vanskeligt ved at koble med bosætningsmønsteret.

Jeg kendte udmærket følelsen af, *'hvad lever de dog af her?'*, men den følelse var ikke mere knyttet til bygd end til by. Da vi boede i Aasiaat og Qeqertarsuaq i midten af 1990'erne, var den stående joke blandt venner og kolleger *'her lever vi alle af at klippe hinanden'*, og for en række af landets byer, var det vanskeligt at pege på andet erhvervsgrundlag end administration, undervisning, sundhedsvæsen og så de afledte effekter af byens drift som butikker, elværk mv.

Samfundsdebatten om bosætningsmønsteret har været tiltagende, og der er fremkommet en række udokumenterede påstande, som at bosætningsmønsteret medfører ekstraomkostninger i milliardstørrelsen (Thomsen 2009), men bygdebefolkningens røst har været stort set fraværende i debatten.

Samtidig har udviklingsmønsteret i bosætningsmønsteret ikke været entydigt. Samlet set er der foregået en affolkning af bygder og yderdistriktsbyer, men der er også bygder, der vokser og tilsyneladende klarer sig godt.

Der opstod for mig et behov for en mere systematisk og tilbunds gående analyse. Siden årtusindskiftet har jeg systematisk indsamlet og analyseret data i relation til samfundsudviklingen med fokus på erhvervsudvikling, uddannelse og bosætningsmønster. Det er endnu ikke lykkedes at finde et studie eller en udredning, som efter min vurdering på et mere systematisk og nuanceret grundlag belyser bygdernes økonomiske betydning og deres udviklingsdynamik. Derfor dette PhD studie.

## Afhandlingens struktur

Afhandlingen omfatter reelt to parallelle studier, der præsenteres som henholdsvis Del 1 og Del 2.

1. En kortlægning og analyse af bygdernes økonomi med fokus på de gamle Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik kommuner, der omfatter to centrale elementer:
  - Sammensætningen af bygdebefolkningens indkomstgrundlag. Det sammenholdes med sammensætningen af indkomstgrundlaget i de respektive byer målt på de samme parametre for at muliggøre en vurdering af, i hvilket omfang det offentlige finansierer en større eller mindre del af bygdernes indkomstgrundlag.
  - De offentlige udgifter forbundet med drift og opretholdelse af bygderne sammenholdt med de offentlige udgifter i relation til byerne. For at kunne drage landsdækkende konklusioner omfatter delanalysen på nogle områder også landets øvrige kommuner.
2. En analyse af bygdernes lokale dynamik med henblik på at afklare, hvorfor nogle bygder udvikles, mens andre stagnerer eller affolkes. Denne del er baseret på

mere end 130 interviews i de 23 bygder i de gamle Nanortalik, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik kommuner samt enkelte færeholdersteder.

Afslutningsvis reflekteres de to analyser i hinanden for at vurdere, om der ses en sammenhæng mellem bygdens økonomiske forudsætninger og offentlige omkostningsniveau, og bygdens lokale dynamik. Samtidig vurderes det, hvilke overordnede udviklingsmønstre, der ses for de grønlandske bygder, samt hvilke forhold der kan være afgørende for den meget store forskel i lokal udvikling, der ses.

Afhandlingen indledes med et ganske kort rids over Grønlands historiske udvikling med fokus på ændringer i erhvervsstrukturer.

## *Vejledning*

PhD studiet er finansieret af Kommissionen for Videnskabelige Undersøgelser i Grønland, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning (AAU) og Danmarks Tekniske Universitet, DTU Management (DTU) i fællesskab.

Min ansættelse har været forankret på AAU, mens min fysiske placering har været på DTU Management.

Ved PhD studiets begyndelse havde jeg dels en vejleder fra AAU med speciale i arktisk økonomi, dels lektor Ulrik Jørgensen fra DTU Management, center for Innovation og Bæredygtighed, nu professor ved AAU.

Ulrik Jørgensen har fungeret som studiets gennemgående hovedvejleder og bidraget med vigtig teoretisk og metodisk råd og vejledning.

Den udpegede vejleder fra AAU forlod universitet og kom aldrig til at fungere som vejleder.

Professor Arne Remmen fra AAU, Institut for Planlægning, overtog rollen som hovedvejleder og valgte for at styrke den faglige bredde at inddrage følgende som støtte i vejledningen:

- Professor i økonomi Christen Sørensen fra Syddansk Universitetscenter, der har bidraget med rådgivning i forhold til den økonomiske metode og struktureren af afhandlingens økonomiske del.
- Pensioneret forskningskoordinator fra Grønlands Selvstyre og tidligere lektor ved Aalborg Universitet Tom Greiffenberg, nu lektor emeritus, der har bidraget med sin store grønlandsviden og metodiske erfaring.

Der skal her lyde en stor tak til dem alle.

## *Personlig baggrund*

Min interesse for Grønland startede lidt tilfældigt. Jeg kom på ferie til Sydgrønland i 1981 for at besøge min bror og svigerinde, der var skolelærere, og for at sejle kajak og vandre. Siden blev det til mange ferier sommer og vinter – Ammassalik, Sisimiut, Diskobugten, Nuuk og Uummannaq distrikter. Fra slutningen af 1980'erne begyndte jeg så småt at fungere som konsulent for uddannelsesdirektoratet i forhold til udvikling af erhvervsfaglige grunduddannelser.

Fra 1995 til 1997 boede min kone og jeg med vores to små børn i Asiaat, hvor jeg var leder af STI skolen (den lokale erhvervsskole) og derfra flyttede vi til Qeqertarsuaq, hvor jeg ud over at lede STI skolen fungerede som direktoratets koordinator for

erhvervsuddannelserne i Nord- og Østgrønland, hvilket medførte en del rejser rundt i landet. I 1998 lukkede STI skolen i Qeqertarsuaq på grund af for lille søgning.

De følgende år fortsatte jeg lejlighedsvis som konsulent for undervisningsdirektoratet, og i 1999 blev jeg ansat som konsulent hos Rambøll; en stilling, der indebar en række projekter i og med tilknytning til Grønland. Gennem de følgende mange år opholdt jeg mig godt en fjerdedel af året i Grønland. Disse konsulentopgaver bragte mig yderligere rundt i landet. Fra 2000 til 2004 var jeg leder af et projekt for Nordisk Industrifond om bæredygtig turisme i Arktis. Det gav mig et særdeles indgående kendskab til Tasiilaq og bygderne i Ammassalik distrikt. I samme periode var jeg bl.a. ansvarlig for udarbejdelsen af Nordisk Ministerråds arktiske turismestrategi.

Gennem tiden har jeg med et par enkelte undtagelser opholdt mig længerevarende i alle distrikter og har overnattet i tre fjerdedele af landets bygder. Det er således lykkedes at opbygge et vidtspændende kontaktnetværk over store dele af Grønland.

Siden 2008 har jeg indgået som del af lærerstaben ved DTU's Arktiske ingeniøruddannelse i Sisimiut, hvor jeg har undervist i lands- og regionalplanlægning.

## Navne og begreber

I afhandlingen benyttes en række begreber, der vil kunne tolkes i flere retninger. Det er tilstræbt at benytte dem konsekvent for at undgå misforståelser. I det følgende er nogle centrale nævnt.

- **Distrikt.** Begrebet benyttes i mange sammenhænge i Grønland. Hvis ikke andet er nævnt, dækker begrebet distrikt de 18 gamle kommuner, der fungerede frem til kommunesammenlægningen pr. 1. januar 2009. Distriktet skal således læses som pseudonym med de gamle kommuner, så Nanortalik distrikt er identisk med den forhenværende Nanortalik kommune.
- **Yderdistrikt** er et gammelt begreb for de nordligste distrikter og Østkysten, hvor ansatte i statens tjeneste blev tildelt visse fordele for at sikre rekrutteringen. Efter hjemmestyrets indførelse blev hvert af de fem yderdistrikter Ummannaq, Upernavik, Qaanaaq, Ammassalik og Ittoqqortoormiit sikret et kredsmandat i landstinget, skønt de ikke havde et tilstrækkeligt befolkningsmæssigt grundlag for et eget mandat. Ved afskaffelsen af kredsmandater og overgang til en landsdækkende valgkreds forsvandt de særlige yderdistriktsmandater.

Begrebet yderdistrikt har også på anden vis været under pres, for hvad adskiller reelt livsvilkår og serviceniveau i Kangaatsiaq og Nanortalik fra de fem yderdistrikter ud over afstanden? Der er et behov for et begreb, der omfatter de distrikter med mange bygder og hvor en større del af befolkningen helt eller delvist ernærer sig ved jollefiskeri og fangst. Under vejs i afhandlingen er benyttet et udvidet yderdistriktsbegreb, der foruden de fem officielle yderdistrikter omfatter Kangaatsiaq og Nanortalik.
- **By/bygd.** Definitionsgrænsen mellem by og bygd er først og fremmest administrativ. Det bosted, hvor kommunekontoret lå i hver af de gamle kommuner, var pr. definition en by, medens kommunens øvrige bosteder var bygder. Det betød, at Ittoqqortoormiit med 509 indbyggere i 2008 var en by, medens Kullorsuaq med 415 var en bygd i Upernavik Kommune. Efter kommunesammenlægningen i 2009 er definitionen af by og bygd reelt kommet under pres, hvor en del af de mindre byer gradvist opfattes mere som bygder.

- **Bosted** anvendes i teksten som en fællesbetegnelse for byer og bygder.
- **Udsted, udligger, boplads** er de gamle betegnelser for mindre bosteder fra kolonitiden, hvor udsted tilsvarede det, der i dag normalt opfattes som en bygd, som et sted, hvor der er en butik, skole mv. På grund af ordets negative klang, blev det ændret til bygd.

En udligger var en medarbejder ved kolonien, ofte dansker, der i en kortere eller længere årrække opretholdt et lille indhandlingssted med et mindre depot af salgsvare og strategisk beliggende sted i distriktet og ofte ved en boplads.

En boplads var et mindre bosted, der ikke havde butik. I dag findes der et par bygder i Upernavik, der efter den gamle definition ville være bopladser, fordi de ikke har butik. I teksten bruges udsted, udligger og boplads alene i forbindelse med den historiske sammenhæng, hvor disse begreber blev benyttet.

- **Stednavne.** Det er gennem hele teksten tilstræbt at anvende den stavemåde og de navne, der hører til den periode, teksten omhandler. Når der anvendes danske navne eller gammel grønlandsk retskrivning, følger navnet med ny grønlandsk retskrivning i parentes ved navnets introduktion. For nogle bosteder er det danske navn så indgroet i sproget, at de ofte bruges i flæng med det grønlandske navn. I sådanne tilfælde introduceres det grønlandske stednavn fulgt af det danske i parentes.

Når stednavne i et distrikt præsenteres eller oplyses, er det altid fra syd mod nord, da det er den grundlogik, der dannede udgangspunkt for det oprindelige grønlandske stednummersystem. Siden stednumrene er der kommet nye bygder til, så der er indimellem lidt uorden i stedkoderne, mens teksten og grafer følger den geografiske logik.

Der findes rundt om i Grønland bygder med samme navn. Således optræder Aappilattoq og Tasiusaq begge i både Nanortalik og Upernavik distrikter. De steder, hvor der kan være tvivl om, hvilket distrikt der er tale om, er det tilstræbt at gøre opmærksom på det.

- **De fire vækstcentre** var et begreb, der politisk tog form i slutningen af 1980'erne og som gradvist er gledet ind i sproget og i dag bruges officielt som fælles betegnelse for de fire storkommuners hovedbyer, Qaqortoq, Nuuk, Sisimiut og Ilulissat. Da begrebet blev udviklet var Aasiaat en del større end Qaqortoq, og det undrede derfor mange, at Aasiaat ikke blev inkluderet.
- **Hjemmestyre/selvstyre** Den 21. juni 2009 overgik Grønland fra hjemmestyre til selvstyre. Der er konsekvent i teksten benyttet det begreb, der passer til det tidspunkt teksten omtaler. Da studiets økonomiske data primært er fra 2008, benyttes der overvejende ordet hjemmestyre.
- **Inatsisartut** er Grønlands landsting og dermed parlamentariske forsamling. I teksten anvendes fortrinsvis ordet landsting, da det frem til selvstyret var det almindeligt brugte begreb.
- **Naalakkersuisut** er Grønlands valgte regering eller landsstyre, og i teksten benyttes fortrinsvis begrebet landsstyre, da det frem til selvstyret var det almindeligt benyttede.
- **Fisk og/eller fangst.** På dansk vil fisk være en del af fangst, men i teksten er konsekvent benyttet den almindelige skelnen, der anvendes i Grønland. Fisk er fisk, rejer, krabber, hajer mv., mens fangst omfatter hav- og landpattedyr samt fugle.
- **Indhandlere** omfatter fiskere, fangere og fåreholdere.



# Et historisk rids af Grønlands udvikling

## Kolonitiden 1721 til 1953

Fra den danske kolonisering af Grønland i 1700-tallet havde staten tilstræbt at holde Grønland som et 'lukket land' i et forsøg på at reducere europæiske hvalfangeres tuskhandleren med den grønlandske befolkning. En politik staten i det store og hele fastholdt frem til anden verdenskrig.

Den ideologiske forståelse, der i begyndelsen af 1900-tallet legitimerede politikken om det lukkede land, var, at den tilbagestående grønlandske befolkning skulle isoleres fra omverdenen og have lov til at udvikle sig i sit eget tempo for at undgå menneskelige og sociale problemer og for at beskytte den grønlandske kultur. Politikken om, at Grønland skulle udvikles i sit eget tempo, var samtidig betinget af ønsket om, at de grønlandske kolonier ikke måtte være en økonomisk belastning og helst skulle bidrage med et overskud til statskassen. Men fra 1850 kneb det med overskuddet, og Grønland løb økonomisk kun rundt i kraft af kryolitbruddet i Ivittuut, som kun i perioder gav et mindre overskud.

At kolonierne som minimum økonomisk skulle hvile i sig selv betød, at der var meget begrænset økonomisk råderum for sociale foranstaltninger og investeringer i sundhed. Som følge af den almene dårlige sundhedstilstand og perioder med misfangst og sult var befolkningstilvæksten meget beskeden. Historisk har periodisk misfangst og sult været et tilbagevendende problem, men til forskel fra tidligere var befolkningen fra midten af 1800-tallet blevet afhængige af vareleverancer fra den danske kolonimagt, samtidig med at fangstunderlaget blev kraftigt udhulet af den massive canadiske sælfangst på New Foundlandsbankerne og nordmændenes sælfangst i Storisen langs Østkysten.

I erkendelse af, at sælfangst ikke længere kunne brødføde den grønlandske befolkning og sikre staten en vis indtægt, blev der fra begyndelsen af 1900-tallet satset på en omstilling til torskefiskeri på vestkysten syd for Uummannaq, der samtidig betød, at befolkningen blev mere bofast, og at antallet af bosteder langsomt reduceredes.

Under den tyske besættelse af Danmark var det i praksis USA, der sikrede forsyningen af Grønland, og USA fik som modydelse kryolit til aluminiumsproduktionen og mulighed for bl.a. at etablere lufthavnene Narsarsuaq, Sønderstrømfjord (Kangerlussuaq) og Ikkatteq i Ammassalik distrikt, der muliggjorde luftbroen til Europa. Grønland blev i en vis grad åbnet mod omverdenen. Dermed indvarslede afslutningen af anden verdenskrig den store ændring i den danske kolonipolitik i forhold til Grønland.



# Afkolonisering og modernisering 1953 til 1979

Under krigen var Danmark og Grønland afskåret fra hinanden, og Grønlands Styrelsen var i praksis sat uden for indflydelse, mens det var de danske embedsmænd i Grønland i samarbejde med grønlandske politikere og intellektuelle, der i praksis administrerede landet og samarbejdede med USA. Efter krigen argumenterede en stor del af denne gruppe for forandringer, modernisering og åbning af Grønland. Samtidig var der et implicit krav fra USA om at løfte den grønlandske befolkning ud af fattigdom og forbedre sundhedsforholdene radikalt, og den internationale tendens til afkolonisering fordrede en demokratisering af det grønlandske samfund.

Blandt de intellektuelle i Danmark ændredes det ideologiske mål fra at beskytte den oprindelige befolkning og dens kultur mod for voldsomme ændringer til, at grønlænderne skulle have mulighed for at leve som os. Grønlænderne skulle inddrages i den moderne verden, sikres de universelle menneskerettigheder og have om ikke den samme så tilnærmelsesvist den samme levestandard som den danske befolkning. Som led i det politiske kursskifte blev Grønland ved grundlovsændringen i 1953 en del af Danmark som et amt.

Frem til anden verdenskrig havde Kongelige Grønlandske Handel (KGH) med få undtagelser monopol på al handel i og med Grønland, og i størstedelen af perioden var det i praksis KGH, der stod for administrationen af de grønlandske kolonier. Men efter krigen blev den økonomiske politik ændret over mod, at Grønland internt skulle fungere på markedsvilkår.

Den danske grønlandsstrategi i efterkrigsårene kan billedligt sammenlignes med Marshallhjælpen. Danmark skulle gennem massive investeringer dels opbygge en acceptabel sundheds-, uddannelses- og boligstruktur, dels muliggøre opvæksten af et erhvervsliv på markedsbetingelser, der på sigt kunne finansiere det grønlandske samfund og sikre et økonomisk afkast til investorerne. Grønlandsadministrationen og politikerne var bevidst om, at det krævede store investeringer i opbygningsfasen og ville medføre betydelige omkostninger for den danske stat, men forventningen var, at erhvervslivet på en række områder relativt hurtigt ville være selv bærende og dermed kunne være med til at bidrage til udviklingen af det samlede danske samfund.

Hovederhvervet skulle fortsat være fiskeri af primært torsk, og intentionen var gennem private investeringer at opbygge en egentlig fiskeindustri og fiskeflåde, hvor staten kunne bidrage med støtte og lånemuligheder i opbygningsfasen. Tilsvarende blev danske håndværkere stimuleret til at etablere en grønlandsk baseret bygge- og anlægsbranche, og i de større byer blev danskere tilskyndet til at etablere sig som selvstændige forretningsdrivende. De danske erhvervsdrivende var tænkt som læremestre for den grønlandske befolkning.

Et væsentligt område blev dog holdt ude af almindelige markedsvilkår. KGH fortsatte som forsyningspligtig leverandør til hele Grønland, hvor der blev opretholdt ens pris for samme vare uanset hvor i landet. Det betød, at KGH for en række varegrupper havde et importmonopol og ofte i kraft af statens subsidiering kunne opretholde lavere priser end en mulig konkurrent. Til gengæld kunne de private forretningsdrivende købe varer fra KGH til en speciel 'indkøbspris', der gjorde det muligt at drive forretning.

Planerne om modernisering og de ideer om rammerne for et moderne samfund, der lå bag, indebar, at det oprindelige nomadiske liv blev set som en hindring. Det var ikke

muligt at sikre bedre sundhed, uddannelse og ordentlige boliger til en befolkning, der ikke var bofaste, og sammen med industrialiseringen af fiskeforarbejdningen fordrede moderniseringen, at bostederne havde en 'vis størrelse'. Med andre ord var det nødvendigt at samle befolkningen på færre og større bosteder, og at nedlægge de steder, hvor man ikke vurderede, at der var et fiskepotentiale. Således anbefalede Grønlandsudvalget af 1960 (*Grønlandsudvalget, 1960*), at Uummannaq og Upernavik distrikter delvist skulle afvikles, fordi de ikke kunne blive økonomisk rentable. I de følgende år blev en lang række mindre bosteder og bygder på hele kysten nedlagt.

### *Markedskræfternes begrænsninger*

I løbet af 1960'erne viste det sig for alvor, at drømmen om et robust og selv bærende privat erhvervsliv ikke kunne indfries. Den grønlandske fiskeindustri kunne ikke klare sig på verdensmarkedet, hvor andre fiskerionationer i kraft af et lavere omkostningsniveau, lettere adgang til markedet og stordriftsfordele kunne tilbyde billigere varer. Samtidig var fiskeriet udsat for store naturlige fluktuationer i fangstmængder, og størstedelen af fiskene i farvandene omkring Grønland blev fanget af fiskere fra andre lande (*Smidt 1989*).

En lang række af de private produktionsanlæg gik konkurs, og den danske stat måtte af flere omgange intervenere med subsidier og støtteopkøb. Reelt var der opstået en ikke ubetydelig overinvestering i fiskeindustri og -flåde (*Danielsen mf. 1998*) samtidig med, at Grønland var langt fra økonomisk selv bærende. Store dele af fiskeindustrien havnede på statens hænder, en løsning der ikke blev anset som ønskværdig. Derimod klarede selve fiskeriet og dermed fiskeindhandlingen sig noget bedre.

Det eneste andet område, hvor det private erhvervsliv for alvor 'bed sig fast' og tilmed fik en god omsætning og fortjeneste, var bygge- og anlægsbranchen, hvor det var staten, der gennem de massive anlægsinvesteringer, finansierede dens drift og vækst.

Det havde vist sig, at det ikke var muligt på en gang at hæve den grønlandske levestandard til noget, der blot var tilnærmelsesvis sammenligneligt med den danske og samtidig opbygge et bærende internt erhvervsliv på markedsvilkår. Og statens udgifter fortsatte med at stige.

I endnu et forsøg på at udvikle en grønlandsk selv bærende økonomi blev der med udgangspunkt i en dansk og vestlig referenceramme peget på effektivisering, større men færre produktionsenheder og dermed at fremskynde centraliseringen af befolkningen og at undlade investeringer de mindre steder eller steder, der ikke blev vurderet til at have økonomisk potentiale. Den danske stats centraliseringspolitik kulminerede med lukningen af kulminebyen Kutdligssat (Qullissat) i 1972, der indtil få år inden havde været Grønlands tredjestørste by.

### *Oprøret mod centraliseringen og den danske politik*

Den meget hurtige udvikling af det grønlandske samfund udløste en modreaktion, hvor store dele af befolkningen oplevede, at kolonimagten var blevet afløst af et dansk embedsmandsværk, og antallet af danskere i det offentlige og private erhvervsliv voksede fra ca. 2.600 i 1960 til ca. 6.000 i 1970. I byerne opstod der en dansk livsform, som grønlænderne havde svært ved at identificere sig med, og med indførelse af 'fødestedskriteriet' i 1964 blev lønforskellen mellem grønlandske og danske tjenestemænd

endnu større, samtidig med at danskerne havde andre privilegier som fri ferierejse, og at hvert år i Grønland talte dobbelt i forhold til pension.

Centraliseringen havde store menneskelige omkostninger. Mange var blevet flyttet til en boligblok i en af de større byer, hvor en del endte som arbejdsløse, og hvor der ikke var mulighed for at drive fornuftig fangst og oplagre fangstprodukter. Der opstod store alkoholproblemer. Arbejdsløsheden blandt den grønlandske befolkning var mange steder høj, alt mens danske håndværkere knoklede meget lange arbejdsdage (*Rosing 1970*). Og mange grønlændere havde svært ved at tilpasse sig de danske arbejdsnormer i fiskeindustrien, hvis der ellers var arbejde at få.

Alt foregik på dansk. Talte man ikke sproget, var man i mange sammenhænge koblet af, og en del følte, at grønlandsk blev reduceret til et 'hemmeligt' sprog, man kunne benytte i familien eller blandt venner (*Hertling 1977*).

Perioden faldt sammen med Vestens ungdomsoprør mod autoriteter, ordensmagt, kapitalmagt osv., hvor unge grønlandske intellektuelle hentede inspiration. Spændingerne mellem dele af den grønlandske befolkning og danskerne kom stadig tydeligere til udtryk, og der blev stillet krav om et Grønland på grønlandske præmisser. Politiseringen medførte samtidig et modsætningsforhold til den grønlandske elite, der tilstræbte at leve dansk og også talte dansk internt (*Lyng 1970*).

Lukningen af kulminebyen Kutdligssat (Qullissat) i 1972 blev opfattet som dråben, der fik bægeret til at flyde over og blev en katalysator, der for alvor bragte den danske grønlandspolitik på dagsorden - også i Danmark. Der opstod blandt store dele af den danske befolkning et politisk ønske om at give Grønland større selvbestemmelse. Relativt hurtigt indså de danske politikere, at noget måtte gøres, og der blev indledt forhandlinger med Landsrådet, der førte til etableringen af hjemmestyret fra 1. maj 1979.

## Hjemmestyret 1979 til 2009

At hjemmestyret bl.a. opstod i kølvandet på protesten mod centraliseringen og 'det danske' blev afgørende for politikken de første år, hvor målet blev at tilstræbe en geografisk ligelig udvikling, og at samfundet skulle udvikles på grønlandske præmisser.

Der blev investeret massivt i skoler, servicehuse, sygeplejestationer m.v. i bygder og yderdistrikter, og i en lang række bygder blev der etableret indhandlingsanlæg, selvom fiskeunderlaget nogle steder var tvivlsom. For en række mindre bosteder blev leveforhold og erhvervsgrundlaget styrket. Men forholdsmæssigt var det fortsat i de større byer, der blev investeret mest. (*Bro 1993; Grønlands Statistik 1996 til 2004*)

For at udvikle og administrere hjemmestyret blev der i Nuuk opbygget en centraladministration, der i høj grad blev baseret på embedsmænd fra Danmark i erkendelse af, at der ikke i tilstrækkeligt omfang var uddannet kvalificeret grønlandsk arbejdskraft. De danske embedsmænd kom naturligt nok med deres danske referenceramme, og en stor del af dem var inspireret af 1960'ernes antiautoritære ungdomsoprør og bakkede op om decentralisering og 'udvikling på befolkningens præmisser'. (*Lauritzen 1989; Lauritzen 1997*)

På grund af bl.a. overforbrug og utilstrækkelig økonomistyring endte landskassen i 1987 med et underskud på en lille halv mia. kr. (*Danielsen mf. 1998*) Og fra 1990 forsvandt torsken fra de grønlandske farvande, og de fleste indhandlingsanlæg stod ubrugte hen.

Kombinationen af underskud på de offentlige finanser og markant faldende eksportindtægter bragte Grønland ud i recession og nødvendiggjorde offentlige besparelser.

Langsomt foregik der en transformation af den økonomiske politik væk fra en ligelig geografisk udvikling og dermed fra satsningen på mindre decentrale enheder tilbage til de kendte markedsøkonomiske redskaber, der indebar rationalisering, stordrift og omkostningsoptimering.

Centraladministrationens embedsmandsværk fortsatte med at vokse, og en god del af de ledende danske embedsmænd blev gradvist udskiftet med andre danske embedsmænd med en mere virksomhedsøkonomisk referenceramme, en udvikling der faldt sammen med, at nyliberalismen tog til i de vestlige lande. På grund af den danske referenceramme kom centraladministrationen i sin opbygning og struktur til at afspejle den danske, om end i en mindre udgave, skønt der kun skulle administreres en befolkning på godt 50.000. Ligeledes blev de kommunale administrationer små kopier af de danske.

Den vestlige vækst- og udviklingsstrategi baseret på fri konkurrence og verdensmarked blev igen styrende for den økonomiske politik, og globalisering blev et plusord. Der blev dog samtidig fastholdt en grønlandiseringspolitik, og det medførte beslutninger, der indirekte kom til at kollidere som for eksempel at satse på øget turisme og eksportsamarbejde og samtidig gøre grønlandsk til officielt hovedsprog i undervisning og administration med dansk som andetsprog uden at opprioritere andre fremmedsprog.

## **Erhvervsgrundlag**

Selvom rejerne blev opfattet som det røde guld, kom de aldrig til at erstatte indtægterne fra torskefiskeriet. For at optimere indtægten fra rejefiskeriet, blev en del mindre fartøjer udfaset til fordel for søkogere. Kravene om landingspligt af dele af fangsten blev gradvist reduceret, og en stadig større del af rejerne blev eksporteret som hele frosne skalrejer. Det betød, at antallet af arbejdspladser i fiskeindustrien faldt drastisk og blev koncentreret ved færre fabrikker i de større byer. Samtidig opkøbte eller byggede Royal Greenland produktionsanlæg dels i Danmark, men med tiden primært i lavtlønslande som Polen og Thailand, og der foregik en reel udflugning af store dele af den landbaserede fiskeforædling.

Kombineret med kollapse i torskefiskeriet betød det, at en række af vestkystens byer, der havde haft fiskeri og fiskeforarbejdning som erhvervsgrundlag, mistede det.

Parallelt hermed foregik der en delvist modsatrettet tendens. Fra slutningen af 1970'erne kom der for alvor gang i fiskeriet efter hellefisk i Uummannaq, og fra begyndelsen af 1990'erne skete en tilsvarende udvikling for Upernavik. Fiskeriet efter hellefisk overtog gradvist en større betydning for den grønlandske økonomi. De to distrikter, som den danske stat under G-60 politikken havde satset på at afvikle, bidrog nu positivt til landets eksportindtægter.

Men samlet set var de grønlandske eksportindtægter faldende, mens der ikke foregik et tilsvarende fald i importen, og bortset fra en kort periode omkring 1990 har der været et betydeligt underskud på den grønlandske betalingsbalance.

Trods stordrift, rationaliseringer og udflugning af forarbejdningen har Royal Greenland jævnligt haft underskud, og landekassen har af flere omgange måtte træde til med betydelige beløb for at redde koncernen fra konkurs, senest i 2010, hvor landskassen

måtte bidrage med en halv mia. kr. Paradoksalt nok har det en del gange været de ikke grønlandske dele af koncernen, der har resulteret i, at underskuddet blev så stort, at det truede Royal Greenlands eksistens og landskassen måtte træde til.

Parallelt herved foregik der en centralisering af de private trawlerrederier, der ikke i samme grad har været involveret i forarbejdning og ikke har været underlagt samme krav om at sikre lokale arbejdspladser. Nogle af de private trawlerrederier har klaret sig økonomisk bedre, og der er foregået en ikke ubetydelig privat indkomstgenerering. Det at nogle private rederier og fiskekoncerner kom ud med overskud de år, hvor Royal Greenland var afhængig af støtte fra landskassen, blev set som et argument for øget privatisering.

## Den nye centralisering

De første år under hjemmestyret var det som om centralisering forsvandt ud af dagsorden som løsningsværktøj, og når centralisering indgik i debatten, var det oftest som led i en afstandtagen fra den tidligere danske politik.

Men allerede fra slutningen af 1980'erne, da landskassen gik alvorligt i minus, blev større og færre bosteder nævnt som en løsning på den økonomiske krise, og ideen om en grønlandsk udvikling i forskellige tempi med 'de fire vækstcentre' som motor for en samlet udvikling, blev fostret - eller rettere igen vækket til live. Dog ikke helt uden modspil. Med Otto Sandgrens ord '*Grønland bliver mindre, hver gang en bygd forsvinder*'<sup>a</sup> (Bro 1993).

De følgende år blev markedsøkonomiske tiltag et stadig vigtigere element i den økonomiske politik. En række samfundsfunktioner, der hidtil havde været drevet og administreret som koordinerede offentlige aktiviteter under KGH eller GTO (Grønlands Tekniske Organisation) blev 'divisioneret' og overgik til selvstændige hjemmestyreejede virksomheder, der havde servicekontrakter med hjemmestyret om at løse definerede samfundsopgaver. Befragtningen af Grønland blev skilt ud som Royal Arctic Line, passagersejladsen internt i Grønland blev til Arctic Umiaq Line, el- og vandforsyningen blev til Nukissiorfiit, en stor del af boligerne blev til det landsdækkende boligselskab INI A/S, mens andre boliger overgik til kommunerne etc. Målet var at opnå større regnskabsmæssig gennemsigtighed, effektiviseringer og på sigt reducere den offentlige subsidiering af områder, hvor det blev antaget, at det private erhvervsliv kunne klare opgaven, og at konkurrence på sigt ville kunne reducere omkostningerne.

I det hele taget blev fri konkurrence et centralt mål, og i 1994 blev det gamle KGH, der havde skiftet navn til KNI, splittet op i Pisiffik og Pilersuisoq, hvor Pisiffik skulle operere på 'markedsvilkår' i de større byer uden at have nogen forsyningsforpligtelse, medens Pilersuisoq opretholdt forsyningspligten i forhold til mindre byer og bygder. Hvor der hidtil havde været en ikke ubetydelig krydssubsidiering, så indbyggerne i de større byer gennem ensprissystemet var med til at sikre det samme prisniveau i de mindre byer og bygderne, kunne faste mindstepriser i de mindre byer og bygderne nu kun sikres gennem direkte subsidier til Pilersuisoq.

Siden er ensprissystemet for el og vand ophævet.

---

a Fra tale på hjemmestyrets bygdekongference Ilulissat 1992.

## Selvstyret fra 2009

Grønland fik selvstyre den 21. juni 2009 og overtog samtidig en række nye ansvarsområder, hvor det vigtigste er, at råstofområdet blev hjemtaget og nu er under grønlandsk administration. Selvstyret har mulighed for gradvist at hjemtage flere områder, hvor den primære undtagelse er udenrigsområdet.



*Qeqertarsuaq september 2009*





# Del I

## Grønlands og bygdernes økonomi



*Jolle på vej gennem storsien fra Kulusuk til Tasiilaq, Ammassalik, februar 2002*



## Kapitel I

# Grønlands og bygdernes økonomi

I det følgende beskrives problemformuleringen for studiets økonomiske del, hvor udgangspunktet er en undren over synspunktet, at bygderne er dyre end andre bosteder. Bosætningsmønsteret ses dermed som en af årsagerne til Grønlands økonomiske problemer, og der er en forventning om, at det vil medføre en forbedring af bl.a. den offentlige økonomi at samle befolkningen på færre og større bosteder.

Det er indiskutabelt, at den grønlandske bosætning er dyr, og at omkostningerne gennem mere end hundrede år, med en meget kortvarig undtagelse i mellemkrigstiden og under krigen, har været væsentlig større end de indtægter, landet selv har kunnet generere. Spørgsmålet er, om det ikke udtrykker et langt mere fundamentalt problem, end noget der primært kan kobles med bosætningsmønsteret? Egentlig afspejler det vel, at der i hele perioden ikke har været overensstemmelse mellem det indtjeningsgrundlag, Grønland selv har kunnet tilvejebringe, og den aktuelle levestandard. I et rigsfællesskabsperspektiv er der intet unormalt i det, for i alle velfærdssamfund er der landsdele, øer og bydele, der er mere omkostningstunge end landsgennemsnittet, og som isoleret set giver et negativt bidrag til bl.a. den offentlige økonomi.

Min undren går dermed ikke på, hvorfor Grønland er underskudsgivende, men hvilken rolle bosætningsmønsteret spiller i det nærmest permanente og store underskud, og hvad det er, der sammenlignes med, når det nævnes, at bygder og yderdistrikter er dyrere end andre bosteder? En besvarelse heraf er formodentlig også forudsætningen for en vurdering af de økonomiske konsekvenser af et andet bosætningsmønster.

På trods af, at synspunktet har været gentaget gennem mange år, og har indgået i flere officielle udredninger (*Grønlandskommissionen 1950, Grønlandsudvalget 1964, Westerlund 1988, Skatte- og Velfærdskommissionen 2011, Transportkommissionen 2011*) og dannet grundlag for vigtige politiske beslutninger, er det ikke lykkedes at finde egentlige systematiske analyser, der dokumenterer, i hvilket omfang bygderne er dyre og i forhold til hvad.

Ønsket om at belyse problemstillingen rejser forskningsspørgsmålet:

### **Er bygderne dyre og i givet fald på hvilke områder?**

I de følgende afsnit præsenteres problemstillinger, der bidrager til en præcisering af det økonomiske forskningsspørgsmål, hvor der indledes med en præsentation af den grønlandske økonomi og den diskussion, der knytter sig hertil.

## Udviklingen i Grønlands økonomi

Som det fremgår af *Et historisk rids af Grønlands udvikling*, har Grønland stort set gennem hele perioden fra midten af 1800 tallet været en 'underskudsforretning' for den danske stat, (der tages i denne forbindelse ikke stilling til, i hvilket omfang overførslerne til Grønland har funder vej tilbage til Danmark og det danske erhvervsliv).

Der er gennem tiden gjort utallige forsøg på at øge det grønlandske indtægts- og erhvervsgrundlag, og som løsningsmodel er der gennem snart hundrede år vendt tilbage til at stimulere udviklingen af et privat lokalt erhvervsliv. Allerede i mellemkrigsperioden foregik der en opblødning af statsmonopolet bl.a. ved, at færøske fiskere fra 1927 fik mulighed for at operere fra Færingehavn (Kangerluarsoruseq), hvor intentionen var at bidrage til et dynamisk privat grønlandsbaseret fiskerierhverv.

Under den store opbygning og modernisering af Grønland efter 2. verdenskrig blev KGH's monopol ophævet, medens forsyningspligten blev opretholdt, og målet var at udvikle et privat erhvervsliv, der på sigt kunne gøre det grønlandske samfund selvfinansierende. Det bærende erhverv skulle være fisk og forarbejdning heraf, og der skulle samtidig sættes på en øget udnyttelse af mineralressourcer. (*Grønlandskommissionen 1950*) I praksis var de juridiske restriktioner i forhold til det private erhvervsliv lempeligere i Grønland, end de regler der gjaldt for udøvere i Danmark. Der var ingen told og importrestriktioner, afgifterne var mere begrænsede, og det var lettere at få næringsbrev. (*Boserup 1963; Winther 1998*) I det følgende årti opstod der et vist privat erhvervsliv, der dog altovervejende var ejet af danskere og primært var koncentreret omkring handel og service, og som kun i beskedent omfang overtog opgaver fra KGH, ligesom dets samlede økonomiske betydning var yderst beskedent. (*Danielsen et al. 1998*) I erkendelse af, at det private erhvervsliv ikke kunne bære Grønlands industrielle udvikling, valgte staten med industriloven af 1959 at stimulere udviklingen gennem mere massivt at investere i fiskeindustrien. (*Boserup 1963*)

Grønlandsudvalget af 1960 tog i det store og hele afsæt i G-50 intentionerne om opbygning af et privat erhvervsliv, og staten bidrog med store summer til bl.a. etablering af private fiskeforarbejdningsanlæg i åbentvandsbyerne, samtidig med at der blev anvendt betydelige offentlige midler på uddannelse, boliger og sundhed. (*Grønlandsudvalget 1964; Boserup 1963*) Ud fra forventningerne om et kommende arbejdskraftsbehov i åbentvandsbyerne blev der iværksat tiltag for at centralisere befolkningen.

Som nævnt lykkedes strategien med opbygningen af et selvstående privat erhvervsliv ikke. (*Skjeldbo 1995*) Fiskeriet fik ikke det forventede omfang, og en række af de private fiskefabrikker gik konkurs, så staten og siden hjemmestyret måtte overtage. I slutningen af 1960'erne ejede staten 60 landanlæg, medens der kun var ni private tilbage (*Andersen et al. 1998*), og hjemmestyret overtog de sidste store private anlæg, Godthåb Fiskeindustri og Ilulissat Fiskeindustri i 1980'erne, fordi det private erhvervsliv gav op. Tilsvarende var den privatejede fiskeflåde gennem årene udsat for op og nedture. (*Jonsson 1995*) Ud over det beskedne private erhvervsliv på områder som småhandel og service var bygge- og anlægssektoren det landbaserede erhverv, hvor de private var i stand til at etablere sig, men branchen var samtidig helt afhængig af de offentlige anlægsinvesteringer, ligesom GTO hjalp en del virksomheder med kortsigtede kreditter, hjælp til tilbudsgivning, licitationer mv. (*Danielsen et al. 1998*)

Frem til hjemmestyrets oprettelse faldt den danske stats investeringstakt betydeligt, og det betød, at der gradvist opstod et investeringsefterslæb, der påvirkede den grønlandske konkurrencemulighed negativt. For at indhente efterslæbet og sikre beskæftigelse blev der i hjemmestyrets første årti investeret massivt i offentligt ejede produktionsanlæg til fisk og rejer samt i trawlere, der skulle sikre råvareleverancerne til landanlæggene samtidig med, at man søgte at stimulere udviklingen af det private fiskeri og privatejede landanlæg gennem lavt forrentede lån, tilskud og tildeling af kvoter. Favoriseringen af grønlandsk registrerede fartøjer betød, at en række færøske,

norske og danske fiskere gik i kompagniskab med grønlandske fiskere eller etablerede sig via stråmænd. (Dahl 1986) Fra 1984 til 1988 blev kapaciteten i det samlede private og offentligt ejede fiskeri fordoblet, men værdien af det samlede grønlandske fiskeri steg kun med 17 %, fordi torskefiskeriet løb ind i et gradvist kollaps, og verdensmarkedspriserne på rejer var faldende. (Jonsson 1995; Andersen et al. 1998) Der var opstået en voldsom overkapacitet, og mange låntagere kunne ikke afdrage, men i samme periode var der også ejere af rejetrawlere og besætningsmedlemmer, der i kraft af kvotetildelingerne havde overnormale indtægter '*langt ud over hvad der er nødvendigt*'. (Westerlund 1988) Udviklingen i fiskeri og fiskeindustri var medvirkende til, at landskassen i 1987 endte med et underskud på knapt en halv milliard kr., hvorfor der blev foretaget en voldsom opbremsning af den offentlige økonomi, der førte til konkurser og arbejdsløshed i de øvrige landbaserede erhverv som bygge- og anlægssektoren. (Danielsen et al. 1998)

Landskassens store underskud resulterede fra slutningen af 1980'erne i et skift i hjemmestyrets politik, der indebar en stram finanspolitik. Det blev en målrettet politisk prioritet at forbedre det private erhvervslivs rammebetingelser, herunder at etablere bedre og billigere infrastruktur i bred forstand, og der blev gennemført strukturtilpasning af fiskeriet gennem lån til kondemnering og lempeligere tilbagebetaling af eksisterende lån, samtidig med at kvoterne blev gjort omsættelige. I begyndelsen af 1990'erne blev hjemmestyrets virksomheder omdannet til hjemmestyre-ejede aktieselskaber og for en dels vedkommende samtidig splittet op til mindre virksomheder med mere velafgrænsede opgaver.

I slutningen af 1980'erne kom prioriteringen af mineralråstofferne igen i fokus (Lyck 1998), og i debatten og planlægningen blev der peget på 3 primære erhvervssøjler: fiskeri, mineraludvinding og turisme (Hjemmestyret 1997; Bach 1998), som siden blev udvidet med de øvrige landbaserede erhverv som den fjerde erhvervssøjle. (Grønlands Arbejdsgiverforening 1997; Nielsen 1998; Poppel 1998) Overordnet set har hjemmestyret og senere selvstyret tilstræbt at fastholde den stramme finanspolitik og initiativerne til liberalisering af økonomien er forsat med bl.a. afskaffelse af ensprissystemet for detailhandel og siden el og vand.

Som skitseret ovenstående har det ikke skortet på tiltag for i Grønland at opbygge et privat erhvervsliv, der kunne overtage store dele af de opgaver, som det offentlige varetog for at opbygge og drive et samfund med tilnærmelsesvis dansk levestandard, men succesen har været begrænset. Det er fortsat meget store dele af det grønlandske samfund og erhvervsliv, der drives af helt eller delvist selvstyre-ejede virksomheder, ligesom der har været flere tilfælde, hvor det offentlige måtte overtage efter det private eller bidrage med subsidier for at sikre den forsatte drift. Det gælder selv områder, hvor store danske eller multinationale koncerner har været involveret, som da hjemmestyret i 1995 måtte overtage de to tredjedele af aktierne, som det danske rederi Lauritzen havde i Royal Arctic Line (RAL), fordi RAL gennem flere år havde været underskudsgivende.

Den grønlandske økonomi har således siden 2. verdenskrig været baseret på et samspil mellem det offentlige og relativt beskedne private, hvor det offentlige ofte har måttet indgå med risikovillig kapital til det private erhvervsliv, ligesom det i øvrigt har været gældende i bl.a. de skandinaviske lande, der i lange perioder har ført en keynesiansk finanspolitik. Set over tid er den grønlandske afhængighed af tilskud fra Danmark gradvist blevet reduceret (Paldam 1994; Winter 1998; Grønlands Statistik 2012 i). Man kan sige, at de danske økonomiske overførsler til Grønland over tid har bidraget til opbyg-

ningen af infrastruktur, administration, sundhed, uddannelse mv. samt afledte følgerhvert, og at det samlet muliggør en gradvist stigende indenlandsk pengecirkulation, som forholdsmæssigt reducerer betydningen af de danske subsidier. Men den danske stat finansierer forsat omkring halvdelen af de offentlige udgifter, og uden dette bidrag ville levestandarden blive reduceret markant. (Lyck 1998; Aage 2003; NIRAS Greenland 2010; Grønlands Økonomiske Råd 2012)



*Alluisoq, Nanortalik, august 2011*

## ***Den teoretiske debat om Grønlands økonomi***

Der har naturligvis løbende foregået en akademisk eller forskningsbaseret diskussion om den grønlandske økonomi, men deltagerkredsen har altid været relativt snæver, og der har over tid været et naturligt sammenfald mellem en del konsulenter og deltagere i den akademiske og forskningsbaserede debat, hvor konsulenter har bidraget med indlæg i forskningspublikationer og vise versa. Det kan derfor være vanskeligt at distingvere mellem den akademiske debat i almindelighed og en forskningsbaseret debat. Er indlægget baseret på uafhængig forskning, eller baseret på den viden der er erhvervet gennem udarbejdelsen af en konsultantreddegørelse rekvireret af en instans, der må anses som interessant eller part? I hvilket omfang toner de udstukne rammer for en konsulentopgave tolkningen og forståelsen af indsamlet viden og data? Med en baggrund som konsulent ved jeg, at der kan være en tendens til at søge data og viden, der indfrier kundens forventninger.

En anden central udfordring i debatten om den grønlandske økonomi er, at langt størstedelen af såvel konsulenter som forskere, inklusiv undertegnede, har en vestlig og også ofte dansk referenceramme. Referencerammen skal ikke forstås som etnisk ophav men som vedkommendes samfundsmæssige og økonomiske forståelsesramme, der er formet af uddannelse og erhvervs erfaring, der for en dels vedkommende pri-

mært er generet i en dansk økonomisk kontekst. Det rejser dels spørgsmålet om, i hvilket omfang de gennemførte analyser formår at analysere og tage højde for den grønlandske kontekst, dels i hvilket omfang den grønlandske økonomi kan forstås ud fra perspektiver, der tager udgangspunkt i meget større økonomiske enheder. Referencerammen afspejler den professionelle, økonomisk skoling de involverede har fået, og hvilken økonomisk skole vedkommende mere eller mindre bevidst tager udgangspunkt i. Og denne forståelsesramme har det med at afspejle sig i den samlede politisk økonomiske diskurs og dermed i de enkelte rapporter og indlæg, hvad enten der argumenteres for eller imod en bestemt fortolkning.

I det følgende vil der blive diskuteret nogle centrale temaer fra den akademiske og forskningsbaserede debat om Grønlands økonomi, der vurderes at have relevans for studiets forskningsspørgsmål.

## ***Et markedsøkonomisk fokus***

På trods af de historiske erfaringer om store udfordringer med at opbygge et selv bærende privatbaseret erhvervsliv i Grønland har netop det, at styrke markedskræfterne som en drivkraft for økonomiske udvikling, været et gennemgående tema i en række konsulentrapporter og offentlige redegørelser, hvor det måske mest tydeligt kommer til udtryk i OECD-rapporten fra 1999. (Thomassen 1999) Den akademiske og forskningsbaserede debat om Grønlands økonomi har i relativt stort omfang taget afsæt i eller måske snarere reflekteret tendenserne i konsulentrapporter og offentlige redegørelser, hvorfor der i debatten i vid udstrækning har været et tilsvarende fokus, der belyser markedsstrategien fra forskellige vinkler. Måske er den samlet set ret begrænsede deltagerkreds i debatten en del af forklaringen på dette.

Det har været et gennemgående træk, at konsulentrapporter og offentlige redegørelser har afspejlet den herskende trend i den danske eller vestlige økonomiske forståelse og er gået fra en anvendelse eller anbefaling af mere keynesianske økonomiske værktøjer i efterkrigstiden frem til 1970'erne, hvor det offentlige skulle bidrage til at stimulere den økonomiske udvikling. Herefter er fokus gradvist skiftet til mere markedsorienterede og senere neo-liberale modeller og værktøjer, hvor mest muligt overlades til markedskræfterne og subsidieringer ses som en hæmsko for den økonomiske udvikling. Et skifte, der har kunnet observeres såvel i Danmark som i Europa. Den til en given tid fremherskende økonomiske teori med tilhørende værktøjer har været anset for også at gælde i en grønlandsk kontekst.

Det er derfor bemærkelsesværdigt, at stort set alle såvel konsulentrapporter som akademiske/forskningsbaserede indlæg bruger forholdsmæssigt meget plads på at forklare, at Grønland på en række områder er en unik økonomi: at der i realiteten er tale om en række isolerede ø-økonomier uden tilstrækkelig infrastruktur til at sikre udbredt samhandel og et sammenhængende økonomisk flow, og at de fleste af eller alle de grønlandske ø-økonomier er for små til at fungere som selvstændige markedsøkonomier; at der derfor er begrænsede muligheder for konkurrence, og at monopoler på eks. detailhandel vil være næsten uundgåelige; at de geografiske og klimatiske forhold, den stærkt begrænsede transportinfrastruktur til omverden, samt et højt omkostningsniveau som følge af manglende stordriftsfordele betyder, at Grønland står med et meget svagt udgangspunkt i den internationale konkurrence. (Paldam 1994; Det rådgivende udvalg vedrørende Grønland 1998; Sørensen 1998; Thomassen 1999; Lyck 1998; Det rådgivende udvalg vedrø-

rende Grønland 2000; Nielsen 2000; Aage 2003; Sørensen 2007; NIRAS 2010; Skatte og velfærdscommissionen 2010 b; OECD 2011; Grønlands Økonomiske Råd 2012).

Til trods for dette, vender de enkelte anbefalinger og de fleste indlæg i den akademiske debat tilbage til at pege på de i tiden dominerende økonomiske værktøjer og siden 1980'erne, de ny-liberale. Flere rapporter har peget på, at større hensyn til markedsøkonomi kan give samfundsøkonomisk gevinst. (Thomassen 2000) Eksempelvis peges der på detailhandlen som et sted, hvor der bør være muligheder for det private erhvervsliv (Paldam 1994; Thomassen 1999), og der henvises til Brugsen som det gode eksempel, der oprettet som et andelsselskab, ejes af medlemmerne og fungerer i de større byer. (Sørensen 1998; Winther 2000) Eksemplet med Brugsen er relativt enestående, og i dag hvor den grønlandske detailkæde Pisiffik, der var en del af det gamle KGH og siden KNI, er overtaget af den danske detailkoncern Dagrofa, der også driver SPAR butikker i en række grønlandske byer, kan der vel med en vis ret stilles spørgsmålstejn ved, om Dagrofa kan opfattes som et lokalt privat erhvervsliv i Grønland? Eller om skiftet mere har karakter af, at et stats- og siden hjemmestyre-ejet monopol er erstattet af dansk ejede 'privat' monopol?

En del af de rapporter og redegørelser, der starter med at påpege de særlige grønlandske forhold, ender ud med sammenligninger med lande, der ikke har de grønlandske karakteristika, som Korea, Japan, Grækenland, Mexico, New Zealand, Ungarn og Tjekkiet, som det gælder for OECD-rapporten fra 1999. Andre problematiserer om det overhovedet er en relevant referenceramme at operere ud fra en markedsøkonomisk tænkning og stiller spørgsmål ved, om det er meningsfyldt i den grønlandske kontekst at anvende økonomiske værktøjer hentet fra en anden økonomisk kontekst. Der peges bl.a. på, at hvis Grønland ikke opfattes som en selvstændig national økonomi men som en del af den danske, forsvinder en god del af det, der opfattes som specielt. (Lyck 1998) Enkelte går videre og påpeger, at denne økonomiske tænkning modvirker en bæredygtig udvikling i Grønland, bl.a. fordi den grønlandske stat er en mikro-stat sammenlignet med stater, der typisk kan operere med en markedsøkonomisk tilgang. (Nielsen 2000) Principielt er der intet unaturligt i massive økonomiske overførsler fra en landsdel til en anden, som det gælder fra Sydnorge til Nordnorge, eller fra de økonomisk velfunderede dele af Danmark til eksempelvis Bornholm, Lolland eller Læsø, der ikke som 'selvstændige' økonomier ville kunne opretholde en levestandard tilnærmelsesvis som den nuværende. I det lys bliver den grønlandske økonomi på mange måder mere 'normal'.

## **Kultur og uddannelse som delvist forbehold**

I delvis erkendelse af at der ikke i nævneværdig grad er udviklet et selv bærende lokalt erhvervsliv, og at der, i det omfang det sker, er en tendens til, at initiativtagerne har en dansk eller tilsvarende baggrund, søges der efter andre forklarings- og løsningsselementer. (Nielsen 2000) Her peges der bl.a. på den svagt udviklede tradition for innovation, privat erhvervsliv og opsparring, og som konsekvens heraf anbefales det, at begrænse de offentlige ejede virksomheders mulighed for at opkøbe private virksomheder. (Sørensen 1998)

Der er generel enighed om, at der ikke i tilstrækkeligt omfang findes veluddannet grønlandsk arbejdskraft, hvorfor den grønlandske velfærdsstat og dermed den nuværende levestandard i helt usædvanlig høj grad er afhængig af tilkaldt arbejdskraft,

der på det økonomiske område udløser to centrale problemstillinger. Dels en meget hurtig personaleudskiftning (flow) på en lang række relativt vigtige poster, hvorved der opstår en manglende kontinuitet og et meget stort tab af viden, samtidig med at det medfører manglende transparens i den offentlige sektor. (*Nordic Consulting Group 2012*) Dels et krav fra de tilkaldte om et dansk lønniveau og gratis flytning, hvilket presser det grønlandske løn- og omkostningsniveau højere op, end den grønlandske økonomi kan bære. Det danske bloktilskud finansierer det meget store gab, der er mellem det omkostningsniveau, landets egen økonomi kan generere, og omkostningsniveau som bl.a. den tilkaldte arbejdskraft udløser. Det betyder, at enten må velfærdsstaten med sin import af dansk højtlønnede arbejdskraft ændres, eller også må det accepteres, at den grønlandske økonomi ikke i en overskuelig fremtid kan få rettet op på prisforholdet og derigennem blive mere konkurrencedygtig på det internationale marked. En grønlandisering af lønniveauet vil medføre hjerneflugt også blandt veluddannede med en grønlandsk baggrund. (*Lyck 1998*)

Derfor opfattes uddannelse som en af nøglerne til økonomisk fremgang og udvikling af et grønlandske erhvervsliv, og der ses en direkte sammenhæng mellem uddannelsesniveau og BNP i de vestnordiske lande. (*Sørensen 2007*) Der er i stort set samtlige økonomiske rapporter og redegørelser siden G-50 (*Grønlandskommissionen 1950*) peget på behovet for en øget indsats på uddannelsesområdet. I et historisk perspektiv er der foregået store forbedringer, men med mit relativt indgående kendskab til det grønlandske uddannelsessystem mener jeg, man må erkende, at der er meget langt igen, og at det tager tid. Der findes en direkte kobling mellem social ulighed og uddannelse (*Sørensen 2007*), der fungerer begge veje, hvor social fattigdom er en hæmsko for uddannelse, og manglende uddannelse fastholder folk i fattigdom. I nærværende studie dokumenteres det, at en række bygder er bedre til at bryde den sociale arv, medens der på uddannelsesområdet stort set ikke foregår nogen positiv vandring mellem socialgrupper i de større byer. Samtidig er der dele af bygde- og yderdistriktsbefolkningen, der har uformelle kompetencer, der er nødvendige for at udnytte de lokale ressourcer, kompetencer som ofte savnes for byernes befolkning uden for det formelle arbejdsmarked. (*Poppel 2007*)

I konsulentrapporter og en del indlæg i den akademiske debat peges der på, at befolkningen har et utilstrækkeligt entreprenørchip, hvor der henvises til traditioner, kultur og uddannelse, og der er en tendens til at vurdere, at den grønlandske arbejdsstyrke kulturelt ikke har den skandinaviske arbejdsetik og høje produktivitet. Der kan stilles spørgsmålstejn ved måden at beregne produktivitet på, og om valget af referenceramme er korrekt. (*Winther 2007*)

Formodentlig stikker det manglende entreprenørchip dybere end uddannelse og kultur. Det er måske lige så – eller mere afgørende, at den grønlandske befolkning oplever en fremmedgørelse over for det danske teknokrati og danske virksomhedsejere, der forsat sidder på langt de fleste afgørende poster i samfundet. (*Jonsson 1995/96*) Holder den tese, er Grønland fanget i en gordisk hårknude. Den danske dominans på ledende stillinger i erhvervsliv og administration er en hæmsko for udviklingen af et grønlandsk baseret erhvervsliv og administrativt ledende lag, men uden den tilkaldte arbejdskraft ville det ikke være muligt at opretholde og udvikle velfærdsstaten eller uddanne den unge grønlandske generation, der på sigt kan overtage. En hårknude der har eksisteret i årtier og kun langsomt syntes at løsne op.

## Centralisering og stordrift

Som en delvis følge af intentionerne om en økonomi på markedspræmisser er der foregået en ikke ubetydelig centralisering af de offentligt administrerede eller ejede aktiviteter ud fra deisen, at større enheder kan muliggøre stordriftsfordele. Eksempelvis er de hjemmestyre-ejede virksomheder og øvrige aktiviteters administrative funktioner gradvist blevet samlet og oftest i Nuuk, nogenlunde parallelt med at virksomhederne i et vist omfang er blevet divisioneret.

Der er foregået en tilsvarende centralisering i forhold til Grønlands primære erhverv – fiskeriet samt skaldyr- og fiskeforarbejdning. Indhandlingen af fisk og skaldyr er over tid blevet samlet ved langt færre bosteder, og siden 1980'erne er store dele af produktionen reelt udflaget, hvor OECD i 1988 bl.a. anbefalede øget brug af indhandlingsskibe. (Westerlund 1988) National- og virksomhedsøkonomisk kan det formodentlig ikke betale sig at få råvarerne fra det udenskærs fiskeri i land (Lund 2003; Sørensen 2007), og den tilpasning, der er foregået af Royal Greenland til konkurrencevilkår har presset den hjemmestyre-ejede virksomheden til at flytte produktionen ud af landet. (Lyck 1999) Tilsvarende er det af flere omgange blevet vurderet, at joller og mindre fartøjer samt en stor del af fartøjerne under 80 BRT ikke var rentable (Andersen et al. 1998; Grønlands Hjemmestyre 2009), og med de seneste revisioner af fiskeriloven og tilhørende bekendtgørelser tilsigtes størstedelen af disse fartøjer udfaset.

Udviklingen har sammen med centraliseringen af dele af uddannelsessystemet, kommunesammenlægningerne (Strukturudvalget 2005) mv. betydet, at der i dag er en række grønlandske byer og bygder, der står mere eller mindre uden egentlig erhvervsgrundlag. For at skabe beskæftigelse i en del af de bosteder, peges der på bedre vilkår for det private erhvervsliv, hvor turisme ses som et af potentialerne, men i hvilket omfang turismen reelt bidrager til at forbedre Grønlands økonomi er tvivlsomt. (Lyck 1998; Karlsdottir og Hendriksen 2006)

For at sikre et erhvervsgrundlag til store dele af befolkningen er der siden G-50 (Grønlandskommissionen 1950) af mange blevet peget på mineraludvinding og periodisk også olieudvinding. (Sørensen 1998) Nogle har været optimister og forventet substantielle indtægter inden for en given tidshorisont (Andersen et al. 1998), men jævnt hen er der blevet manet til besindelse i forhold til, hvor hurtigt det kan få økonomisk betydning (Paldam 1994; Bach 1998) eller endog påpeget, at aktiviteterne foreløbigt har været en underskudsforretning for samfundet. (Lyck 1998) I det sidste årti har der igen været en række mere optimistiske vurderinger og/eller fremskrivninger af olie og mineralers snarlige beskæftigelseseffekt og økonomiske potentiale, ligesom det gælder for stor-skalaindustri som en aluminiumssmelter, (Sørensen 2007; Grønlands Hjemmestyre 2008 b; Råstofdirektoratet 2009 a; Råstofdirektoratet 2009 B; Råstofdirektoratet 2011; NIRAS Greenland 2007) men det må konstateres, at indtil dato har den beskæftigelsesmæssige effekt og det økonomiske afkast været særdeles beskedent. Der findes utvivlsomt samfundsmæssige potentialer i råstofudvinding, men formodentlig tager det tid før det giver et substantielt bidrag til den grønlandske økonomi endsige overflødiggør de økonomiske overførsler fra den danske stat. (NIRAS Greenland 2010; Grønlands Økonomiske Råd 2012) Samtidig viser erfaringerne fra den tidligere grønlandske miniindustri, at den ikke løser landets store problem med den monoøkonomiske afhængighed af eksport af enkelte råvarer, en afhængighed der let kan sende chokbølger gennem samfundsøkonomien. (Larsen 2003; Larsen 2007)

I det lys bør der fokuseres på, hvordan de grønlandske produkter kan få en konkurrencedygtig indplacering på det internationale marked, hvor varens unikke karakter



bliver afgørende, da det er overordentlig vanskeligt at konkurrere på prisen. (Sørensen 1998) En forståelse der genfindes i den seneste OECD-rapport, hvor der er større fokus på bæredygtig udnyttelse af havets levende ressourcer og fremstilling af kvalitetsprodukter samt en erkendelse af, at der findes en række aktiviteter, der ikke ville blive gennemført under markedsbetingelser i de mindre samfund. Dog fastholdes det overordnede fokus på de markedsøkonomiske redskaber, og det formodes, at der eksisterer et ikke udnyttet spillerum for vækst i det private erhvervsliv, hvis de rette rammer skabes. Samtidig anses en stor offentlig sektor for at have tendens til at presse de private ud af markedet, bremse iværksætter aktiviteter og begrænse konkurrence. (OECD 2011)

## **Den geografiske skævhed og centraliseringstendenser**

I de første år af hjemmestyret blev der som nævnt investeret i indhandlingsanlæg og bedre service i bygder og yderdistrikter og såvel den sociale som geografiske indkomstulighed var faldende fra 1979 til 1993, selvom den fortsat var markant højere end i de øvrige nordiske lande. (Poppel 1998) Der er siden blevet regnet på, om udviklingen skyldes større indkomstoverførsler (transferering) fra byerne ud til bygderne, men der blev ikke fundet substantielle forskelle, og overførslerne lå på ca. 12.000 kr. pr. indbygger uanset om vedkommende boede i by eller bygd. Der var dog den markante forskel, at overførslerne til bygder ofte var knyttet til kommercielle produktive aktiviteter og dermed subsidiering, medens de til byerne i højere grad havde karakter af sociale overførsler. På grund af bygdernes lavere gennemsnitsindkomst havde overførslerne den dobbelte økonomiske effekt af i byerne, så samfundsøkonomisk var det en god investering. Geografisk var det store forskelle, hvor overførslerne var størst til bygder Sydgrønland med et beløb på ca. 19.000, medens det i Østgrønland var nede på ca. 8.000 kr. (Friis og Rasmussen 1996)

Der blev i samme periode peget på ekstreme forskelle i livsvilkår mellem de dansk og grønlandsk fødte embedsmand i Nuuk versus befolkningen i bygder og yderdistrikter. Hvor det blev vurderet, at den store forskel bl.a. skyldes, at bygder og yderdistrikter stod splittet og blev hørt langt mindre, end deres befolkningsmæssige vægt umiddelbart berettigede, fordi der var en stor intern konkurrence mellem kommuner og mellem bosteder om at tiltrække hjemmestyreinvesteringer. (Lyck 1998) Med den tiltagende centralisering, afskaffelse af kredsmandater ved valg til Landstinget og kommunalreformen fra 2009, må det antages, at bygder og yderdistrikter i dag bliver mindre hørt.

Den sociale ulighed er ikke kun et bygde- eller yderdistriktsfænomen, for vel findes der decideret fattige i en del bygder og mindre byer, men det findes der i høj grad også i de større byer. I byerne har godt en tredjedel af befolkningen en indkomst under 60 % af meridianindkomsten, hvorfor de ligger under den relative fattigdomsgrænse, medens det gælder for 50 % af bygdebefolkningen. (Poppel 2007) Uligheden i Grønland er nu blevet så skæv, at det fik tidligere justitsminister og medlem af Selvstyrekommissionen, Frank Jensen, til at fare i blækhuset og pege på, at den sociale ulighed med en gini-koefficient, der overgår USA, Storbritannien og Italien er både moralsk forkasteligt og en hæmsko for Grønlands udvikling. (Jensen 2007) Gennem det sidste årti er der relativt set foregået en markant forringelse af levestandarden for befolkningen i bygder og byer i yderdistrikter, fordi ophævelsen af enspris på detailvarer, el og vand (Strukturpolitisk Koordinationsgruppe 2004) har medført betydeligt højere priser, samtidig

med at transport er blevet dyrere og dårligere. (Poppel 2007) Der er også i perioden lukket en række af de tidligere subsidierede indhandlingsanlæg, ligesom de forskellige subsidieringer til jollefiskere og fangere er blevet reduceret markant. (Rasmussen 2004) Det er derfor bemærkelsesværdigt, at de sociale overførsler, eksklusiv alderspension, forsat er væsentlig højere pr. indbygger i byerne, end det gælder for byggerne. (Skatte og Velfærdskommissionen 2010 a) På den baggrund må det siges, at bestræbelserne på liberalisering kombineret med afskaffelsen af visse former for subsidieringer og krydssubsidieringer har haft en (måske utilsigtet) effekt.

Fattigdommen er søgt belyst (Sørensen 2010), og det er i øvrigt et af de tilfælde, hvor rekvirenten, der i dette tilfælde var selvstyret, har ændret på rapportens konklusioner, fordi de blev opfattet som kontroversielle.

Siden slutfirserne er bosætningsmønsteret og i særdeleshed bygder og yderdistrikter med tiltagende styrke igen kommet på den økonomiske og politiske dagsorden i takt med et øget fokus på, at Grønland skal fungere på markedsvilkår, og subsidieringer opfattes som et konkurrenceforvridende onde. Nu ses et ændret bosætningsmønster som forudsætningen for at forbedre økonomien og sikre den nødvendige arbejdskraft til de miner og storskalaprojekter, som det forventes vil opstå i nærmeste fremtid, og der satses målrettet på at øge den geografiske mobilitet. (Naalakkersuisut 2011)

Det er typisk konsulenter sydfra, der sætter bygdernes overlevelse og eksistens på dagsorden, men der savnes dybtgående forskning i de mange spørgsmål som demokrati, lokal indflydelse, social ansvarlighed, velfærdens natur, reelle fordele og omkostninger ved bygder, samt hvilke prioriteter bygdebefolkningen har. (Poppel 1998) Enkelte af disse aspekter er siden søgt belyst (NORDREGIO 2010), men nærværende studie dokumenterer, at problemstillingen er mere nuanceret. Flere rapporter og redegørelser indeholder et element af center- periferirelation, og i enkelte opdeles byggerne i indre og ydre periferi, hvor det indirekte anbefales, at de bygder, der rubriceres i ydre periferi skal afvikles (Greenland Venture 2009 a; Greenland Venture 2009 b).

## ***Subsistensøkonomien - den ukendte økonomi***

I konsulentrapporter og redegørelser, samt den akademiske debat, er der et meget markant fokus på den registrerbare økonomi. For økonomer og andre med tilsvarende baggrund er det helt naturligt, at opfatte økonomi som noget, der kan beregnes og analyseres. Udfordringen i Grønland er dog, at det er svært at sætte tal på en ikke ubetydelig del af 'økonomien' og dermed i en vis udstrækning 'eksistensgrundlaget', og at den ikke registrerede del af 'økonomien' formodentlig er så omfattende, at det forvrider de økonomiske analyser. (Poppel 2006; Lyck 1998; Rasmussen 2010)

Analysen af den registrerbare økonomi anvendes bl.a. til at vurdere de enkelte bosteders erhvervs- og eksistensgrundlag og indgår som beslutningsgrundlag i forhold til, hvilke bosteder der skal udvikles, og hvilke der bør søges afviklet. I langt de fleste tilfælde tages der udgangspunkt i den skattepligtige indkomst, der vurderes som en god målestok, fordi *'skattesystemet er gennemsigtigt og velfungerende'*. (Thomassen 1998) Her er udfordringen bl.a. at de dele af fangst og fiskeri, der ikke indhandles, ikke nødvendigvis indgår i skatteregistreringerne. I andre analyser indgår de ikke skattepligtige sociale overførsler (Greenland Venture 2009 a; Greenland Venture 2009 b), men i og med bygdebefolkningen gennemsnitligt modtager mindre i sociale overførsler, eksklusiv alderspension, fortægger det forsat det økonomiske råderum for det enkelte bosted.

Der er gennemført en særdeles grundig analyse af fangererhvervet, der indbefatter et kvalificeret estimat af de registrerede erhvervsfangeres subsistensfangst. (Rasmussen 2004; Rasmussen 2007) Vurderingen af erhvervsfangeres subsistensøkonomi indebærer nogle metodiske udfordringer, der diskuteres nærmere i indeværende studie. Med udgangspunkt i de skattepligtige indkomster, ikke skattepligtige sociale overførelser og estimater for værdien af erhvervsfangeres subsistensøkonomi er der foretaget analyse af de enkelte bosteders økonomi (NORDREGIO 2010), hvor nærværende studie for en del bygder indikerer, at der er tale om et betydeligt underestimat af det reelle økonomiske råderum. Samtidig foregår der specielt i bygder og byer i yderdistrikter et relativt omfattende ikke registreret fiskeri og fangst af personer, der ikke er registreret som fangere, og på baggrund af studiet er det min bedste vurdering, at det reelle omfang af subsistensøkonomiens betydning forsat ikke er tilstrækkeligt belyst.



*Kuummiut september 2011*

I betragtning af de mange højtlønnede i de større byer er det bemærkelsesværdigt, at de gennemsnitlige sociale overførsler eksklusiv alderspension er markant højere i byer end i bygder – hvilket indikerer, at bygdebefolkningen i højere grad er selvernærende, medens den del af byernes befolkning, der er uden for arbejdsmarkedet primært er afhængig af sociale ydelser.

Der er andre udfordring med den ikke registrerbare økonomi, hvor omfanget ligeledes er ukendt. Det handler bl.a. om forskellige typer af vennetjenester, der er et vigtigt element i den grønlandske kultur, ligesom det omfatter restanter til det offentlige, og det der i mere traditionel forstand karakteriseres som sort økonomi. Når der tales om den egentlige 'sorte' økonomi, er der muligvis en tendens til, at omfanget skifter mere over på den befolkningsgruppe, der har en dansk eller vestlig referenceramme (hvor der ikke skeles til etnisk baggrund). Blandt bl.a. håndværksmestre, håndværkere, servicevirksomheder etc. vurderes det baseret på egne oplevelser, at det er relativt ud-

bredt at 'arbejde uden for regning' og dermed undgå beskatning af det pågældende arbejde eller ydelse.

Dertil kommer de mere almindelige vennetjenester, der formodentlig omfatter langt størstedelen af befolkningen, som eksempelvis gælder betaling for at blive sejlet eller kørt med snescooter til et givent sted. Der er et interessant skisma i debatten om den grønlandske økonomi, hvor subsistensøkonomien opfattes som en delvis skatteunddragelse, fordi salg af fisk og fangst til venner eller på brættet udgør en indtægt, hvori- mod det sorte eller grå arbejde i mindre omfang tematiseres. Det er i den forbindelse tankevækkende, at der de seneste år er foregået et skift i den danske økonomiske debat fra et fokus på sort økonomi over mod at se nabo- og vennetjenester og frivilligt socialt arbejde som social ansvarlighed og som noget der skal fremmes for at aflaste velfærds- samfundet og reducere den klientgørelse, der opfattes som fremmedgørende. Måske vil en tilsvarende udvikling i Grønland omfatte subsistensøkonomien og den forsatte udbredte brug af 'kødgaver' i bygder og yderdistrikter.

Som sagt er det egentlige omfang af den ukendte økonomi en relativ ukendt størrelse. Et bud på erhvervsfangerens subsistensøkonomi er, at den bidrager med omkring 1 % af det samlede disponible BNP og at bidraget for bygderne samlet set ligger på omkring 5,5 % af den formelle økonomi. (Rasmussen 2004) Et andet bud er, at subsisten- søkonomien for den samlede grønlandske befolkning udgør ca. 20 % af rådigheds- indkomsten (husholdningernes disponible indkomst). Dertil kommer indtægter fra turisme, lejes huslejerestanter, der på daværende tidspunkt var relativt omfattende, mv., og samlet skønner den vurdering, at den ikke registrerede indkomst til at udgøre 25-30 % af rådighedsindkomsten. (Lyck 1998) Jeg har ikke forudsætninger for at vurdere den samlede ikke registrerede økonomi, men vurderer, at der forsat er behov for at få problemstillingen nærmere belyst.

### *Er kvantificeringen den rette tilgang?*

Ud over at den ikke registrerede økonomi udgør en 'black box' i den grønlandske økonomi, er det relevant at spørge, i hvilket omfang det er relevant at kvantificere indkomst- og eksistensgrundlaget for de enkelte bosteder?

I en forståelse af bosætningsmønstret og befolkningens livsgrundlag er det nød- vendigt at fokusere på andre elementer end økonomi, som hvorfor folk bliver boende på bosteder, hvor livsvilkårene i økonomiske termer karakteriseres som relativ fattig- dom? Hvad er livskvalitet? Hvad er disse befolkningsgruppers reelle alternativ? Dette er bl.a. behandlet af Poppel i SLiCA projektet. (SLiCA 2007) Stort set alle i bygder og yderdistrikternes byer har været på besøg i de større byer, men man må konstatere, at langt fra alle oplever forholdene som tiltrækkende, samtidig med at jobmulighederne for den befolkningsgruppe er yderst beskedne i de større byer, medens en del er relativt selvforsørgende, der hvor de bor. (Poppel 2007)

Der skal ikke herske tvivl om, at der i nogle grønlandske bygder findes egentlig fattigdom, hvor børnene går sultne i seng om aftenen, men som nævnt er fattigdom ikke bygde- eller yderdistriktsproblem men et grønlandsproblem. Der er meget store forskelle bygderne imellem, og der er utvivlsomt bygder, der inden for en overskuelig årrække vil forsvinde, fordi berettigelsen for deres eksistens – erhvervs- og livsgrund- laget forsvinder.

I det hele taget er det lidt tankevækkende, at der i debatten om den grønlandske økonomi diskuteres at nedlægge bosteder, og at der, af ofte udefrakommende konsulenter, sættes navn på hvilke bosteder, der ud fra økonomiske betragtninger bør nedlægges. Hvor fokus i den skandinaviske debat snarere er, hvordan mindre og mere isolerede bosteder kan opretholdes, og hvordan de lokale erhvervspotentialer kan udnyttes. Det er også sjældent i den danske debat at høre nogen argumentere for affolkning af Fejø, Livø etc., selvom en række af de mindre øer må opfattes som økonomisk underskudsgivende.

Hele problemstillingen rejser spørgsmålet; om den tiltagende fraflytning, der de seneste år er foregået fra en række bygder og byer i yderdistrikterne, og det der i grønlandsk sammenhæng karakteriseres som en urbanisering, skal ses som en naturlig udvikling? Eller om det snarere er konsekvenserne af en politik baseret på et fokus på neoliberalistisk markedsøkonomi?

## Den førte politik

En stor del af konsulentrapporternes anbefalinger er med nogle års forsinkelse blevet implementeret gennem politiske beslutninger som: Øget brug af profitmotiver som styringsinstrumenter i hjemmestyre-ejede virksomheder (Westerlund 1988); Ophævelse af enspris på el og vand for at reducere virksomheders driftsomkostninger i de større byer og finansiere en tillempet enspris i de øvrige bosteder via indkomstskat (Andersen et al. 1998); At udskille de samfundspålagte opgaver som eksempelvis drift af ikke rentable indhandlingssteder i bygder fra de hjemmestyre-ejede virksomheder (Det rådgivende udvalg vedrørende Grønland 1998) etc. Men i takt med at de hjemmestyre-ejede virksomheder blev divisioneret og omdannet til aktieselskaber opstod der problemer med manglende offentligt overblik og transparens i deres aktiviteter (Lyck 1998; Lyck 1999), og det har derfor ofte været vanskeligt at vurdere, om de ændrede strukturer og ejerformer har haft positiv økonomisk betydning.

Der har været forbløffende politisk bred enighed om den førte politik, der i høj grad blev defineret i *En vision for fremtiden - Oplæg til strukturpolitisk handlingsplan*. (Grønlands Hjemmestyre 2000) En enighed der overskrider de traditionelle vesteuropæiske opfattelser af den politiske højre-venstre skala, hvor det der opfattes som den grønlandske venstrefløj til en vis grad har udskiftet den omfordelingspolitiske dagsorden med en markedsøkonomisk som et middel til øget politisk national selvstændighed. Således var den daværende formand for Inuit Ataqatigiit og landsstyremedlem for Økonomi og Handel en varm fortaler for OECD-rapporten fra 1999, hvor han med den som afsæt argumenterede for øget liberalisering af hjemmestyre-ejede virksomheders aktiviteter, udfasning af ensprissystemet og øget privatisering af boligområdet. (Motzfeldt 2000)

## En anden tilgang til ønsket om centralisering

I debatten om bygder og bosætningsmønsteret ændres argumentet for en centralisering af befolkningen i de større bosteder nogle gange fra det økonomiske til ønsket om, at sikre børnene bedre uddannelse og opvækstforhold og på den måde bryde en negativ social arv. Der er en klar kobling mellem uddannelse, trivsel og økonomisk vækst, og hele uddannelsesområder indebærer store udfordringer. I alle byer findes der store so-

cialle problemer og arbejdsløshed, og de fleste skoler har markante udfordringer med at sikre, at børn fra de lavere socialgrupper afslutter folkeskole med et niveau, der muliggør videre uddannelse. Det forekommer derfor ikke realistisk, at en massiv tilflytning fra bygder og yderdistrikter til byerne skulle bidrage til at forbedre denne situation.

Hele problemstillingen med kobling mellem socialgruppe og uddannelsesniveau og de store barrierer med at bryde den sociale arv er et emne, der trænger til en grundigere forskningsbaseret vurdering, og det har ikke været muligt at foretage en mere tilbunds-gående analyse af problemkomplekset inden for rammerne af mit studie.

## Hvad er det, der peges på som dyrt?

Når det nævnes i betænkninger og redegørelser samt i den almene debat, at bygder og yderdistrikter er dyre, henvises der ofte til følgende faktorer:

- Transportinfrastruktur (besejling og beflyvning af det enkelte bosted og distrikt)
- Lokal infrastruktur som el- og vandforsyning
- Sundhedsvæsenet (opretholdelse af et rimeligt sundhedsniveau ved alle bosteder)
- Uddannelse og sikring af at alle børn som minimum får en acceptabel folkeskoleuddannelse
- Vareforsyning i form af et decentralt butiksnät
- Telekommunikation

Hvis der ses isoleret på ovenstående parametre, er diskussionen hurtigt overstået. Det er indlysende, at der ville kunne opnås betydelige besparelser ved at samle befolkningen et eller få steder, men spørgsmålet er, om problemstillingen er så simpel? Hvad skulle alle disse mennesker lave det/de steder, de samles? Hvad ville indkomstgrund



laget være? Ville det være bæredygtigt økonomisk, miljømæssigt og kulturelt? Hvilket samfund ville det blive?

Igennem de seneste år peges der i en del betænkninger, rapporter mv. (*NIRAS 2010, Skatte og Velfærdskommissionen 2010 b*) endvidere på, at skattegrundlaget for bygder og yderdistriktsbyer er for ringe, og at befolkningen i bygder og yderdistrikter dermed bidrager for lidt til den offentlige økonomi. Isoleret set er det korrekt, at skattegrundlaget i de mindre bosteder ligger under det gennemsnitlige skattegrundlag for de større byer, men er det en relevant referenceramme?

En forståelse af skattegrundlaget og dermed befolkningens bidrag til den offentlige økonomi fordrer en forståelse af erhvervsgrundlaget og dermed fundamentet for skattegrundlaget ved forskellige typer af bosteder.

Derfor har min arbejdshypotese været, at der i en vurdering af, om bygderne er dyrere end øvrige grønlandske bosteder, bør indgå flere parametre end bostedets beskatningsgrundlag og de offentlige udgifter til infrastruktur, sundhed og undervisning, der ofte nævnes. Tesen er, at inddragelsen af parametre som forskellen i serviceniveau, evnen til delvis selvforsørgelse og den (delvist) skjulte subsidiering af de større byer, vil give en mere nuanceret forståelse. Målet med min forskning har været at vurdere, om hypotesen var korrekt.

## Erhvervsgrundlag

Siden 2. verdenskrig har specielt fiskeriet og i perioder også fiskeindustrien været det erhverv, der bidrog absolut mest til Grønlands indtægter, og gennem de første årtier var fiskeflådens aktionsradius begrænset og dermed helt afhængig af støttefunktioner på land i form af primært:

- Fabriksanlæg, der kunne forarbejde og opbevare fangsten inden eksport.
- Bunkring<sup>a</sup> af brændstof, vand og is.
- Reparationsværfter.
- Bosted for besætningen.

Der var med andre ord en tæt kobling mellem bosted og erhvervsgrundlag. Og de byer og bygder, der lå tættest på de gode fiskepladser, var dem, der voksede.

Over tid er der dels foregået en markant teknologisk udvikling ved en centralisering af fiskeflåden på færre og større enheder, der samlet betyder, at langt størstedelen af det havgående<sup>b</sup> fiskeri i praksis kan fungere uafhængig af de grønlandske bosteder. Ofte vælger trawlerne at indhandle fangsten andre steder end i Grønland, og landingspligten af en procentdel af fangsten opfattes som en omkostningsbelastning. De store fartøjer i den havgående fiskeflåde ville uden indhandlingspligten formodentlig kun sjældent anløbe grønlandske byer, men de vil have glæde af et støttepunkt på land til bunkring mv., hvor flere rederier og skippere finder, at Færingehavn<sup>c</sup> er det bedst

---

a Lastning/påfyldning af brændstof og forbrugsvarer på skibe

b Det havgående fiskeri karakteriserer også som det udenskærs fiskeri udenfor 3. milegrænsen

c Færingehavn eller Kangerluarsoruseq blev anlagt af færøske fiskere i 1927 som led i den danske stats bestræbelser på at udvikle et egentligt økonomisk betydningsfuldt fiskerie i Grønland. I 1937 blev havnen åbnet som international fiskehavn og fik nærmest karakter af en mindre by med sygehus, anlæg til saltning af fisk mv. I dag er Færingehavn et vigtigt olielager og fungerer samtidig bunkeringssted for trawlere mv.

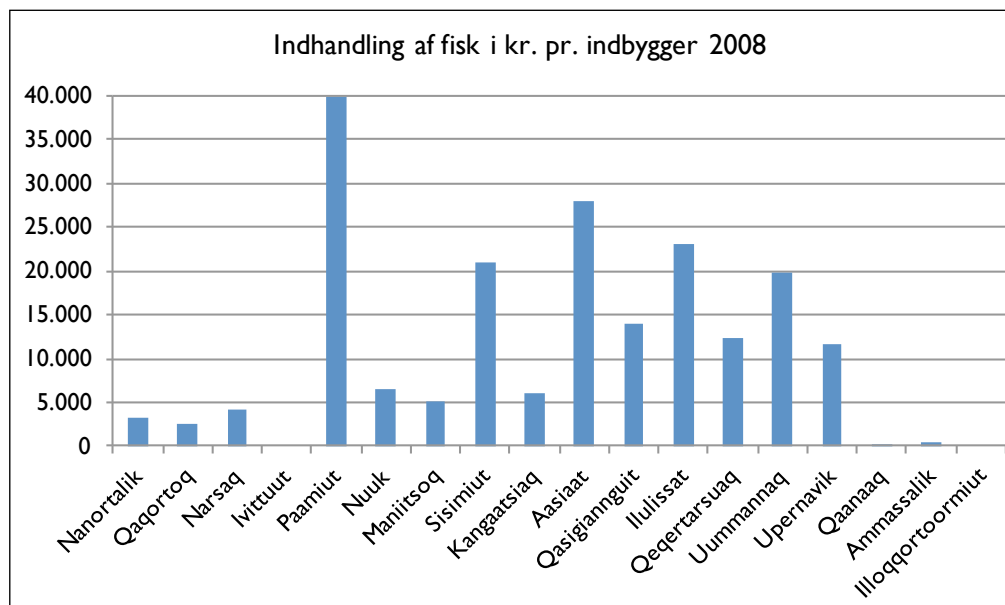
egnede sted. Der er med andre ord foregået en afkobling mellem bosted og det havgående fiskeri. Stedet, hvor besætningen bor, er stort set underordnet, og behovet for reparationsværfter søges dækket i forbindelse med indhandling udenfor Grønland.

Der er opretholdt et indenskærs fiskeri, der i sin struktur fortsat er afhængig af indhandling i Grønland, bunkring og et bosted for besætning og/eller udøvere. Men for de vigtigste arter: rejer, hellefisk og torsk (i de perioder der er et torskefiskeri) ville fiskeriet muligvis kunne drives mere rentabelt på samme vilkår som det udenskærs fiskeri. At det indenskærs fiskeri forsat er koblet til land, er i høj grad et resultat af en politisk prioritering, der er under pres, og hvor det ikke kan udelukkes, at størstedelen af det indenskærs fiskeri på blot lidt længere sigt kan drives uden behov for kobling til grønlandske bosteder eventuelt øget brug af indhandlingsskibe.

Samtidig er der inden for de seneste årtier foregået en centralisering af indhandlingen i væsentligt færre byer og bygder, og der har været en tiltagende tendens til at eksportere råvaren uforarbejdet eller stort set uforarbejdet, fordi forarbejdningen kan foretages til mere konkurrencedygtige priser i lavtlønslande. (Lund 2003) Samlet set har denne udvikling betydet, at en række af Grønlands nuværende byer som Nanortalik, Qaqortoq, Qeqertarsuaq mf. ikke har en reel kobling til landets hovederhverv: fiskeriet.

Valget af indhandlingssted for den vigtigste art rejer er i dag ikke baseret på nærheden til fiskepladserne. Valget er primært en politisk beslutning ud fra ønsket om, hvor beskæftigelseseffekten af indhandlingen skal ligge, og der er på den baggrund foregået en del omrokeringer mellem, i hvilke byer rejeindhandlingen har været åben gennem de sidste årtier, hvor fabrikker er åbnet og lukket på skift.

Nedenstående graf viser indhandlingen i kr. pr. indbygger i distrikter for 2008, hvor indhandlingen i nogle distrikter udelukkende eller primært foregår i byggerne.



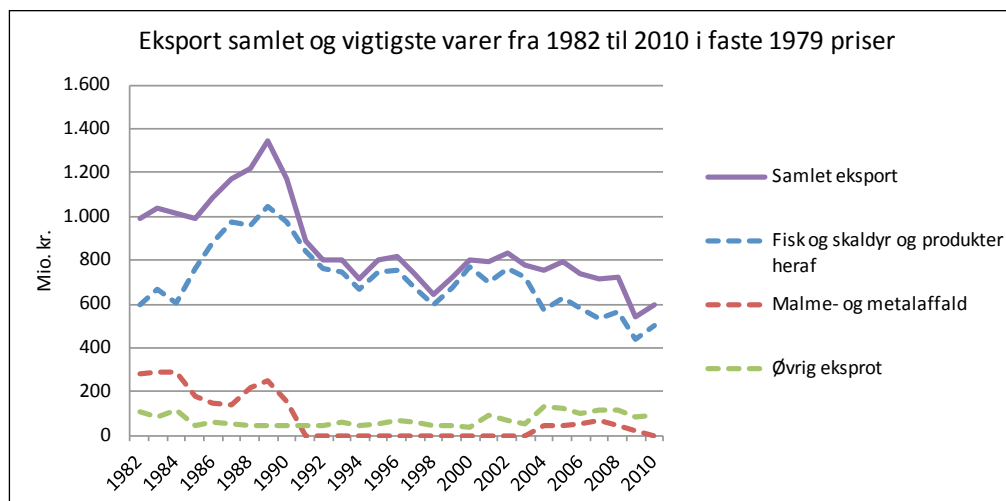
Indhandling af fisk og skaldyr i kr. pr. indbygger i de gamle kommuner (distrikter) 2008



## Byernes erhvervsgrundlag

Som det fremgår af ovenstående graf, udgør indhandling af fisk og skaldyr ikke for noget distrikt et egentligt bærende erhvervsgrundlag måske bort set fra Paamiut, hvor der i 2005 kom gang i rejeindhandlingen efter byen gennem mere end et årti havde ligget stort set stille. Dermed være ikke sagt, at fiskeriet ikke har stor betydning for den grønlandske økonomi, men størstedelen af fangsten forarbejdes ikke i Grønland, og dermed foregår størstedelen af det grønlandske fiskeri reelt uafhængig af grønlandske bosteder.

Det rejser spørgsmålet, hvad byerne i øvrigt lever af? Det korte svar er administration og de erhverv, der følger af, at byen har en administrativ funktion. Det gælder erhvervsområder som undervisning, sundhedsvæsen, lokal infrastruktur, detailhandel, bygge- & anlægssektor, service, infrastruktur til omverden mv. Dertil har de større byer landsdækkende undervisningsfunktioner og landsdækkende eller regionale sundhedsfunktioner. Alle funktioner, der er nødvendige for at opretholde et moderne samfund og sikre dets indbyggere en rimelig levestandard. Udfordringen er, at disse erhverv ikke skaber eksportindtægter og kun i meget begrænset omfang fungerer importsubstituerende, og dermed ikke bidrager til at reducere Grønlands meget store og permanente underskud på handelsbalancen.



Grønlands samlede eksport samt eksport af de vigtigste varegrupper i perioden 1982 til 2010 i faste 1979 priser.<sup>a</sup> (Grønlands Statistik 1985; Grønlands Statistik 1989; Grønlands Statistik 2011)

Samtidig er de administrative erhverv og de erhverv, der følger af byens administrative funktion, reelt uafhængige af, hvor bostedet geografisk ligger. Tidligere, da der var en kobling mellem bosted og fiskeri, foregik væksten og dermed værditilvæksten de steder, der lå tættest på de gode fiskepladser, men i dag foregår væksten i de administrative centre, og antallet af dem er politisk bestemt. Kommunalreformen i 2009 har betydet, at en række byer har mistet store dele af deres administrative betydning

a Det er valgt at foretage beregningen i faste priser med 1979 som udgangspunkt for at kunne følge udviklingen gennem hjemmestyreperioden. Som deflator er anvendt data venligst stillet til rådighed af Grønlands Statistik baseret på pristallet.

og dermed en væsentlig del af deres erhvervsgrundlag, hvilket afspejles i en tiltagende arbejdsløshed og i affolkning af disse byer.

## Fremtidige erhvervsgrundlag

I et forsøg på at håndtere udfordringen med et erhvervsgrundlag, der ikke skaber tilstrækkelig eksportværdi eller sikrer fornøden importsubstitution, har Grønland gennem en længere årrække forsøgt at tiltrække internationale investorer, der kan udnytte landets ikke levende ressourcer, der for indenværende kan opdeles i vandkraft, mineraludvinding og eventuel olieudvinding.

### *Aluminiumssmelter i Maniitsoq*

Siden 2006 har der været forhandlinger med verdens næststørste aluminiumsproducent (Alcoa) om at etablere en aluminiumssmelter ud fra ønsket om at udnytte de store vandkraftspotentialer, der af Alcoa anses som attraktive, bl.a. fordi Grønland regnes for politisk stabilt. Gennem forhandlingsprocessen er det besluttet, at aluminiumssmelteren i givet fald skal ligge ved Maniitsoq. (*Copenhagen Economics 2010; Greenland Development 2012*)

Det er forsat uvist, om Alcoa vælger at lægge en aluminiumssmelter i Grønland, og det bliver øjensynligt udviklingen i verdensmarkedspriserne og efterspørgslen efter aluminium, kombineret med en økonomisk konkurrencevurdering af placeringer alternative steder i verden, der bliver udslagsgivende. Et vigtigt parameter bliver, om Alcoa kan få den fornødne adgang til en stabil arbejdskraft med et lønniveau, der ikke påvirker den samlede økonomiske rentabilitet for negativt, sammenlignet med alternative placeringer.

For indenværende har Alcoa stillet krav om, at arbejdskraften i etableringsfasen skal være fra lavtlønslande som Kina, og der pågår en dialog om, i hvilket omfang der tillige må benyttes udefrakommende lavtlønsarbejdskraft under selve produktionen.

Hvis aluminiumssmelteren bliver opført i Maniitsoq, og Alcoa accepterer et grønlandsk lønniveau i produktionsfasen, vil det medføre en betydelig efterspørgsel efter arbejdskraft, hvor behovet vurderes som op til 1.100 medarbejdere, inklusive den indirekte og inducerede beskæftigelseseffekt af selve aluminiumssmelteren. I givet fald vil der være tale om en direkte kobling mellem bosted og erhvervsgrundlag, men i hvilket omfang, Grønland vil være i stand til at levere en stabil og kvalificeret arbejdskraft, er et åbent spørgsmål.

### *Mineraludvinding og arbejdspladser*

Gennem hele hjemmestyreperioden har der været kendskab til flere mineralforekomster, hvor lødigheden og mængden for flere forekomster har været relativt velkendt, og hvoraf en del forekomster af flere omgange har været underlagt feasibility studies. Gennem de sidste årtier har der fra internationale mineselskaber været en forøget interesse for en mulig udvinding, der har været båret frem af stigende verdensmarkedspriser, og for en del forekomsters vedkommende, lettere adgang som følge af klimaforandringer.

Kun de færreste forekomster ligger i direkte nærhed af eksisterende bosteder, og mineselskabernes strategi for håndtering af arbejdskraftbehovet er etablering af barakbyer, hvor medarbejderne flyves/sejles ind for at arbejde intensivt gennem perioder, afbrudt af kortere friperiode med familien i hjembyen. Ligesom Alcoa har flere af mineselskaberne udtrykt ønsker om at benytte udefrakommende arbejdskraft fra lavtlønslande som minimum i etableringsfasen.

Flere af forekomsterne er store, og for de fleste mineselskaber er målet at udnytte den pågældende forekomst intensivt over en kortere årrække, hvorfor arbejdskraftbehovet vil være stort, men relativt kortvarigt. For nogle projekter tales der om op til 3.000 medarbejdere i en driftsfase på 10 til 15 år. Det betyder, at en langsigtet udnyttelse af hjemmehørende kvalificeret minearbejdskraft fordrer, at forskellige projekter 'afløser' hinanden.

I Grønland er der store forventninger til antallet af potentielle arbejdspladser. Men de hidtidige erfaringer fra den type minedrift indikerer, at der ikke kan forventes den store grønlandske deltagelse blandt en arbejdskraft, der skal arbejde under de nævnte betingelser. Ved guldminen Nalunaq i Sydgrønland var det frem til 2011 endnu ikke lykkedes at få mere end halvdelen af den knapt 100 mand store arbejdsstyrke til at være hjemmehørende på trods af stor arbejdsløshed i distriktet, og på trods af at der er uddannet mere end tilstrækkeligt arbejdskraft fra Minørsolen i Sisimiut.

Af de mineprojekter, der for indværende fremstår som de mest realistiske, er det kun Kuannersuit (Kvanefjeld) og Killavaat Alannguat (Kringlerne), der ligger i relativ nærhed af eksisterende byer. Om der kommer en mine i Kuannersuit (Kvanefjeld) ved Narsaq er en politisk beslutning vedrørende nul-tolerance i forhold til uran. Og med den eksisterende infrastruktur er det mest sandsynligt, at der vil blive etableret en lokal barakby i forbindelse med en mine ved Killavaat Alannguat (Kringlerne). Ingen af de øvrige sandsynlige miner vil løse problemet med manglende kobling mellem bosted og erhvervsgrundlag, men i det omfang det lykkes at få grønlandsk arbejdskraft i betydeligt omfang til at indgå i arbejdsstyrken, vil det forbedre skattegrundlaget for de byer og kommuner, hvor medarbejderne har deres officielle bopæl. (*Råstofdirektoratet 2009 a; Råstofdirektoratet 2011*)

Nationaløkonomisk kan de potentielle mineprojekter betyde et solidt bidrag til Grønland, men samlet indebærer de ikke tilstrækkelig potentiale til at overflødiggøre subsidieringen (bloktilskud mv.) fra Danmark. (*NIRAS 2010, Grønlands Økonomiske Råd 2012*)

## Olie

Ligesom med mineraler har der været søgt efter olie i Grønland i årtier, og efterforskningen har været stærkt intensiveret de seneste år primært som følge af stigende verdensmarkedspriser i kølvandet på en begyndende globale ressourceknaphed.

Hvis der gøres et rentabelt fund, vil det få afgørende betydning for Grønlands økonomi. Men erfaringsmæssigt vil der gå lang tid fra et eventuelt fund til en egentlig udvinding. Efterspørgslen efter grønlandsk arbejdskraft i selve efterforskningen vil formodentlig forsat være beskeden, men efterforskningsaktiviteterne medfører beskæftigelsesmæssige og økonomiske aktiviteter i de byer, der aktuelt udvælges til logistiske centerhavne, som det har været tilfældet for Aasiaat i 2010/11. (*Råstofdirektoratet 2009 b*) Udfordringen er, at efterforskningsstederne flytter rundt, og det derfor kan være vanskeligt at etablere et stabilt lokalt erhvervsliv knyttet til efterforskningen.

## Afgrænsning fra de potentielt nye erhverv

Grønlands Statistik definerer den potentielle arbejdsstyrke som befolkningsgruppen fra 15 til 64 år, hvilket for 2010 opgøres til godt 39.500 personer (*Grønlands Statistik 2012 a*). Samme år opgøres antallet af personer i beskæftigelse til godt 30.000, men der bør tages forbehold for begge opgørelser. Reelt er arbejdsstyrken betydeligt mindre, da en del er i uddannelse frem til de er mellem 20 og 30 år. Hvis den potentielle arbejdsstyrke defineres som 18 til 64 år, reduceres den til 37.000 og ved 20 til 64 år til 35.000. Herfra skal trækkes de godt 3.000 førtidspensionister, samt syge og personer på barsel. Samlet bringer det arbejdsstyrken ned til et sted mellem 31.500 og 33.500.

Tilsvarende indebærer opgørelsen over folk i beskæftigelse en overestimering, da den omfatter deltidsansættelser. Korrigeret herfor bringes beskæftigelsen ned til omkring godt 27.000. Det betyder, at Grønland vil have meget vanskeligt ved at levere tilstrækkelig arbejdskraft til en aluminiumsmelter og til miner, specielt hvis flere større miner kommer i samtidig drift.

Det er også i det lys, ønsket om centralisering af befolkningen ved færre og større bosteder skal ses. Hvis Grønland skal have det maksimale økonomiske udbytte af udnyttelsen af de ikke levende ressourcer, fordrer det, at den størst mulige del af arbejdsstyrken overgår til disse erhverv. Det kræver bosætning enten ved aluminiumsmelteren eller i en af de byer, hvorfra arbejdsstyrken transporteres hen til miner. (*Grønlands Hjemmestyre 2008 b*)

Men indtil nu er ingen af de store projekter realiseret, og gennem det sidste årti er det kun i en meget kort periode, at beskæftigelsen i mineindustrien har oversteget 100 medarbejdere, og den har i størstedelen af perioden ligget en del under.

Samlet rejser den storstilede satsning på udnyttelsen af de ikke levende ressourcer en række samfundsøkonomiske og sociale spørgsmål, der fortjener en nærmere forskningsbaseret vurdering. Ligesom strategien rejser nogle spørgsmål om, i hvilken grad Grønland reelt kan opnå økonomisk suverænitæt, når det økonomiske fundament er baseret på samarbejdsaftaler med store multinationale selskaber.

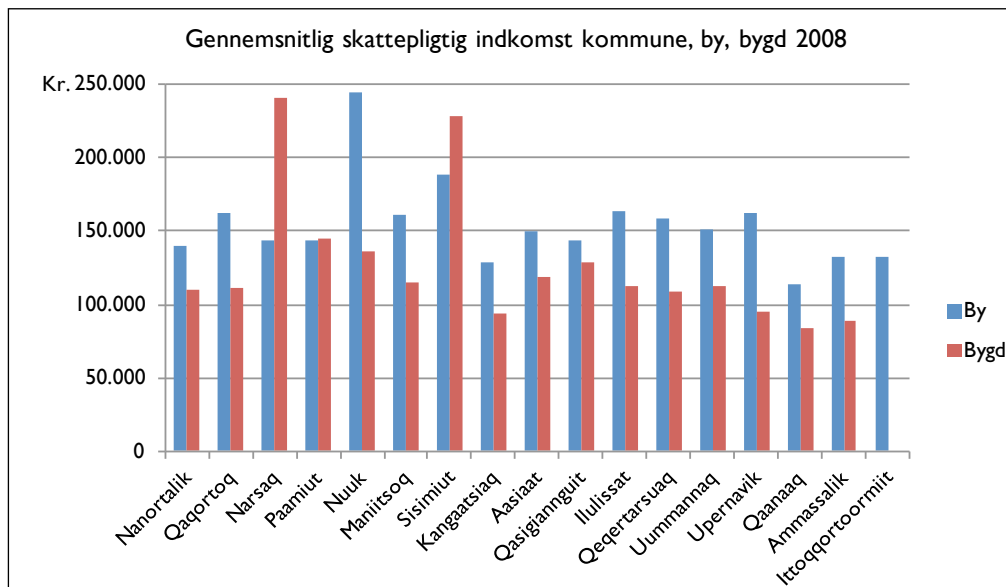
Det er valgt ikke nærmere at behandle disse vigtige forskningsspørgsmål i nærværende studie, da de omfangsmæssigt i sig selv udgør selvstændige forskningsprojekter.



*Narsaq september 2010*

# Bostedernes skattegrundlag

Beskatningsgrundlaget er bedre i byerne end i bygderne, (Skatte- og velfærdskommissionen 2011) og som det ses i nedenstående graf, er der store forskelle mellem distrikterne.



Gennemsnitlig skattepligtig indkomst i de gamle kommuner fordelt på by og bygd eksklusiv Ivittuut 2008

<sup>a</sup> Ikke kompenseret for 4 % spredning i kommunale skatteprocent. (Grønlands Statistik 2012 c)

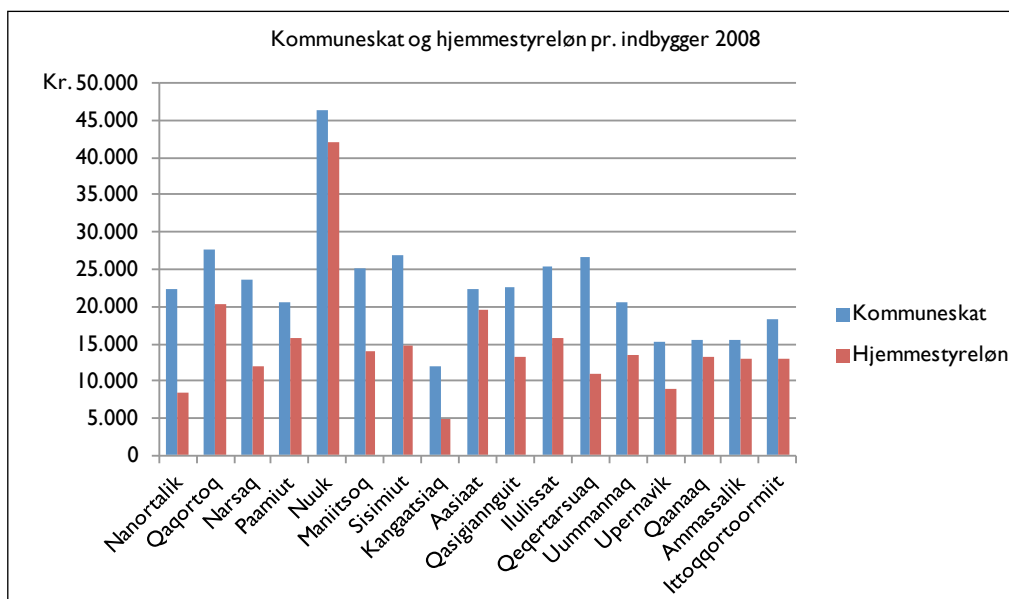
Den store forskel mellem byerne og mellem by og bygd afspejler, at beskatningsgrundlaget i de større byer primært er en afledt effekt af den jobskabelse, som byens administrative funktion, herunder status af at være uddannelsesby, medfører. Dermed er størstedelen af byernes beskatningsgrundlag direkte eller indirekte offentligt finansieret, hvor det danske bloktilskud bidrager med omtrent halvdelen. (Lund 2011) Det betyder, at forskellen i beskatningsgrundlaget primært er en konsekvens af forskellen i omfanget af direkte eller indirekte offentlig finansieret beskæftigelse det enkelte sted. Der kan dermed stilles spørgsmålstejn ved, om beskatningsgrundlag er en relevant sammenligningsparameter.

Koblingen mellem den offentlige genererede beskæftigelse og beskatningsgrundlag kan illustreres med nedenstående graf, der for 2008 sammenligner de gamle kommuners gennemsnitlige kommuneskat pr. indbygger, med den gennemsnitlige hjemmestyrreløn <sup>b</sup> pr. indbygger. <sup>c</sup>

a Den gennemsnitlige skattepligtige indkomst for bygderne i Narsaq og Sisimiut kommuner fortæges af, at Narsarsuaq og Kangerlussuaq indgår som bygder.

b Hjemmestyrreløn omfatter alene den løn, der administreres af hjemmestyrets centrale lønadministration og dermed fortrinsvis ansættelser under hjemmestyres direktorater som sundhed, uddannelse mv. Derimod indgår lønninger fra hjemmestyreejede virksomheder ikke (bortset fra Mittarfeqarfiit (Grønlands Lufthavnsvesen))

c Det er valgt at fokusere på hjemmestyrrelønnen, da dens betydning er stærkt varierende mellem kommunerne, og valget af kommuneskat skyldes, at den umiddelbart var tilgængelig. Alternativt havde været den samlede skat, og det havde betydet, at grafen ville blive svært overskuelig.



Sammenligning af kommuneskat og hjemmestyrreløn pr. indbygger i de gamle kommuner eksklusiv Ivittuut, 2008. (KANUKOKA 2012; Naalakkersuisut 2010)

Det ses, at hjemmestyrets løn stort set modsvarer kommuneskatten i Nuuk, medens der for de fleste andre kommuner er et relativt stort spring mellem de to størrelser. For Nanortalik og Kangaatsiaq er forholdet mellem kommuneskat og hjemmestyrreløn pr. indbygger nede på ca. 5 til 2.

Hvis et dårligt beskatningsgrundlag i en bygd eller mindre by bruges som argument for at samle befolkningen i en af de større byer, er det at drage en uargumenteret og mekanisk slutning. Det er kun korrekt, at beskatningsgrundlaget forbedres, hvis den befolkning, der flytter ind til de større byer, får varigt arbejde. Den store joker i det regnestykke er, at størstedelen af indbyggerne i bygder, mindre byer og yderdistriktsbyer ikke besidder de kvalifikationer og kompetencer, der efterspørges i de større byer, og at der i forvejen i de større byer gennem årtier er en relativ stor gruppe arbejdsløse med ringe uddannelsesbaggrund og kompetencer i forhold til de kvalifikationer, der efterspørges. Det betyder, at en flytning for store dele af befolkningen kan betyde flytning til arbejdsløshed, og så bliver der ikke tale om et forbedret skattegrundlag.

I det lys forekommer det problematisk at sammenligne bygdernes gennemsnitsindkomst, og dermed beskatningsgrundlag, med gennemsnitsindkomsten i de større byer som Nuuk. Et mere relevant sammenligningsgrundlag ville være gennemsnittet for de tilsvarende socialgrupper i byerne som de ufaglærte. En sådan sammenligningsberegning er ikke foretaget på grund af manglende data, og fordi det falder udenfor studiets egentlige forskningsspørgsmål.

En anden problemstilling ved en sammenligning, baseret på beskatningsgrundlag, er, at størstedelen af de sociale overførselsindkomster indgår i det enkelte bosteds beskatningsgrundlag, og der er store geografiske forskelle i omfanget af sociale overførselsindkomster, der ligeledes er med til at fortegne billedet, når det er indkomstska-belsen (faktorindkomsten) der er fokus på.

Som nævnt er det selvstyrets erhvervsstrategi, at store dele af befolkningen, der i dag ikke indgår i arbejdsstyrken, eller som ernærer sig som jollefiskere eller fangere, skal omskoles og opkvalificeres til at indgå i den arbejdsstyrke, der muligvis vil blive efterspurgt i forbindelse med en aluminiumssmelter eller minedrift. Subsidiært skal de erstatte den nuværende arbejdskraft inden for eksisterende erhverv, når de nuværende medarbejdere efter forventningerne søger over i de nye erhverv. (*Grønlands Hjemmestyre 2008 b; Departement for Erhverv og Arbejdsmarked 2011*) Men i hvilket omfang de nye erhverv bliver en realitet, eller i hvilken grad den potentielle arbejdskraft vil kunne indfri virksomhederne kvalifikations- og kompetencekrav er uvist. Samlet set forekommer det ikke realistisk at forudsætte, at en flytning af befolkningen fra bygder og yderdistriktsbyer alene vil forbedre det samlede beskætningsgrundlag.

På baggrund af ovenstående forbehold er det valgt ikke at foretage en vurdering af bygdernes samfundsøkonomiske betydning, repræsenteret ved beskætningsgrundlag, selvom beskætningsgrundlaget for de enkelte bosteder er en velkendt størrelse (*www.stat.gl/statistikbank; NORDREGIO 2010*). En traditionel økonomisk vurdering af et grønlandsk bosteds bidrag til samfundsøkonomien baseret på indkomster i form af skatter og afgifter, fratrullet udgifter i form af offentlige drifts- og anlægsudgifter, overførsler, renter mv. kan relativt enkelt foretages på baggrund af tilgængelige data. Problemstillingen er tidligere belyst med forskellige vinkler (*NIRAS 2010; Skatte- og Velfærdskommissionen 2011*). En sådan vurdering vil vise, at specielt Nuuk men også enkelte af de andre større byer bidrager til det overskud, der dækker underskuddet i de mindre byer, yderdistrikter og bygder. Men som det fremgår af ovenstående, vil en sådan analyse ikke tage højde for følgende problemstillinger:

- At det primært er de offentlige lønninger og den afledte effekt af offentlige aktiviteter (og dermed bloktilskuddet), der finansierer byernes og specielt Nuuks beskætningsgrundlag.
- At de sociale overførselsindkomster indgår som en skattepligtig indkomst i beregningen.
- At subsistensøkonomien ikke indgår i beregningen.

## Præcisering af det økonomiske forskningsspørgsmål

Studiets økonomiske forskningsspørgsmål: *Er bygderne dyre og i givet fald på hvilke områder?* kan hermed præciseres med følgende underspørgsmål:

1. **Hvad lever befolkningen i bygderne af, og hvad er erhvervsgrundlaget?**
2. **Hvad er de offentlige udgifter forbundet med bygderne?**

## Studiets økonomiske metode

I det følgende uddybes hvordan hvert af de to underspørgsmål vil blive belyst, samt hvilke afgrænsninger der foretages.

# Spørgsmål 1. Hvad lever befolkningen i bygderne af, og hvad er erhvervsgrundlaget?

En besvarelse af ovenstående spørgsmål er en forudsætning for at kunne vurdere bygdernes samfundsmæssige betydning på et økonomisk niveau.

Ligesom det er nødvendigt for at kunne vurdere, om en flytning af befolkningen til en af de større byer vil medføre et bedre individuelt og dermed samfundsmæssigt indkomstgrundlag. Her er det nødvendigt at inddrage viden om, hvilken beskæftigelse og dermed indkomst vedkommende vil kunne få i byen. Den vurdering vil kunne baseres på:

- En tolkning af historiske og aktuelle erfaringer, der i lyset af de aktuelle intentioner om storskala projekter kan forekomme mindre relevant.
- En modelfremskrivning af arbejdskraftbehovet ved mulige nye erhverv, men det indebærer som beskrevet en række ikke ubetydelige usikkerhedsfaktorer.

Det er derfor valgt ikke at foretage en analyse af, i hvilket omfang en flytning af bygdebefolkningen til de større byer vil forøge den enkeltes indkomst og dermed beskæftigelsesgrundlaget. Dermed er der tale om en analyse af bygdernes aktuelle erhvervsforhold, der vil kunne danne grundlag for eventuelle modelfremskrivinger.

## Kortlægning af indkomstkilder

For at belyse, hvad befolkningen i forskellige bygder lever af, er der foretaget en kortlægning, baseret på udvalgte data for hver bygd i følgende distrikter: Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik. Dataene er opdelt i dels faktorindkomst, der omfatter lønindkomster og erhvervsindkomster, dels de sociale overførselsindkomster (sociale kontantydelse).

Det er valgt udelukkende at se på befolkningen i den arbejdsduelige alder, defineret som 18 til 63 år<sup>a</sup>, fordi det er deres indkomstgrundlag, der bør være fundamentet for bostedets økonomi. Den valgte definition og afgrænsning betyder, at hverken unge i aldersgruppen 15 til 18 år eller befolkningen i pensionsalderen indgår i opgørelsen.

Alderspension er en stort set indtægtsuafhængig ydelse, der gives til de fleste over 63 år (nu 64 år). Derfor afspejler den samlede udbetaling af alderspension aldersdemografien for det enkelte bosted, men det fortæller ikke nødvendigvis noget om erhvervsgrundlaget. Der er enkelte bygder med forholdsmæssigt mange ældre, og hvis alderspensionen inddrages i gennemsnitsindkomsten, kan det betyde, at en sådan bygd fremstår med en højere gennemsnitsindkomst, end en tilsvarende bygd med samme erhvervsgrundlag og forholdsmæssigt færre ældre.

Samtidig følger alderspensionen borgeren, uanset hvor vedkommende bor, og det betyder, at når ældre eksempelvis flytter fra en bygd til by for at komme på plejehjem påvirker det bygdens samlede indkomst negativt og byens positivt. Det er derfor vurderet, at alderspension ikke er et relevant parameter i forståelsen af bostedets erhvervsgrundlag.

For de 29 bygder, der indgår i studiet, har det for 2008 været muligt at indsamle og beregne gennemsnit for nedenstående kilder til faktorindkomsten og sociale overførselsindkomster for befolkningen i den arbejdsduelige alder (18 til 63 år):

a Aldersgrænsen på 63 år er valgt, fordi det i 2008 var pensionsalderen, der siden er hævet til 64 år.



| Indkomstkilde           | Bemærkninger (kun anført noget hvis der er forbehold)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Faktorindkomst:</b>  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Lønindkomst fra:        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Kommunen                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Hjemmestyret/Selvstyret | Omfatter de lønninger, der i 2008 blev administreret af hjemmestyrets centrale lønadministration. Her indgår ikke de skattepligtige tillæg, der primært vurderes til at blive givet i de større byer, fordi lønadministrationen ikke var i stand til at levere dem.<br>(For følgende bosteder indgår Mittarfeqarfiit (Grønlands Lufthavnsvæsen) lønninger i beregningen: Nanortalik, Alluitsup Paa, Qaqortoq, Narsaq, Narsarsuaq, Upernavik, Kulusuk og Tasiilaq.) |
| Nukissiorfiit           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Pilersuisoq             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Indhandlingsanlæg       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Indhandling sælskind    | Great Greenlands indhandling varetages af forskellige lokale samarbejdspartnere som private, kommunen mv. der får løn eller et honorar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Andet                   | For de fleste bygder findes der ikke andre lønindkomster. I nogle bygder har kommunen udliciteret opgaver som dag- og natrenovation, og i de større bygder findes ofte en privat kiosk eller tilsvarende og enkelte steder mindre hånværksvirksomheder.<br>Der er ikke indsamlet løndata fra disse kilder, men samlet set vurderes lønningerne herfra til at være særdeles beskedne.                                                                               |
| Erhvervsindkomst fra:   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Indhandling, fisk       | Der er tale om den samlede indhandlingssum, hvorfra skal trækkes den enkelte indhandlers dokumenterede omkostninger.<br>Forbehold for Kangaatsiaq og andre distrikter, hvor det er gennemsnit for flere bosteder.<br>Generelt forbehold for at fiskere fra andre bosteder også indhandler, og at fiskerne fra det pågældende bosted kan indhandle andre steder.<br>(Der kan være indhandlerne under 18 eller over 63 år, der ikke er medregnet i gennemsnittet)    |
| Indhandling, sælskind   | Der er tale om den samlede indhandlingssum, hvorfra skal trækkes den enkelte indhandlers dokumenterede omkostninger.<br>(Der kan være indhandlerne under 18 eller over 63 år, der ikke er medregnet i gennemsnittet)<br>Indhandlingen i kr. er for 2009.<br>Enkelte bygder har ikke egen indhandling. Her er der beregnet et gennemsnit med den nærmeste by eller bygd med indhandling ud fra det enkelte bosteds antal fangere.                                   |

| Indkomstkilde                                        | Bemærkninger (kun anført noget hvis der er forbehold)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Indhandling, får                                     | Bortset fra Qassarsuk og Igaliko ved Narsaq og Tasiusaq ved Nanortalik er der ingen af bygderne, hvor der er fårehold i direkte tilknytning til bygden.<br>Det har ikke været muligt at opdele indhandlingsværiden for lam og får på de enkelte fåreholdersteder, men fårehold behandles selvstændigt i kapitlet <i>Nanortalik – Sydgrønland</i> .                                                                                 |
| Anden erhvervsindkomst                               | I nogle af bygderne er der i begrænset omfang anden erhvervsindkomst, end det der er knyttet til indhandling. Fra kiosk, skindsyning, husflidsproduktion, reparation og vedligehold, opgaver udliciteret af kommunen mv.<br>Der er ikke indsamlet data for disse indkomster.                                                                                                                                                       |
| <b>Overførsler:</b>                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Førtidspension                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Offentlig hjælp (inklusive barsels- og sygedagpenge) | Barsels- og sygedagpenge er inkluderet i den offentlige hjælp, fordi beløbene fordelt pr. indbygger bliver meget små.<br>Der udbetales kun barselsdagpenge til personer i arbejde, selvstændige eller studerende, hvorfor en stor del af kvinderne i bygderne ikke kan modtage barselsdagpenge.<br>Alderspensionister kan i begrænset omfang modtage supplerende offentlig hjælp, og der er ikke kompenseret herfor i beregningen. |
| Boligsikring                                         | Alderspensionister kan modtage boligsikring, og der er ikke kompenseret herfor i beregningen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

Hertil kommer subsistensøkonomien, der for nogle bygder spiller en stor rolle, men som er vanskeligt kvantificerbar, og som ofte ikke indgår i skatteindberetningerne, selvom dele af fangsten indgår i pengeøkonomien gennem uregistreret brætsalg samt salg til hoteller og institutioner. Fordi subsistensøkonomien ikke indgår i opstillingen for hvert bosted, behandles emnet særskilt, under *Kapitel 2 Bygdernes indkomst- og erhvervsgrundlag* i afsnittet *Fangstens betydning*.

## Datagrundlag

Beregningen af den enkelte bygds indkomstgrundlag er baseret på følgende kilder:

- Fordelingen af de kommunale lønninger er baseret på de kommunale regnskaber for 2008 og er foregået i dialog med de regnskabsansvarlige og/eller lønansvarlige for hver af de tidligere kommuner.
- For hjemmestyret er der tale om den samlede løn pr. bosted, som blev udbetalt af den centrale lønadministration og dermed for alle ansatte direkte under hjemmestyret. Lønnen omfatter ikke de skattefri tillæg, som det vurderes primært vedrører de større byer. For Nanortalik, Alluitsup Paa, Qaqortoq, Narsaq, Narsarsuaq, Upernavik, Kulusuk og Tasiilaq omfatter det endvidere medarbejderne i Mittarfeqarfiit (Grønlands Lufthavnsvæsen), der i 2008 stadig fik lønnen administreret

via hjemmestyrets lønadministration. Dataene er venligt stillet til rådighed af selvstyrets lønservice.

- Løndata for Nukissiorfiit og Pilersuisoq er beredvilligt stillet til rådighed af de to virksomheder, og lønningerne for Pilersuisoq omfatter også Polaroil og dermed de lokale lønudgifter ved opbevaring og salg af brændstof mv. og herunder den lokale bunkring af kuttere mv.
- Tilsvarende har Upernavik Seafood, Royal Greenland og Saattuaq A/S venligt stillet deres løndata for de enkelte indhandlingsanlæg til rådighed. Løndata for Arctic Green Food er baseret på (*Greenland Venture 2009 c*), medens løndata for Arctic Prime Fisheries er baseret på interview med fabrikschef i Kuummiut Karl Boassen.
- Great Greenland har i en række byer og bygder lokale samarbejdspartnere, der varetager indhandlingen, og Great Greenland har velvilligt fremsendt en oversigt over den løn eller det honorar, der er udbetalt til det enkelte indhandlingssted.
- For indhandlingen af fisk har Upernavik Serfood, Royal Greenland og Saattuaq A/S stille data til rådighed, medens data for Arctic Green Food er baseret på (*Greenland Venture 2009 c*), indhandlingstal for Arctic Prime Fisheries er baseret på Grønlands Statistik. Der redegøres i det følgende kort for opgøreslesmetoden for de enkelte indhandlingsselskaber:
  - For Upernavik Seafood er opgørelsen foretaget på baggrund af den enkelt indhandlers bopæl, uanset hvor i distriktet indhandlingen er foretaget. For Upernavik by og de syv nordlige bygder er der dermed en meget præcis opgørelse over hellefiskindhandlingens betydning for det enkelte bosted.
  - Saattuaq A/S drev fabrikkerne i Upernavik Kujalleq og Kangarsuatsiaq frem til midt på året 2010. Indhandlingen for 2008 er opgjort for hver af de to bygder, og det formodes at indhandlerne primært kommer fra den respektive bygd.
  - For Royal Greenland og Arctic Green Food er opgørelsen baseret på det enkelte indhandlingssted, uanset hvor indhandleren har bopæl. Det giver en relativ stor usikkerhed om, hvor meget indhandlingen betyder for det enkelte bosted. I eksempelvis Kangaatsiaq distrikt har Royal Greenland tre indhandlingsanlæg og Arctic Green Food et i Attu, der ligger noget længere fra distriktets øvrige bosteder. Det kan derfor antages, at størstedelen af indhandlingen ved Arctic Green Foods anlæg er foretaget af indbyggere i Attu, medens de tre øvrige bygder dels indhandler ved Royal Greenlands to bygdeanlæg, men også indhandler i Kangaatsiaq, fordi bygdeanlæggene har begrænset indhandlings kapacitet. Der er derfor foretaget en gennemsnitsberegning for de tre nordlige bygder og Kangaatsiaq ud fra antallet af registrerede fangere ved det enkelte bosted.
- Indhandlingsværdien af sælskind er for 2009 og er baseret på *Redegørelse om Great Greenland A/S's fremtid* (Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug 2011). Det er ikke alle bygder, der har et indhandlingssted. Her er indhandlingsværdien forholdsmæssigt fordelt mellem den pågældende bygd og nærmeste by eller bygd med indhandlingssted på baggrund af antallet af fangere ved det enkelte bosted.
- Værdien af indhandling af lam og får indgår ikke i oversigten, men det har reelt kun betydning for Qassiarsuk og Igaliko (Narsaq) og Tasiusaq (Nanortalik), fordi de fleste fåreholdersteder ikke ligger i direkte tilknytning til en bygd.

- Fordelingen af de sociale overførselsindkomster er foregået i samarbejde med socialcheferne i de tidligere kommuner og er baseret på personregistreringer.

For de tre former for indhandling (fisk, sælskind, lam/får) er der tale om indhandlingsværdien, altså det beløb den enkelte indhandler har fået udbetalt, hvorfra skal trækkes indhandlerens dokumenterede omkostninger for at få indhandlerens fortjeneste og dermed indkomst. Det har ikke været muligt at indsamle data for indhandlerens dokumenterede udgifter, der kan variere en del, men som skønsmæssigt ligger omkring halvdelen af indhandlingsværdien. På grund af usikkerheden præsenteres alene indhandlingsværdien. Det betyder at indhandlingsværdien ikke er et udtryk for beskatningsgrundlaget af indhandling.

I beregningen indgår et eventuelt overskud for virksomheder ikke. For større selskaber som indhandlingsvirksomheder er det ikke altid muligt at fastsætte over-/underskud for det enkelte bosted, fordi det bogføres under moderselskabet, der ofte vil have adresse i en af landets største byer. Fordi det ikke har været muligt at få tilstrækkelige oplysninger fra bl.a. Royal Greenland, er det konsekvent valgt ikke at inddrage over-/underskud fra virksomheder i beregningen for det enkelte bosted. Dermed reduceres kortlægningen til det, der kan karakteriseres som personindkomster, hvor der for indhandlerne skal fratrækkes deres dokumenterede udgifter.

Det vil ikke være muligt at sammenligne resultatet af kortlægningen, der alene omfatter befolkningen i den arbejdsduelige alder defineret som 18 til 63 år, med tilgængelige kilder for det enkelte bosteds skattepligtige indkomst, da de (*Grønlands Statistik 2012* f; *NORDREGIO 2010*) omfatter den samlede skattepligtige befolkning og dermed aldersgruppen 15 til 17 år samt borgere over 64 år og dermed alderspensionister og deres pension. Tilsvarende vil en opgørelse af skattepligtig erhvervsindkomst være efter fradrag af dokumenterede omkostninger, hvor der i nærværende opgørelse er tale om den samlede indhandlingsværdi.

## ***Vurdering af byerne og datagrundlag herfor***

Da studiets primære fokus er bygderne og deres erhvervsgrundlag og økonomiske betydning, er der ikke indsamlet tilstrækkelig data for de seks byers indkomstkilder til at foretage en egentlig vurdering af deres samlede gennemsnitlige indkomstgrundlag. For de fleste byer er der en del øvrige indkomstkilder fra det private erhvervsliv, og herunder de hjemmestyrerede virksomheder, der skal indregnes for at få et retvisende billede.

Trods det er der foretaget en vurdering af byernes gennemsnitlige indkomster på de samme indkomstkilder (parametre) som for bygderne for at kunne sammenligne disse parametre mellem distriktets by og de enkelte bygder. Inddragelsen af byer i forskellige præsentationer skal alene ses i det lys, da kortlægningen for byerne langt fra udgør et retvisende billede over byernes indkomstkilder endside den gennemsnitlige skattepligtige indkomst.

## ***Sammenfatning for spørgsmål 1.***

Det samlede mål for delanalyse er for den enkelte bygd at kortlægge størstedelen af det indkomstgrundlag, der indgår i den officielle økonomi, fordelt på de enkelte indkomstkilder. Subsistensøkonomien indgår ikke i kortlægningen, og dermed muliggør

kortlægningen alene en vurdering af den enkelte bygds officielle erhvervsgrundlag. Samtidig muliggør kortlægningen en sammenligning af omfanget af offentlige lønninger og sociale overførselsindkomster for de enkelte bygder og de seks byer.

## Spørgsmål 2. Hvad er de offentlige udgifter forbundet med bygderne?

Målet med forskningsspørgsmålet *Hvad er de offentlige udgifter forbundet med bygderne?* er i størst mulig udstrækning at vurdere, om bygdebefolkningen, målt pr. indbygger, medfører højere offentlige udgifter end den øvrige befolkning i Grønland, og om der er en forskel mellem distrikterne (de gamle kommuner) og mellem bygderne internt i et distrikt. Det indebærer, at der udelukkende fokuseres på den del af den offentlige økonomi, der er direkte bostedsrelateret.

Der er netop redegjort for, hvorfor det ikke anses for relevant at inddrage bygdebefolkningens indkomstsniveau og dermed beskatningsgrundlag, og på den baggrund udarbejde en sammenlignende vurdering af, hvor meget det enkelte bosted bidrager til den offentlige økonomi. Derfor fokuseres der ved nærværende spørgsmål alene på forskellen i udgiftsniveau mellem forskellige typer af bosteder.

Når der almindeligvis peges på, at bygderne er dyre, henvises der ofte til områder som infrastruktur, sundhed, uddannelse, forsyning og telekommunikation, men i forståelsen af omkostningsniveauet for det enkelte bosted indgår en række øvrige parametre. Derfor indebærer besvarelsen af spørgsmålet også en erkendelse af, at der er forskelle i sammensætningen af de offentlige udgifter for de enkelte bosteder og dermed en ikke ubetydelig forskel i det offentlige serviceniveau, der påvirker bostedets samlede omkostningsniveau. Sammenfattende bliver det dermed et spørgsmål om, på hvilken måde de offentlige udgifter for bygderne adskiller sig fra 'normen', hvilket kræver en afgrænsning af, hvad der sammenlignes med.

Analysen indebærer en sammenligning af de offentlige udgifter:

- En sammenligning af de offentlige udgifter mellem de gamle kommuner for at vurdere, om det samlede udgiftsniveau pr. indbygger er mindre i kommuner med større byer, end i yderdistriktskommunerne. Endvidere om der er en sammenhæng, hvor kommuner med mange bygder har et højere udgiftsniveau end andre kommuner med byer i sammenlignelig størrelse.
- En intern sammenligning af de offentlige udgifter pr. indbygger for hver af de seks udvalgte kommuner fordelt på byen og dens bygder. Denne vurdering giver samtidig mulighed for at sammenligne udgiftsniveauet mellem bygder i forskellige kommuner.

Der er dermed ikke foretaget en analyse af forskellene i serviceniveau eller en vurdering af det hensigtsmæssig heri eller rimeligheden heraf.

## De offentlige udgifter i direkte relation til bosted

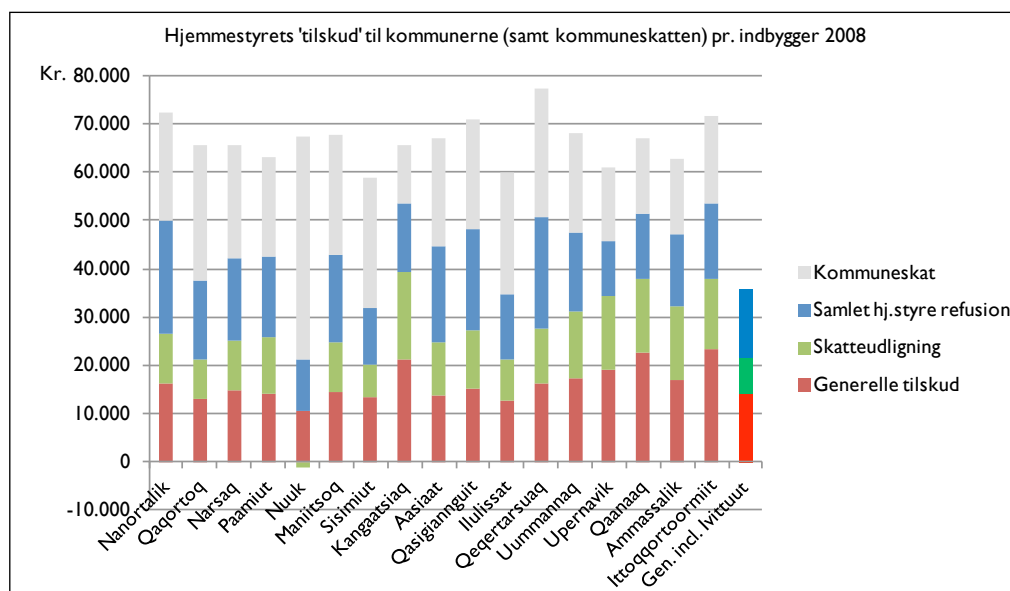
I 2008 var Grønlands samlede offentlige udgifter 8.756 mio. kr. Heraf administrerede kommunerne 3.969 mio. kr., hjemmestyret 4.097 mio. kr. og den danske stat 689 mio.

kr. (*Grønlands Statistik 2012 b*) Som nævnt fokuserer denne analyse på den del af de offentlige udgifter, der er relateret til bosteder, og dermed en delmængde af de offentlige udgifter. De stedsrelaterede offentlige udgifter kan groft opdeles i kommune, hjemmestyre og stat, der igen kan opdeles i driftsudgifter og anlægsudgifter.

Analysen er afgrænset til ikke at omfatte de udgifter, som den danske stat selv administrerer, fordi størstedelen vedrører landsdækkende aktiviteter som fiskeriinspektion, metrologi, politi, retsvæsen mv. I de enkelte kommuner vil staten have nogle udgifter til primært politi og retsvæsen, men på bygdeniveau er det i de fleste tilfælde meget begrænset, hvorfor det er vurderet til ikke i nævneværdig grad at påvirke en samlet analyse.

Hjemmestyret finansierer en stor del af kommunernes drift, og bidraget til kommunerne kan opdeles i:

- Generelle tilskud (bloktilskud) ud fra veldefinerede kriterier (objektive kriterier) som antal skolebørn, pensionister mv.
- Refusioner i henhold til gældende regler, der primært omfatter dele af de sociale overførselsindkomster, alderspension, handicapområdet, samt Piareersarfik (de lokale vejlednings- og introduktionscentre).
- Skatteudligning, baseret på landsskatten, der skal kompensere for forskellene i beskatningsgrundlag for at sikre kommunerne nogenlunde sammenlignelige økonomiske råderum og dermed serviceniveau. Nuuk er den eneste kommune der direkte bidrager positivt til skatteudligningen.



Fordelingen af hjemmestyrets bidrag til kommunerne opdelt i generelle tilskud og skatteudligningen samt refusioner pr. indbygger i de enkelte kommuner (eksklusiv Ivtuut). For samtidig at give et indtryk af den samlede økonomi, som den enkelte kommune råder over pr. indbygger er kommuneskatten markeret med lysegrå <sup>a</sup> (*KANUKOKA 2012*)

a Der er ikke korrigeret for forskellen i den kommunale skatteprocent for at få kommunens samlede økonomiske råderum pr. indbygger.

Når der i denne tekst henvises til den del af det offentlige budget, som *kommunerne administrerer*, omfatter det kommunens eget budget baseret på kommune- og selskabsskat, hjemmestyrets generelle tilskud, samt skatteudligningen, hvortil skal lægges hjemmestyrets refusioner i henhold til gældende regler. Begrebet omfatter således al den offentlige økonomi, som kommunen administrerer, inklusiv hjemmestyrets refusioner i henhold til gældende regler, og dermed mere end kommunens officielle budget. Samlet administrerer kommunerne knapt halvdelen af den offentlige økonomi, og den del der primært er knyttet til de enkelte bosteder og til borgeren.

Hjemmestyret administrerer enkelte områder med direkte relation til bosteder og borgeren, hvor sundhedsvæsenet er det største. Et andet relativt stort område er den del af uddannelsen, der foregår efter folkeskoleniveau, samt uddannelsesstøtten. Derudover er der en række mindre områder som kirker, havne mv., der kan medføre direkte udgifter i forhold til det enkelte bosted.

For at opretholde en række, primært infrastrukturelaserede funktioner på landsplan, subsidierer hjemmestyret gennem resultatkontrakter nogle af de hjemmestyreejede virksomheder, der dermed indgår med en budgetpost i finansloven, og som derfor er en del af de offentlige udgifter i relation til det enkelte bosted.

Det offentlige, fordelt på hjemmestyret og kommunerne, er Grønlands største bygherre, og de offentlige anlægsinvesteringer har betydning for en vurdering af den offentlige økonomi i relation til det enkelte bosted.

Endelig er der nogle af de helt eller delvist hjemmestyreejede virksomheder, der internt benytter krydssubsidieringer, hvor borgere et sted i landet gennem prisen på en given ydelse er med til at reducere prisen andre steder. Der er dermed ikke tale om en egentlig offentlig finansiering af de pågældende bosteder, men krydssubsidieringen fremhæves ofte som et af de områder, der gør bygderne urentable for samfundet, og som derfor bør indgå i en samlet vurdering.

I det følgende vil metode og afgrænsning i forhold til dataindsamling blive præsenteret efter følgende struktur:

- De kommunalt administrerede driftsudgifter
- De hjemmestyreadministrerede driftsudgifter
- Hjemmestyrets servicekontrakter
- De offentlige anlægsudgifter
- Offentlige virksomheders interne krydssubsidiering

## De kommunalt administrerede driftsudgifter

På baggrund af de enkelte kommuners regnskab for 2008, kombineret med nøgletal fra KANUKOKA (de grønlandske kommuners landsforening), er der foretaget en sammenligning, af de driftsomkostninger kommunerne administrerer, fordelt pr. indbygger. Strukturen i sammenligningen følger den opdeling af de kommunale regnskaber i hovedkonti, der er fastlagt i hjemmestyrets konteringsregler (*Hjemmestyret 2008 b*). Målet er at vurdere, om der er et mønster i eventuelle forskelle kommunerne imellem og dermed, hvilken betydning antallet af bosteder, eller det at kommunen er et yderdistrikt, har? Et andet mål med sammenligningen er at vurdere, i hvilket omfang der kan tales om stordriftsfordele for kommuner med større byer?

I sammenligningen indgår landets mindste kommune Ivittuut med 144 indbyggere ikke, fordi den stort set er identisk med Flådestation Grønnedal (Kangilinnguut). Det betyder, at befolknings- og erhvervsgrundlaget er fundamentalt anderledes end i landets øvrige kommuner, og at såvel udgifter på de enkelte forvaltningsområder som skatteindtægter adskiller sig markant fra resten af landet, og at Ivittuut derfor vil for- tegne de grafiske præsentationer. Derimod regnes Ivittuut konsekvent med i landsgen- nemsnittet.

### ***Bygdernes andel i den kommunalt administrerede økonomi***

For de seks gamle kommuner Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik er 2008 regnskaberne systematisk fordelt ud på by og bygder. Forde- lingen af de enkelte udgiftsposter på bosteder er foretaget i dialog med de tidligere chefer for de respektive forvaltninger i de gamle kommuner, og ofte har de været nødt til at indhente oplysninger hos relevante medarbejdere som kollegielederen, den medarbejder, der stod for boligsikring osv. På socialområdet har det oftest været nød- vendigt at gennemgå alle poster, der er registreret på Cpr-numre, og ud fra det fordele de respektive beløb på bosteder.

De seks kommuner er valgt, så de omfatter halvdelen af Grønlands bygder og 56% af bygdebefolkningen.

Det er valgt ikke at inddrage de to største byer, eller vækstcentre, Nuuk og Sisi- miut, fordi bygdebefolkningen i den gamle Nuuk kommune kun udgør 2% af kom- munens samlede befolkning, og for Sisimiut er det 4%, hvis Kangerlussuaq lufthavn ikke regnes med som bygd. Derfor har bygdernes omkostningsniveau pr. indbygger i de to største vækstcentre relativ ringe betydning sammenlignet med de valgte distrik- ter, hvor bygdebefolkningen i Upernavik udgør over 60% og i Kangaatsiaq over 50% af den samlede befolkning.

I sammenligningen mellem distrikterne ville det have været mere repræsentativt også at inddrage et af de største vækstcentre Nuuk eller Sisimiut, men det er af oven- nævnte årsager valgt fra.

For de seks kommuner er de enkelte udgiftsposter fordelt på bosted ud fra følgende kriterier:

- Alle udgifter, der vedrører driften af et bosted, er henført til bostedet. Derimod er de udgifter, der vedrører den samlede drift af kommunen samlet under 'fælles kommune', så byerne ikke kom til at bære fællesdriften. Det indebærer eksem- pelvis, at 'fælles kommune' bærer de administrative løn- og driftsomkostninger for de enkelte forvaltninger og dermed kommunekontoret, medens løn og drifts- midler for de enkelte bygdekontorer er fordelt på bygdene.
- Aktiviteter for bygdebefolkningen, der gennemføres i byerne, er delt ud på byg- derne. Eksempelvis er driften af kollegier delt ud på bygdene efter, hvor mange elever der har boet fra hver bygd. Derimod er driften af Piareersarfik (det lokale vejlednings- og erhvervsintroduktionscenter) holdt under 'fælles kommune', dels fordi det vil være meget vanskeligt at dele de korterevarende forløb op på bosteder, dels fordi en del unge fra bygdene formelt flytter til byen i forbindelse med længerevarende forløb og derfor ville belaste byens regnskab, selvom de egentlig kommer fra en bygd, og en del efter undervisningsforløbet flytter tilbage til bygden.



- Alle udgifter på social- og ældreområdet er delt ud på den enkelte persons bosted. Undtaget herfra er de områder, der kan siges at være 'bostedsuafhængige' som handicapområdet, hvor en enkelt svært handicappet kan medføre store omkostninger for det pågældende bosted. Samtidig er der en tendens til, at de handicappede fra bygderne flytter til byen, hvor det ofte er lettere at færdes og bedre service, eller de flytter til institutioner i byerne. For at undgå, at de belaster byernes regnskaber, er udgiftsposterne på handicapområdet samlet under 'fælles kommune'.
- For områder som erhvervsudviklingsstøtte, der typisk omfatter bl.a. turismeudvikling, gælder, at de er placeret under 'fælles kommune', da det vedrører udvikling af kommunens samlede erhvervsgrundlag, selvom den beskæftigelsesmæssige effekt primært er til glæde for byen og måske enkelte bygder.

Intentionen med opsplitningen af de kommunale regnskaber har været at vurdere, hvordan de forskellige bosteder påvirker den økonomi, kommunen administrerer, og dermed i hvilket omfang nedlæggelsen af en given bygd vil påvirke økonomien.

De valgte kriterier for opdelingen betyder, at langt størstedelen af de administrative løn- og driftsomkostninger i de grafiske præsentationer bliver samlet som en selvstændig kolonne under betegnelsen 'fælles kommune', fordi de vedrører den samlede administrative drift af de enkelte forvaltninger. Derfor fremstår kommunernes byer som om, de har meget lave administrative omkostninger, men i realiteten skal broderparten af de samlede administrative omkostninger, der er opgjort under 'fælles kommune' lægges til byernes administrative omkostninger, fordi de i praksis primært vedrører 'administrationen' af byen. Derfor vil en nedlæggelse af en eller flere bygder ikke nævneværdigt reducere omkostningerne under 'fælles kommune'.

At de sociale udgifter fordeles på bosted ud fra den enkelte borgers bopæl indebærer, at beboerne på et alderdomshjem medregnes der, hvor alderdomshjemmet ligger og typisk i byen, uanset om vedkommende tidligere har boet i en bygd. Rationalet er, at de nu er borgere i byen og ikke længere påvirker bygdens økonomi. Ligesom studerende fra byen eller bygder, der er flyttet til en af de større byer som Nuuk eller Sisimiut eller til Danmark ikke længere regnes som by- eller bygdeborgere, fordi de har folkeregisteradresse det nye sted.

## Hjemmestyrets offentlige udgifter knyttet til bosted

Langt størstedelen af de bostedsrelaterede opgaver administreres af kommunerne, hvorfor de i hjemmestyrets regnskab optræder som overførsler til de enkelte kommuner og konteres på kommunens stedkode. Derudover administrerer hjemmestyret selv nogle bostedsrelaterede udgifter, der omfatter sundhedsområdet, undervisningen ud over folkeskoleniveau, bortset fra Piareersarfik (de lokale vejlednings- og introduktionscentre), kirken, havne, samt nogle mindre områder, der regnskabsteknisk delvist konteres på bosted.

De enkelte direktorater (nu departementer) har naturligvis løbende opgaver, der relaterer til et enkelt eller grupper af bosteder, men der foretages ikke en regnskabsmæssig opsplitning på bosted heraf. Omfanget af bostedsrelaterede opgaver varierer betydeligt over tid for det enkelte bosted, og der er ikke belæg for at antage, at den ene type bosted i forhold til indbyggertal samlet set lægger beslag på flere interne

hjemmestyreressourcer end andre, eller at en ændring i antallet af bosteder i nævneværdig grad samlet set vil påvirke direktoraternes interne udgiftsniveau. Det er derfor i analysen valgt at se bort fra de enkelte direktoraters ressourceforbrug, bortset fra de udgifter der direkte kan henføres til et bosted eller et distrikt (kommune), og som ikke administreres af kommunen. Det vil formodentlig heller ikke være muligt at foretage en sådan opdeling.

På bygdeniveau, kan hjemmestyrets udgiftsregistreringer for hovedparten af byggerne reduceres til sundhed, der er den største bostedsrelaterede post hjemmestyret administrerer, samt kirken.

Et andet relativt stort decentralt område, hjemmestyret administrerer, er størstedelen af undervisningen efter afslutning af folkeskolen. Bortset fra Piareersarfik (de lokale vejlednings- og introduktionscentre), der administreres af kommunerne, er uddannelsesinstitutionerne samlet i de største byer, og de har en vis betydning for den lokale indkomstgenerering. Samtidig har tilstedeværelsen af uddannelsessøgende på uddannelsesstøtte en betydning for befolkningsgrundlag, boligefterspørgsel og omsætningen i de pågældende byers detailhandel. Da hjemmestyrets driftsudgifter ved uddannelsesinstitutionerne og den lokale indkomstgenerering ikke har nogen direkte betydning for forskningsspørgsmålet, er der ikke foretaget en nærmere analyse af betydningen for den enkelte by.

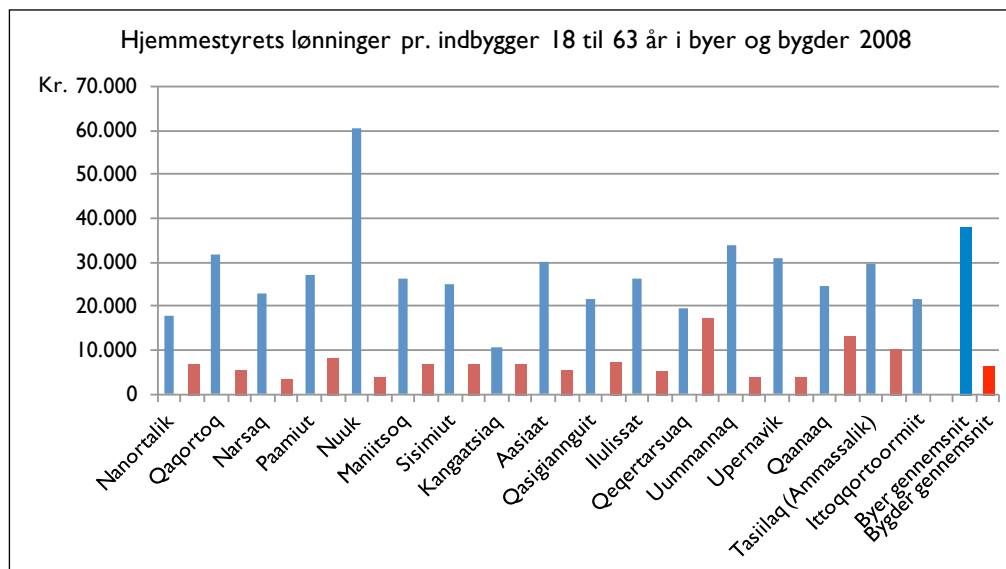


*Fra Polhem Fjeld, Ammassalik august 2002*

### **Hjemmestyrets løndistribution**

På landsplan er hjemmestyret den største arbejdsgiver, og en del af arbejdspladserne er placeret decentralt. Hvor hjemmestyrets samlede driftsomkostninger ikke nødvendigvis er konteret på stedkode, gælder det, at lønnen konsekvent er konteret på stedkode, og for byggerne er der fin overensstemmelse mellem hjemmestyrets samlede regnskab og de aktiviteter, der for den enkelte bygd er relateret til den lokale lønandel. Derfor er

det valgt at anvende hjemmestyrets løndistribution som indikator for det samlede aktivitetsniveau relateret til det enkelte bosted. For langt størstedelen af bygderne passer det meget fint, og der vil ud over lønnen være nogle enkelte driftsudgifter til vedligehold og opvarmning af sygeplejestation og kirke mv., men for byerne vil der ud over lønningerne være en lang række øvrige driftsudgifter.



Oversigt over hjemmestyrelønninger pr. indbygger 18 til 63 år fordelt på byer (blå) og bygder (rød) <sup>a</sup> 2008

Som indikation for hjemmestyrets aktivitetsniveau er der således med udgangspunkt i en opgørelse over løn udbetalt af hjemmestyrets centrale lønadministration i 2008 udarbejdet en oversigt fordelt på de gamle kommuners hovedbyer, samt hver kommunes bygder samlet, hvor lønnen for det enkelte bosted er beregnet pr. indbygger i den arbejdsduelige alder defineret som 18 til 63 år. Oversigten omfatter ikke de personlige skattefri tillæg, som den centrale lønadministration vurderer primært vedrører de større byer. Samtidig omfatter oversigten alene de lønninger, der administreres af den centrale lønadministration, og det betyder, at aktiviteter, der er skilt ud i de hjemmestyreejede virksomheder eller er udliciterede, ikke er omfattet. Eneste væsentlige undtagelse herfor er Mittarfeqarfiit (Grønlands Lufthavnsvesen), hvis løn i 2008 fortsat var administreret af hjemmestyrets centrale lønadministration, men for bygderne har det ingen betydning, da udgifterne til drift af bygdernes helistop er meget begrænsede, og opgaven løses af Pilersuisoq, hvor den indgår i lønnen. Eneste undtagelse i de seks kommuner er Alluitsup Paa (Nanortalik), der har en egentlig heliport.

<sup>a</sup> Narsarsuaq og Kangerlussuaq er ikke regnet med som bygder under henholdvis Narsaqs og Sisimiuts bygder, medens Kulusuk lufthavn og Qaarsut lufthavn er regnet med under henholdsvis bygderne i Ammassalik og Uummannaq

## Sundhedsvæsenet udgifter

Sundhedsvæsenet er det største område, hvor hjemmestyret administrerer de stedsrelaterede driftsomkostninger, og samtidig typisk et område, hvor bosætningsmønsteret og specielt bygderne fremhæves som en betydelig omkostningsforøgende faktor. For at vurdere betydningen og omfanget af sundhedsvæsenets omkostninger er det samlede regnskab for 2008 fordelt på de enkelte distrikter. I 2008 følger sundhedsvæsenets distriktsstruktur den daværende kommunestruktur, hvor den eneste undtagelse er Kangaatsiaq, der indgår som del af Aasiaat lægedistrikt, og Aasiaat lægedistrikt omfatter dermed syv 'bygder'.

I Nuuk er der dels en lokal lægeklinik, der varetager noget af den almindelige konsultation og nogle ambulante undersøgelser, samt landssygehuset SANA (Dronning Ingrids Hospital), der samtidig fungerer som distriktssygehus for Nuuk og også varetager noget af den almindelige konsultation og ambulante undersøgelser. Det at SANA har en dobbeltrolle som landshospital og distrikthospital betyder, at Nuuk ikke direkte kan sammenlignes med de øvrige lægedistrikter.

Der er enkelte poster som medicinforbrug og lægers lønninger ved bygdebesøg, der ikke kan fordeles på bygdeniveau. Der er et selvstændigt *Kapitel 2 Sundhedsvæsenet*, som mere systematisk præsenterer sundhedsvæsenets stedsrelaterede driftsomkostninger, samt de metodiske forbehold og afgrænsninger.

## Hjemmestyrets servicekontrakter

Hjemmestyret havde i 2008 servicekontrakter med nogle helt eller delvist hjemmestyreejede virksomheder, hvor virksomheden via finansloven modtog en ydelse for at udføre en samfundsopgave, der oftest er knyttet til opretholdelsen af det decentrale bosætningsmønster og i enkelte tilfælde fungerer som en subsidiering af udvalgte erhverv. Nedenstående er en skematisk oversigt over de servicekontrakter, der har direkte relation til bosteder og bosætningsøkonomi, hvor der foruden virksomhedsnavn er angivet servicekontraktens beløb, samt hvordan data er indsamlet og en vurdering af, i hvilken udstrækning det har været muligt at fordele subsidieringen ud på de enkelte bosteder.

| Virksomhed                                            | Beløb i mio. kr.          | Hvordan er data tilvejebragt og i hvilket omfang har det været muligt at fordele på bosted?                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pilersuisoq (detailhandel i bygder og yderdistrikter) | 45                        | Modtaget nødvendige regnskabsdata fra KNI til at fordele subsidieringen på bosted.                                                                                                                                                                                                                          |
| Neqi A/S (lamme-slagteri i Narsaq)                    | Drift 4<br>Indhandling 11 | Årsrapport med regnskab for 2008. Driften foregår i Narsaq.<br>Det har ikke været muligt af fordele indhandlingen af får og lam på de enkelte færeholdersteder, men det er kun Tasiusaq ved Nanortalik samt Qassiarsuk og Igaliku ved Narsaq, der ligger færeholdersteder med direkte vejadgang til bygder. |

| <b>Virksomhed</b>                                                              | <b>Beløb i mio. kr.</b>                                         | <b>Hvordan er data tilvejebragt og i hvilket omfang har det været muligt at fordele på bosted?</b>                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Great Greenland (garveri af primært sælskind i Qaqortoq)                       | Indhandlingstilskud 21<br>Indhandlingsomkostninger 7<br>Drift 8 | Årsrapport og regnskab for 2008 samt indhandlingsdata fra Grønlands statistik. Driften foregår i Qaqortoq.                                                                                                                                                                                   |
| Arctic Green Food (indhandling af fisk og anden grønlandsk proviant)           | 19                                                              | Årsrapport og regnskab for 2008 samt rapport fra Greenland Venture ( <i>Greenland Venture 2009</i> )<br>Muligt af fordele subsidieringen på bosted.                                                                                                                                          |
| Nukissiorfiit (el- og vandforsyning)                                           | El og vand 73<br>Gedebelysning 6                                | Modtaget regnskab fra Nukissiorfiit, der muliggør en fordeling på bosted.                                                                                                                                                                                                                    |
| Royal Arctic Bygdeservice (befragtning af bygder og enkelte yderdistriktsbyer) | 65                                                              | Årsrapport med regnskab samt supplerende materiale og oplysninger modtaget fra Royal Arctic Bygdeservice. På grund af regnskabsstruktur er det ikke muligt at fordele subsidieringen på bosted, hvorfor der er foretaget en gennemsnitsberegning for bygderne.                               |
| Arctic Umiaq Line (passagersejlad på dele af Vestkysten)                       | 37                                                              | Årsrapport med regnskab.<br>Narsaq er det eneste af de bosteder, der indgår i analysen, som anløbes af Arctic Umiaq Line. Der er derfor ikke foretaget en fordeling.                                                                                                                         |
| Air Greenland                                                                  | 116                                                             | Årsrapport med regnskab samt supplerende materiale og informationer fra Air Greenland. Det eneste Air Greenland modtager subsidiering for er helikopterbeflyvningen, og subsidieringen er opdelt i fem distrikter. Inden for de enkelte distrikter er der foretaget en gennemsnitsberegning. |

Ud af den samlede subsidiering på 402 mio. kr. til ovenstående virksomheder er det vurderet, at de 37 mio. kr. til Arctic Umiaq Line ikke er relevante for analysen.

Det ikke har været muligt at fordele de 11 mio. kr. for indhandling af lam og får ud på bosted, men beløbet skal fordeles mellem de 51 færeholdersteder, hvoraf kun enkelte ligger i direkte forbindelse eller nærhed af en bygd.

Det har ligeledes ikke været muligt at fordele de 28 mio. til indhandling af sælskind på bosted, men det er på baggrund af data fra Grønland Statistik muligt at fordele beløbet på by og bygderne samlet i hver af de gamle kommuner. Der er foretaget en forholdsmæssig fordeling af indhandlingen mellem bygderne på trods af, at der kan være store forskelle i indhandlingsomfanget for bygder inden for samme kommune.

De 65 mio. kr. til Royal Arctic Bygdeservice er fordelt gennemsnitligt mellem bygderne, medens de 116 mio. kr. til Air Greenlands helikopterbeflyvning er fordelt gennemsnitligt på Air Greenlands fem distrikter.

Ud over de nævnte servicekontrakter var hjemmestyret i 2008 ejer af erhvervsudviklingsselskaberne Grønlands Tursit- og Erhvervsråd (GTE) og Greenland Venture, der er et udviklingsselskab for at hjælpe erhvervsvirksomheder i opstartsfasen. Samlet modtog de 34,4 mio. kr. i subsidiering fra hjemmestyret, hvoraf GTE modtog de 22,3 mio. kr. (*Grønlands Turisme- og Erhvervsråd 2008; Greenland Venture 2010*). Derudover var der i 2008 afsat 34,5 mio. kr. på finansloven til udvikling af det landbaserede turismeerhverv. Endvidere kom Greenland Development på finansloven i 2008 med en etablerings-

bevilling på 82,4 mio. kr., for at fremme afklaringsprocessen med Alcoa om en aluminiumsmelter ved Maniitsoq, og der er afsat en løbende bevilling på 18 mio. kr. de følgende år. Da det er vurderet, at disse selskaber ikke har nævneværdig betydning for de bostedsrelaterede offentlige udgifter, indgår de ikke i analysen.

### *Sammenfatning for de offentlige driftsudgifter*

Samlet vurderes det, at den fordeling, der er foretaget af de kommunalt og hjemmestyre-administrerede driftsudgifter relaterede til de enkelte bosteder og herunder de midler, der via servicekontrakter administreres af de helt eller delvist hjemmestyreejede virksomheder, er relativt tæt på at være dækkende for de offentlige udgifter ved drift af den enkelte bygd, hvorimod der for byernes vedkommende skal inkluderes betydelige ikke lønrelaterede hjemmestyledriftsudgifter.

Når det gælder virksomhederne med servicekontrakter, vil det for nogle af dem være tilfældet, at de ud over den modtagne subsidiering anvender intern krydssubsidiering for at nedbringe prisniveauet i forhold til nogle bosteder. Der er dermed ikke i egentlig forstand tale om en offentlig finansiering af denne del af driften. Det vil blive belyst i *Kapitel 10 Betydningsfulde krydssubsidieringer*.

## De offentlige anlægsudgifter

Historisk har det offentlige stået for langt størstedelen af alle bygge- og anlægsaktiviteter i Grønland – først staten, siden hjemmestyret og hjemmestyreejede virksomheder, samt i noget mindre omfang kommunerne. Det offentlige er forsat uden sammenligning Grønlands største bygherre. I praksis fungerer det offentlige som bygherre for alle typer opgaver fra reparation af en bygdemole over opførsel af enfamiliehuse og boligblokke til lufthavne og vandkraftsværker. Derfor har de offentlige anlægsinvesteringer meget stor betydning for en vurdering af den offentlige økonomi i relation til det enkelte bosted. Omfanget kan ses som en indikation af, i hvilket omfang der foregår en udvikling det pågældende sted, men det kan også ses som en indikation af, hvor det offentlige prioriterer, at udviklingen skal foregå. Samtidig indebærer de offentlige anlægsinvesteringer i sig selv en ikke ubetydelig jobskabelse og indkomstgenereringen og dermed et bidrag til erhvervsgrundlaget, specielt for nogle af de større steder.

Det at nogle offentlige anlægsinvesteringer er store, og set i forhold til det enkelte bosted kan være meget store, betyder et markant udsving i aktivitetsniveauet fra år til år, specielt for de mindre bosteder. Et år bygges der måske en ny skole i en bygd, hvorefter der kan gå flere år, før der igen foregår bygge- og anlægsaktiviteter. Det betyder, at det specielt for de mindre bosteder bliver relativt meningsløst at vurdere bygge- og anlægsaktiviteterne på baggrund af et enkelt år.

Derfor var det intentionen at vurdere de offentlige bygge- og anlægsudgifter over hele hjemmestyreperiode, men siden nedlæggelsen af GTO (Grønlands Tekniske Organisation) i 1987 er der et decideret hul i viden om, hvor, hvornår og til hvilken pris der er gennemført anlægsaktiviteter. Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik ligger inde med elektroniske registreringer for perioden 2008 til 2010, og ud fra de årlige skriftlige redegørelser for Anlægs- og Investeringsfonden har det været muligt at rekonstruere perioden fra 2004 til 2007, men det har ikke umiddelbart været muligt

at gå længere tilbage. (*Direktoratet for Bolig, Infrastruktur og Miljø 2004, 05, 06, 07; Departementet for Bolig, Infrastruktur og Trafik 2008, 09 og 10; Grønlands Hjemmestyre 2008; Grønlands Selvstyre 2010*)

Det har således været muligt at skabe et overblik for hjemmestyrets anlægsinvesteringer for perioden 2004 til 2010, men for den samlede sum muliggør det kun en oversigt fordelt på den grove kategorisering by og bygd. Det har endvidere været muligt at fordele trefjerdedele af hjemmestyrets anlægsudgifter på de gamle kommuner.

De kommunale data har generelt været en del lettere tilgængelige. For hver kommune samlet kan der umiddelbart skabes et overblik over perioden fra 2000 frem til kommunesammenlægningen pr. 1. januar 2009. Det har også for de seks udvalgte kommuner været muligt at fordele anlægsudgifterne i 2008 ud på de enkelte bosteder, men da hjemmestyrets data ikke muliggør en rimelig fordeling på bostedsniveau, er der ikke gjort noget for at fordele de kommunale anlægsudgifter ud på bosted for en længere årrække.

Der bliver således i kapitlet om offentlige anlægsinvesteringer præsenteret et groft overblik over de samlede offentlige anlægsudgifter fordelt på by og bygd, samt på de enkelte gamle kommuner, og der bliver samtidig redegjort nærmere for det ringe datagrundlag.

Trods det ringe datagrundlag vurderes det, at opgørelsen giver et rimeligt indblik i, hvor det offentlige har gennemført bygge- og anlægsaktiviteter inde for den seksårige periode.

## ***Hjemmestyrets ordninger med boliglån***

En del af boligbyggeriet finansieres direkte over finansloven, medens andet delfinansieres via hjemmestyrets forskellige låne- og støtteordninger, der alle har et element af at sikre beboeren en bolig til betydeligt under det udgiftsniveau en låntagning på det frie marked ville medføre. (*Skatte- og Velfærdskommissionen 2011*) Det kan naturligvis diskuteres, om sådanne ordninger bør indgå i en vurdering af de offentlige udgifter relateret til det enkelte bosted. Det er valgt at præsentere de forskellige ordninger for at give et indblik i deres betydning for lokaløkonomien for forskellige typer af bosteder.

## **Offentlige virksomheders interne krydssubsidiering**

Intern krydssubsidiering er virksomhedens egen prisudligning, der indebærer, at forbrugerne et sted betaler en pris for en given vare eller ydelse, der ligger over den pris markedskræfterne det pågældende sted ville udløse, og på den måde kan prisen holdes nede andre steder, hvor den ville være højere, hvis det alene var overladt til markedskræfterne. Den form for krydssubsidiering er meget udbredt på verdensplan og anvendes af de fleste større virksomheder og kæder. Motivet for at holde priserne lavere på steder, hvor markedskræfterne ville udløse højere priser, er at sikre sig adgangen til dette marked og også nogle gange for at forebygge, at konkurrenter kommer ind de pågældende steder og af den vej får adgang til en større del af markedet.

Krydssubsidiering anvendes også i forbindelse med indhandling, så der internt i en virksomhed eller koncern opretholdes sammenlignelige indhandlingspriser for samme vare, selvom indhandlingsomkostningerne er varierende mellem de forskellige indhandlingssteder. I en grønlandsk sammenhæng vil det typisk vedrøre fisk, skaldyr

mv. Også her kan motivet være at sikre sig adgangen til produkter og/eller leverandører, eller krydssubsidieringen indgår som et led i bestræbelsen for at holde konkurrenter ude.

Generelt gælder, at virksomheden opretholder ens pris (krydssubsidieringen), så længe det samlet set anses for lønsomt. Alternativt kan opretholdelsen af krydssubsidiering skyldes et politisk pres.

I Grønland har krydssubsidieringen været et vigtigt element i opretholdelsen af det decentrale bosætningsmønster, hvor staten med sit monopol gennem ensprissystemet sikrede, at indbyggerne overalt i landet kunne få en vare eller ydelse til den samme pris, ligesom de kunne indhandle til den samme kg eller stykpris, uanset ekstraomkostninger som følge af fragt, opbevaring og små enheder. Da der var tale om et statsmonopol, var motiveringen for krydssubsidieringen en anden, end det, der typisk gælder for private virksomheder, og prisfastsættelsen var politisk vedtaget ud fra overordnede samfundsøkonomiske og sociale betragtninger. Ensprissystemet blev overtaget af hjemmestyret, men har været under gradvis afvikling siden 1994, da KNI blev divisioneret, og Pisiffik blev en selvstændig detailkæde, der driver forretninger i Qaqortoq, Nuuk, Maniitsoq, Sisimiut, Aasiaat og Ilulissat på kommercielle markedsvilkår. Samtidig fik KNI datterselskabet Pilersuisoq, der har forsyningsforpligtelsen til resten af landet, og samtidig med geografiske variationer opretholder en række af de gamle samfundsrelaterede opgaver, som indhandling af sælskind, bemanning af bygdehavne og helistop mv., opgaver der kan ses som et levn fra KGH-tiden.



*Royal Arctic Line Tasiilaq august 2005*

De fleste helt eller delvist hjemmestyreejede virksomheder anvender i en eller anden udstrækning krydssubsidiering. Det kan diskuteres, i hvilken grad denne krydssubsidiering er et led i den offentlige finansiering af bestemte bosteder, eller om det er en naturlig konsekvens af at fungere som landsdækkende virksomhed. Den eneste årsag til det er relevant at forholde sig til krydssubsidieringen er, at der er tale om



helt eller delvist offentligt ejede virksomheder, der i en vis udstrækning er underlagt politiske prioriteringer. Og det er tænkeligt, at en privat virksomhed, der ikke gennem en offentlig hovedaktionær blev tilskyndet eller presset til at opretholde krydssubsidieringen, delvist havde afskaffet den og for en del bosteders vedkommende havde stoppet aktiviteterne.

Dermed har krydssubsidieringen gennem flere år været et politisk tema i Grønland, hvor nogle opfatter den som et udtryk for, dels at det offentlige sikrer lavere priser ved bosteder, som de opfatter som urentable, (*NIRAS 2010*), dels at det medfører unfair konkurrence for private virksomheder, der ønsker at operere de pågældende steder. Fordi selskaber som Royal Arctic Line, Air Greenland, Tele Greenland mv. (stort set) har monopol, opfattes krydssubsidieringen også som en unødigt omkostningsforøgelse de steder, hvor markeds kræfter ville medføre lavere priser. Den prisforøgelse, som krydssubsidieringen medfører nogle steder, anses for at reducere private virksomheders konkurrenceevne på verdensmarkedet. Således indgår krydssubsidieringen som et vigtigt element i bosætningsdebatten.

For at belyse omfanget af krydssubsidieringen og dens betydning for de enkelte bosteder, har jeg været i dialog med de helt eller delvist selvstyrejede virksomheder, der er relevante i forhold til analysen af de seks udvalgte gamle kommuner. Oftest har reaktionen været, at de ville opretholde krydssubsidieringen, selvom de skulle fungere som private virksomheder på helt kommercielle vilkår. Fra et regnskabsmæssigt synspunkt har krydssubsidieringen ofte en begrænset betydning, men den anses som en nødvendighed for at operere på bestemte dele af markedet. Eksempelvis afviser Royal Greenland, at de anvender krydssubsidiering, hvor argumentet for at opretholde indhandlingen de steder, der er underskudsgivende eller kun giver ringe overskud, er tilgangen til bestemte attraktive råvarer som ørred eller stenbiderrogn, der forudsætter, at de det pågældende sted også indhandler øvrige arter.<sup>a</sup> Modsat opfatter Tele Greenland den interne krydssubsidiering for forudsætningen for opretholdelsen af et landsdækkende telenet og for at få adgang til vigtige markedsområder.<sup>b</sup> Og Royal Arctic Line opfatter krydssubsidieringen som forudsætningen for opretholdelsen af besejlingen til Grønland til de nugældende takster, da selv ikke Nuuk ville give overskud, hvis byen ikke indgik som feederhavn til en række øvrige byer.<sup>c</sup>

Flere virksomheder har været meget tilbageholdende med at videregive informationer om krydssubsidiering og deres omfang, da de opfattes som konkurrencefølsomme oplysninger. Det er dog lykkedes at få et nogenlunde overblik over krydssubsidieringens betydning for de helt eller delvist hjemmestyrejede virksomheder, der er relevante i forhold til de seks gamle kommuner, der indgår i analysen.

- Pilersuisoq driver butikker i de fleste bygder og 12 byer og modtager en direkte subsidiering for driften af bygderne og de otte byer via en finanslovsbevilling, der som udgangspunkt dækker underskuddet de pågældende steder. Samtidig forsøger Pilersuisoq at tilpasse vareudbud og serviceniveau i de enkelte butikker, så det afstemmes til omsætningen, kombineret med den offentlige subsidiering. Der vil som altid i sådanne kæder være nogle butikker, der for en periode (også længerevarende) giver underskud, medens andre giver overskud, hvorved der opstår en naturlig krydssubsidiering, men der foregår ikke nogen systematisk

a Samtale med Nils Duus Kinnerup 14. februar 2012

b Samtale med Dan Sørensen Budek 23. september 2010

c Samtale med John Rasmussen 26. februar 2012

krydssubsidiering fra by til bygd eller tilsvarende. I det omfang, der foregår en krydssubsidiering, påvirker det ikke prisdannelsen i de 6 største byer, hvor der findes Pisiffik butikker. Det er derfor valgt at se bort fra den interne krydssubsidiering i Pilersuisoq.

- Polaroil har forsyningspligten af og monopol på flydende brændstof, smøreolie samt gas til hele landet, og der opretholdes et ensprissystem uden subsidiering fra landskassen. Derfor foregår der en ikke ubetydelig intern krydssubsidiering, hvor de største kunder og aktiviteter som havne- og søbunkering af trawlere, fragt-, passager- og krydstogtsskibe er med til at holde priserne nede for landets øvrige kunder og formodentlig også for indbyggerne i de større byer. Der er ingen tvivl om, at krydssubsidieringen har størst betydning for de mindre og mest isolerede bosteder, men regnskabssystemet muliggør ikke en fordeling for de enkelte varekategorier på stedkode, og dermed en beregning af krydssubsidieringens betydning for det enkelte bosted. Uden intern krydssubsidiering ville brændstofprisen formodentlig stige for den enkelte borger overalt i landet og mest i de mindste og mest isolerede steder. Af ovennævnte grunde er det valgt ikke at foretage en nærmere analyse af Polarails interne krydssubsidiering.
- Royal Greenland fastholder som nævnt, at de ikke benytter intern krydssubsidiering som led i opretholdelsen af indhandlingen ved bestemte bosteder, men at indhandlingen opretholdes for at sikre sig tilgangen til attraktive råvarer, der vurderes at have betydning for den samlede markedsføring af koncernen samt adgangen til lukrative dele af det internationale marked. Det har ikke været muligt at få udleveret eller at gennemgå et samlet regnskab, der kan verificere det, og derfor er det valgt ikke at inddrage Royal Greenland i analysen.
- Nukissiorfiit (leverandør af el, vand og fjernvarme) modtager direkte subsidiering via finansloven, samtidig med at der anvendes intern krydssubsidiering på flere niveauer dels mellem forskellige bosteder dels mellem forskellige ydelser og kundegrupper. Der er modtaget et samlet regnskab for Nukissiorfiit, der muliggør en vurdering af de forskellige krydssubsidieringer, og som giver et noget overraskende resultat. Det er der redegjort nærmere for i *Kapitel 7 Hjemmestyrers servicekontrakter*.
- Tele Greenland modtager ikke subsidier via finansloven, men der foregår en intern krydssubsidiering. På baggrund af det stedsrelaterede regnskab og en tæt dialog med Tele Greenland er det muligt at redegøre nærmere herfor i *Kapitel 10 Betydningsfulde krydssubsidieringer*.
- Air Greenland modtager ikke offentlig subsidiering for fastvingebeflyvningen, men der anvendes i et vist omfang intern krydssubsidiering, hvor nogle ruter er med til at holde priserne nede på andre. Det forretningsmæssige motiv er at sikre sig et landsdækkende rutenet og reducere omfanget af udefrakommende konkurrence. Af konkurrencehensyn har Air Greenland ikke villet oplyse omfanget af den interne krydssubsidiering for de enkelte destinationer, men regnskabschefen har oplyst, at ruterne Kulusuk – Nuuk, Aasiaat – Kangerlussuaq og Narsarsuaq – Nuuk er overskudsgivende, og at ruten Kangerlussuaq – Upernavik hviler i sig selv.<sup>a</sup> Det betyder, at krydssubsidiering ikke er relevant i forhold til de seks distrikter, som analysen omfatter. Der foregår derimod en subsidiering af heli-

---

a Samtale med Air Greenlands regnskabschef Mogens Jensen den 28. februar 2012

kopterbeflyvningen, der beskrives nærmere i *Kapitel 7 Hjemmestyrets servicekontrakter*.

- Mittarfeqarfiit (Grønlands Lufthavnsvæsen) var i 2008 ikke længere på finansloven. Der foregår en ikke ubetydelig intern krydssubsidiering, hvor Kangerlussuaq, Narsarsuaq, Nuuk og i beskedent omfang Ilulissat bidrager med overskud medens de øvrige lufthavne og de fleste heliporte er underskudsgivende. Regnskabsteknisk er der det meget store problem, at afskrivningen af anlægsudgifterne ikke indgår, og en inddragelse heraf ville formodentlig betyde, at samtlige lufthavne undtagen Kangerlussuaq og Narsarsuaq (der er anlagt og betalt af US Air force)<sup>a</sup> ville give et betydeligt underskud, medens underskuddet for de gamle heliporte formodentlig ville være betydeligt mindre. Eller sagt på en anden måde, skulle forbrugeren være med til at finansiere etableringen af landingsbaner, ville lufthavnsafgiften stige markant. På grund af den samlede problemstilling er det valgt ikke at inddrage Mittarfeqarfiit i analysen, men problematikken belyses nærmere i kapitlet *Kapitel 10 Betydningsfulde krydssubsidieringer*.
- Royal Arctic Bygdeservice får finansieret størstedelen af driften via offentlig subsidiering, og det er derfor valgt at se bort fra den interne krydssubsidiering, der eventuelt måtte finde sted. Royal Arctic Bygdeservices økonomi behandles nærmere i *Kapitel 7 Hjemmestyrets servicekontrakter*.
- Royal Arctic Line, der på selve befragtingen anvender ensprissystemet uanset destination i Grønland, modtager ikke subsidier fra det offentlige. Derimod foregår der en betydelig intern krydssubsidiering ved, at fragtraten fra Aalborg til Grønland for almindelig containergods er ca. tre gange højere end fra Grønland til Aalborg, og for temperaturregulerede containere er fragtraten 4 til 8 gange højere fra Aalborg til Grønland end omvendt afhængig af containerstørrelse. Den store forskel i fragtrate er en politisk motiveret indirekte subsidiering af primært fiskerierhvervet. Hvor der gælder enspris for selve befragtingen, er der en ikke ubetydelig forskel i håndteringsafgiften mellem de enkelte havne, der for langt de fleste havne i praksis udliciter et eventuelt underskud i befragtingen. Fordi der ikke er nogen havne i de seks kommuner, der indgår i analysen, hvor håndtering og befragtingen samlet giver underskud, er der valgt ikke at inddrage krydssubsidieringen i analysen. Royal Arctic Lines prisstruktur og interne beregning for de enkelte destinationer præsenteres i *Kapitlet 10 Betydningsfulde krydssubsidieringer*.

## Sammenfatning for krydssubsidieringer

Samlet set vurderes det, at gennemgangen af de helt eller delvist hjemmestyreejede virksomheder giver en rimelig indikation af krydssubsidieringens betydning for de enkelte bosteder i de seks udvalgte gamle kommuner.

For byderne i de seks distrikter er de væsentlige helt eller delvist hjemmestyreejede virksomheder, der anvender intern krydssubsidiering Nukissiorfiit, Tele Greenland, Mittarfeqarfiit og Royal Arctic Line, og der redegøres nærmere for betydningen i de følgende kapitler. Endvidere foregår der en intern krydssubsidiering i Polaroil, som det beklageligvis ikke har været muligt at skaffe tilstrækkelige data for, men det vurde-

---

<sup>a</sup> Tilsvarende ville omkostningerne for Kulusuk og Nerlerit Inaat (Constablepynt) formodentlig være stort set uændrede.

res, at det primært er de større kunder som skibe, trawlere, energiproduktion mv. der primært bidrager med det overskud, der muliggør at fastholde samme prisniveau ved de mindre bosteder, som i de større byer.

## Sammenfatning for spørgsmål 2

Samlet vurderes det, at gennemgangen af: de kommunalt administrerede driftsudgifter, de hjemmestyreadministrerede driftsudgifter, hjemmestyrets servicekontrakter, de offentlige anlægsudgifter samt de offentlige virksomheders interne krydssubsidiering giver en rimelig velunderbygget belysning af forskningsspørgsmålets delspørgsmål 2.

Afhandlingens økonomiske del afsluttes med en diskussion af, i hvilket omfang det på baggrund af de gennemførte analyser vurderes, at bygderne og i et vist omfang yderdistriktsbyerne medfører flere offentlige udgifter målt pr. indbygger, end det gælder for befolkningen i de større byer. Samt i hvilket omfang datagrundlaget muliggør en sådan analyse.



*Melvillebugten august 2009*

## Kapitel 2

# Bygdernes indkomst- og erhvervsgrundlag

Den store udfordring med at analysere og forstå bygdernes erhvervsgrundlag er, at der er tale om en blandingsøkonomi.

Dels består bygdernes erhvervsgrundlag af en moderne pengeøkonomi, der for en stor dels vedkommende er en velkendt størrelse, fordi indkomsten fra lønninger og erhverv fremgår af den enkelte borgers selvangivelse, hvor erhvervsindkomsten overvejende stammer fra indhandling af fisk og sælskind.

Dels består erhvervsgrundlaget af fangst og fiskeri delvist til eget forbrug, og som i stort omfang distribueres internt i bygden uden det indgår i en pengeøkonomi. Den interne distribution har mere karakter af uformel socialhjælp til den del af bygdens indbyggere og familier, der ikke slev har mulighed for at tilvejebringe fødevarer fra fangst. Den del af fangst og fiskeri, der bidrager til bygdens basale eksistens, kan karakteriseres som naturalieøkonomi i lidt bredere forstand.

Samtidig er der en del af fangst og fiskeri, der af mere uformelle kanaler distribueres rundt i landet, hvor den omsættes for penge. Men størstedelen af den omsætning indgår ikke i den officielle eller formelle økonomi, fordi den ikke selvangives. Der er ikke tale om en bevidst unddragelse af skatteindberetning, og dermed det der i en traditionel økonomiforståelse opfattes som sort økonomi, men en historisk og kulturelt betinget videreudvikling af den gamle tuskhandeløkonomi.

Den del af fangst og fiskeri, der ikke officielt indhandles, optræder dermed i to former som dels naturalieøkonomi dels en uformel pengeøkonomi, og samlet kan de karakteriseres som subsistensøkonomi.

Den afgørende udfordring i vurdering af bygdernes erhvervsgrundlag i en moderne økonomisk forståelsesramme er, at opgørelsen af erhverv er baseret på kvantificerbare data og dermed penge, og her bliver subsistensøkonomi med dens dobbeltbetydning vanskeligt håndterbar. En blandt flere udfordringerne er at 'oversætte' værdien af fangst og fisk til eget forbrug, samt det der pengefrit distribueret i bygden, til økonomisk værdi. Skal omregningsfaktoren være den potentielle indhandlings- eller salgsværdi, eller skal den baseres på prisen for en tilsvarende fødevarer i butikken? En anden hovedudfordring er, at datagrundlaget for mængde af såvel den del af fangst og fiskeri der indgår i naturalieøkonomien, som den del der distribueres af uformelle kanaler, er ufuldstændigt, og det gør det vanskeligt at værdifastsætte subsistensøkonomien.

Som det vil blive nærmere belyst i *Del 2 Den lokale dynamik*, er der meget store forskelle mellem de enkelte distrikter og bygdene imellem. Hvor der i de fleste bygder er en relativt udbredt naturalieøkonomi, er der stor spredning i forhold til betydningen af den del af fangst og fiskeri, der distribueres af uformelle kanaler.

I nærværende kapitlets første del gennemgås bygdernes erhvervsgrundlag på baggrund af den officielle økonomi, medens der i den sidste del i afsnittet *Fangstens betydning* er en nærmere analyse og problematisering af subsistensøkonomien.

# Bygdernes officielle økonomi

I de følgende afsnit vil bygdernes erhvervsgrundlag baseret på lønindkomster og den del af erhvervsindkomster, der indgår i den officielle eller formelle økonomi, samt sociale overførselsindkomster blive belyst.

Der er tidligere gjort forsøg på at belyse bygdernes erhvervsgrundlag (*NORDREGIO 2010*), der dog indebærer et par metodiske begrænsninger. Dels at alle sociale overførselsindkomster, inklusiv alderspension, indregnes i det offentlige tertiære erhverv, dels at 'lønsommen', inden for de forskellige erhvervskategorier ud fra en lavt defineret årsløn, omregnes til personækvivalenter, hvorved bygdernes befolkning i den arbejdsduelige alder bliver godt en femtedel større, end den reelt er. Derved fremstår bygderne som om, de har et betydelig dårligere indkomst- og erhvervsgrundlag end det, der kan konkluderes på baggrund af den pågældende undersøgelses datagrundlag.

I samme undersøgelse konkluderes det, at det primære erhverv (fangst, fiskeri og fårehold) i bygderne bidrager med mellem en femtedel og en sjettedel af bygdernes samlede økonomi.

## Datagrundlag

For at belyse bygdernes indkomst- og erhvervsgrundlag er der for 2008 for de seks distrikter Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik indsamlet data for alle de væsentligste løn- og erhvervsindkomstkilder, samt de sociale overførselsindkomster. Indtægtskilderne er gennemsnitligt fordelt på indbyggerne i den arbejdsduelige alder, defineret som 18 til 63 år, der i 2008 var pensionsalderen. Specielt for indhandlere (fiskere og fangere) vil der være såvel yngre som ældre, der har bidraget til den samlede erhvervsindkomst, men på baggrund af en gennemgang af samtlige indhandlers fødselsår og indhandlingsindkomst i Upernavik vurderes deres indhandling til samlet set at have beskeden betydning. Derfor vurderes det, at fastsættelsen af den arbejdsduelige alder fra 18 år, hvor de unge ofte begynder for alvor at indgå i arbejdsmarkedet, til 63 år, hvor størstedelen i 2008 gik på pension, i praksis vil være den bedste definition for en gennemsnitlig fordeling af løn- og erhvervsindkomst.

- Lønindkomsterne omfatter: de kommunalt administrerede lønninger, hjemmestyrets lønninger, der primært vedrører sundhedsvæsenet <sup>a</sup>, Nukissiorfiit, KNI Pilersuisoq, eventuelle indhandlingsanlæg samt indhandlingsted for sælskind. Det bør bemærkes, at KNI Pilersuisoq i bygderne driver havne, hellistop salg af brændstof mv. og tilsvarende serviceydelser, og at der derfor oftest ikke er andre hjemmestyreejede service- og forsyningsvirksomheder end Nukissiorfiit og KNI Pilersuisoq repræsenteret i bygden. I de større bygder vil der i begrænset omfang også være lønninger fra private kiosker og enkelte steder håndværkervirksomheder mv., og for de kommuner der har privatiseret dag- og natrenovation lønninger herfra. Disse lønninger indgår ikke, men vurderes til at have meget begrænset betydning i en gennemsnitsbetragtning.

Great Greenlands indhandling af sælskind varetages nogle steder af private, hvor det andre steder foregår i offentlig regi, som i Ammassalik, hvor kommu-

---

a For følgende bosteder indgår Mittarfeqarfiit (Grønlands Lufthavnsvesen) lønningerne under hjemmestyrets løn: Nanortalik, Alluitsup Paa, Qaqortoq, Narsaq, Narsarsuaq, Upernavik, Kulusuk og Tasiilaq.

nen varetager indhandlingen. I alle tilfælde er Great Greenlands honorering af indhandlingsstedet medregnet som en lønindkomst.

- Erhvervsindkomster omfatter indhandling af fisk og sælskind mv. I gennemsnitsberegningen og dermed i nedenstående oversigter er der benyttet den samlede udbetalte sum for indhandling, hvorfra skal trækkes den enkelte indhandlers dokumenterede driftsomkostninger for at få den skattepligtige indkomst. Valget er begrundet i ønsket om at belyse indhandlingens samlede betydning for lokal-samfundets økonomi og dermed det økonomiske råderum, der er til at finansiere bl.a. fiskeri og fangst. Samtidig ville en anvendelse af skattepligtig indkomst indebære en række begrænsninger på grund af gældende fradragsregler, en problemstilling der er nærmere belyst i *Del 2 Den lokale dynamik*.

Det er valgt ikke at inddrage indhandling af får og lam, fordi indbyggerne ved fåreholderstederne i vurderingen ikke er indregnet i bygdernes indbyggertal, selvom enkelte fåreholdersteder ligger tæt på og med direkte vejforbindelse til en bygd. I nærværende undersøgelse drejer det sig i praksis om Tasiusaq (Nanortalik), Igaliku og Qassiarsuk, og specielt ved Qassiarsuk er der fåreholdersteder, der nærmest ligger i bygden. Fåreholderstederne ved de tre bygder har direkte daglig glæde af bygdens faciliteter og service, men for at muliggøre en praktisk håndterbar afgrænsning er de ikke inkluderet i vurderingen. Der er en nærmere beskrivelse af fåreholdernes samfundsmæssige betydning i *Kapitlet 13 Nanortalik – Sydgrønland*, men der foretages ikke en egentlig vurdering af fåreholderstedernes økonomiske relation til de bygder, de ligger ved, et område der fortjener et nærmere studie.

I de større bygder kan der være erhvervsindkomster fra selvstændige virksomheder som entreprenører, bådmekanikere, kiosk- og butiksejere mv. Indkomsten fra disse er ikke medregnet på grund af manglende data, men det vurderes, at den for de fleste bygder ikke har betydning og for de øvrige kun begrænset betydning. Selv for en af de største bygder Alluitsup Paa, der bl.a. har entreprenør- og VVS virksomhed samt butik og et par kiosker, var erhvervsindkomsten i disse virksomheder særdeles beskeden i 2008.

- De sociale overførselsindkomster omfatter kun det, der vedrører befolkningen i den arbejdsduelige alder (18-63 år), som er opdelt på førtidspension, offentlig hjælp inklusiv barsels- og sygedagpenge samt boligsikring. I begrænset omfang vil der være alderspensionister, der får del i boligsikringen, og som derfor burde være trukket ud, hvilket på grund af datamangel ikke er sket, men det vurderes ikke at påvirke den samlede vurdering nævneværdigt.

Der er ikke foretaget en tilbundsående analyse af byernes indkomst- og erhvervsgrundlag. Men byernes indkomst- og erhvervsgrundlag indgår i oversigterne for de enkelte distrikter for de samme parametre som for bygderne for derved at muliggøre en sammenligning mellem byernes og bygdernes indtægts- og erhvervsgrundlag på netop disse parametre.

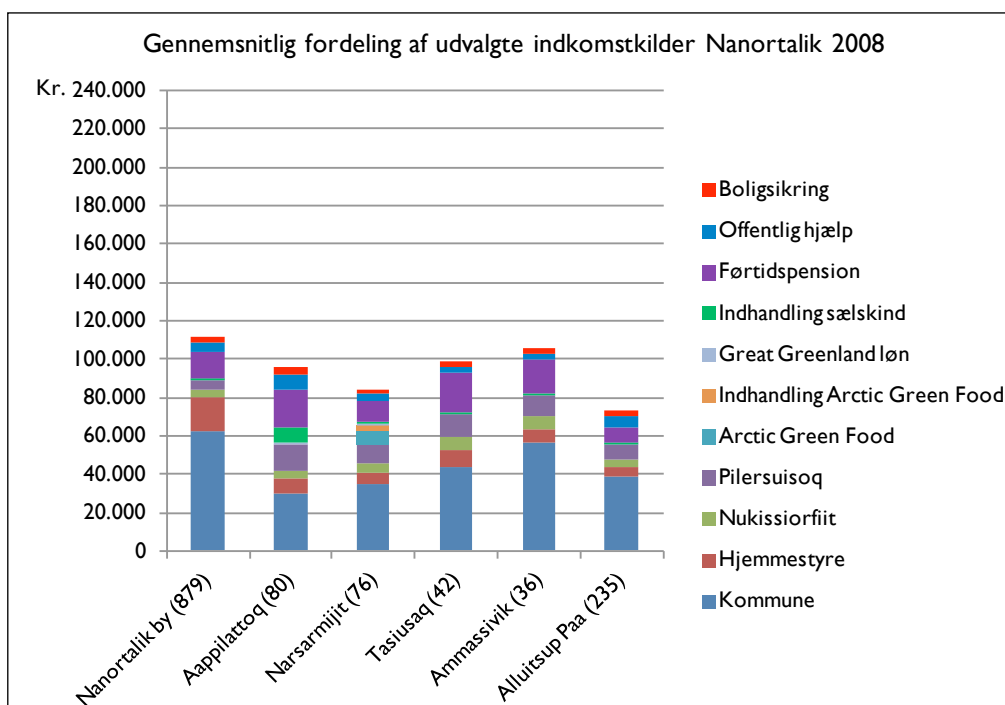
Der er nærmere redegjort for de metodiske overvejelser og forbehold i det foranstående *Kapitel 1 Grønlands og bygdernes økonomi*. I afsnittet 1. *Hvad lever befolkningen i bygderne af, og hvad er erhvervsgrundlaget?*

# Indkomst- og erhvervsgrundlag på distriktsniveau

I det følgende præsenteres fordelingen af indkomstkilder i 2008 på ovenstående parametre fordelt på befolkningen i den arbejdsduelige alder defineret som 18 til 63 år.

Det indebærer, at værdien af den fangst og de fisk samt øvrige produkter som bær, kvan, husflid mv., der samlet udgør subsistensøkonomien ikke indgår. Der er dermed alene tale om den del af indkomstkilderne, der er officielt bogført, og det giver for alle bygder en underestimering og i flere tilfælde et groft fortegnet billede af erhvervsgrundlag og levestandard, fordi subsistensøkonomien indgår som en væsentlig faktor i bygdernes blandingsøkonomi. Det vendes der tilbage til i afsnittet *De store distriktsforskelle* samt i afsnittet *Fangstens betydning*.

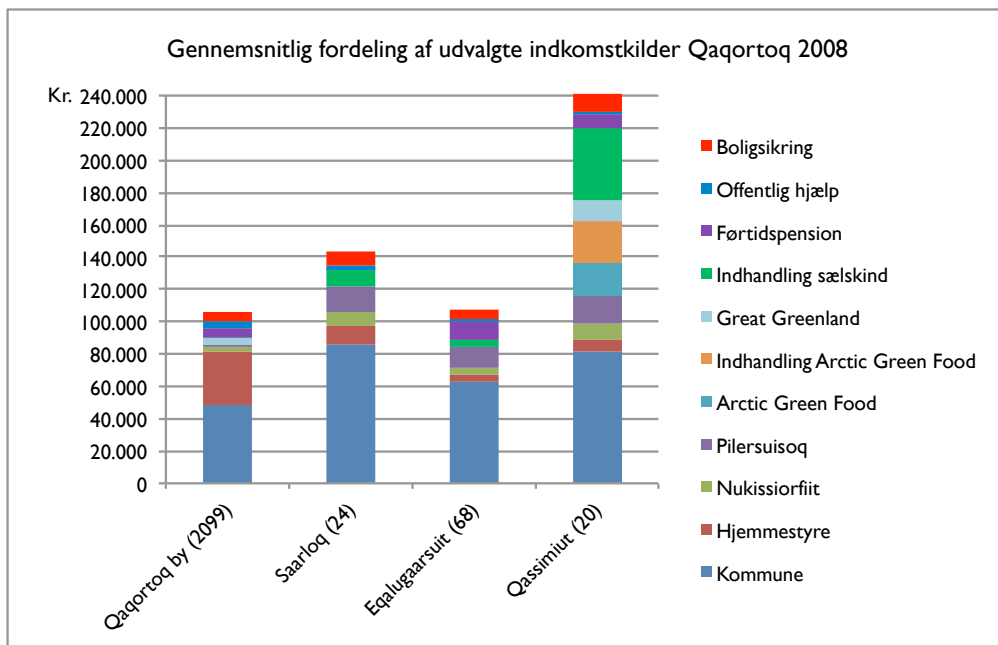
For at kunne sammenligne mellem distrikterne er der anvendt samme indkomstskala med et maksimum på 240.000 kr., hvilket for nogle distrikter får grafen til at fremstå som relativt tom.<sup>a</sup>



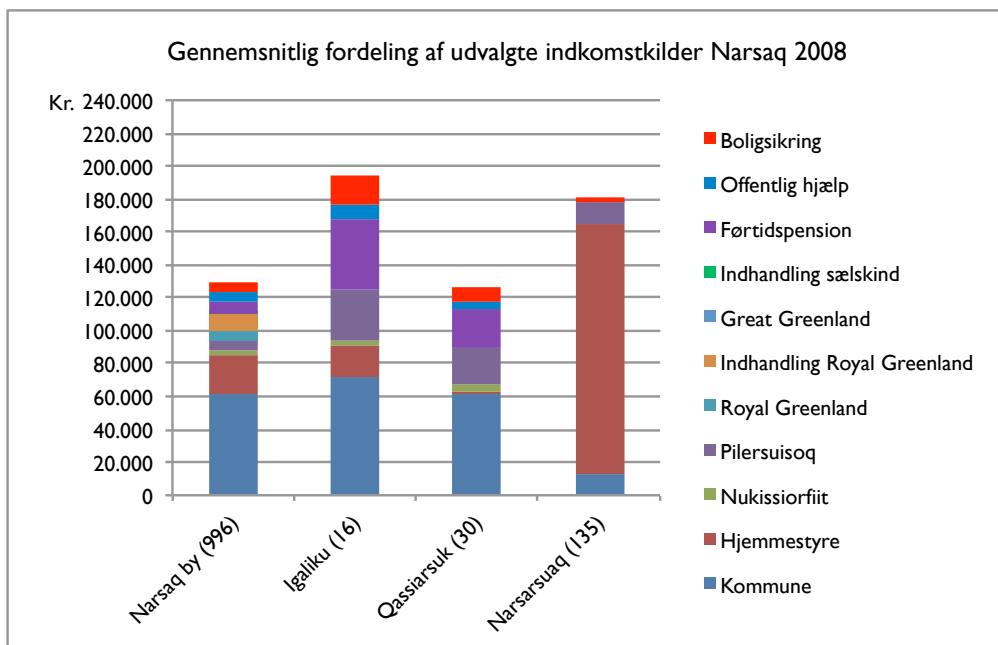
Gennemsnitlig fordeling af udvalgte indkomstkilder fordelt på befolkningen fra 18 til 63 år i 2008 for Nanortalik distrikt (antal indbyggere i den arbejdsduelige alder efter navn på bosted)

<sup>a</sup> Der gøres opmærksom på, at der ikke kan sammenlignes med Grønlands Statistiks statistik over bruttoindkomst, fordi Grønlands Statistik kun medtager den del af befolkningen, der er registreret i de skattepligtige slutopgørelser og som har været skattepligtige hele året. Samtidig inddrager Grønlands Statistik folkepensionen og øvrige indkomster for befolkningen over 63, hvor der i de her viste grafer alene indgår indkomster til befolkningen fra 18 til 63 år. Endeligt er det ikke alle indkomstkilder i bygdene og langt fra alle i bygderne, der indgår i de her viste grafer.

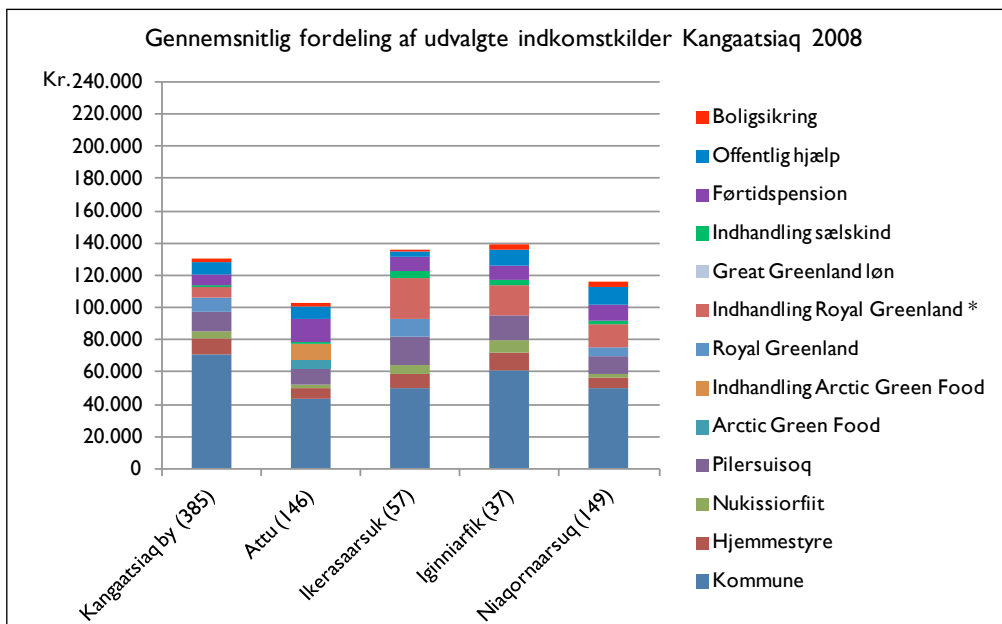




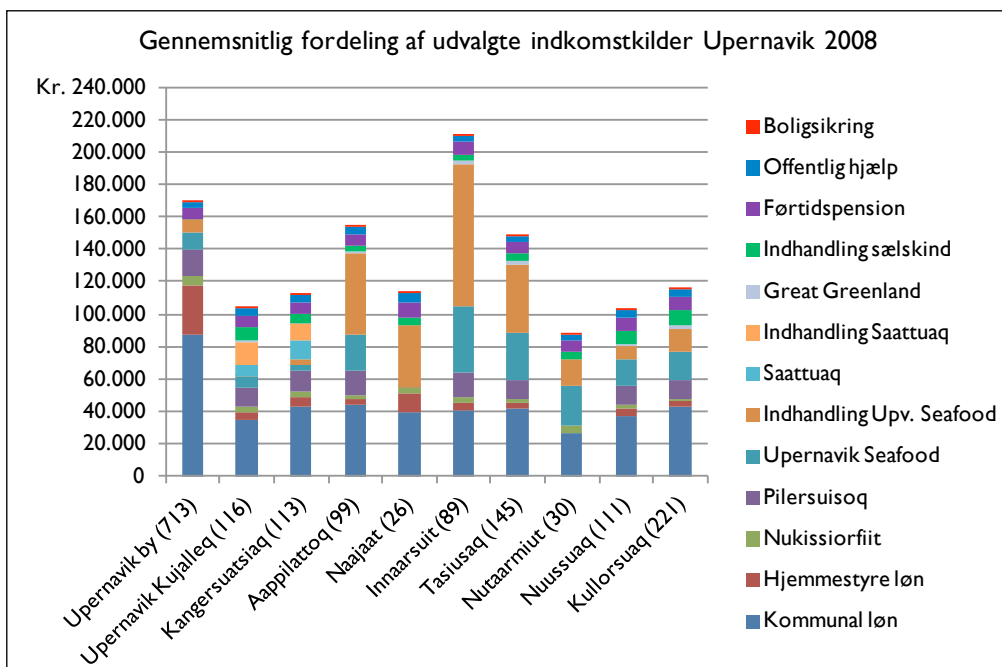
Gennemsnitlig fordeling af udvalgte indkomstkilder fordelt på befolkningen fra 18 til 63 år i 2008 for Qaqortoq distrikt (antal indbyggere i den arbejdsduelige alder efter navn på bosted)



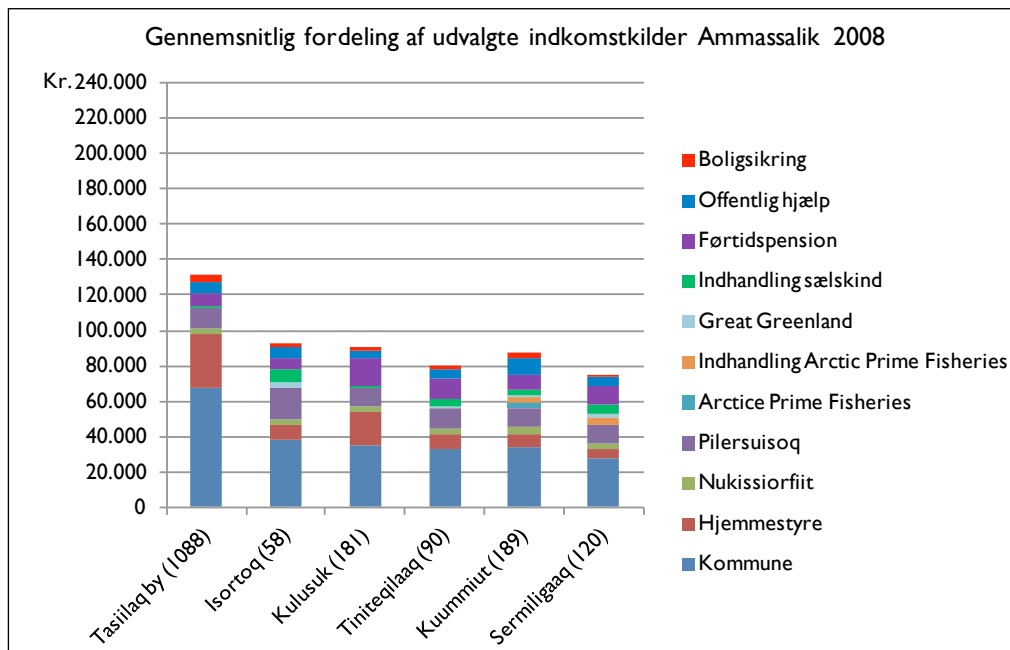
Gennemsnitlig fordeling af udvalgte indkomstkilder fordelt på befolkningen fra 18 til 63 år i 2008 for Narsaq distrikt (antal indbyggere i den arbejdsduelige alder efter navn på bosted). Som det ses af ovenstående figur, er det Mittarfeqarfiit (Grønlands Lufthavnsvæsen), der via hjemmestyret er den absolut største indtægtskilde i Narsarsuaq.



Gennemsnitlig fordeling af udvalgte indkomstkilder fordelt på befolkningen fra 18 til 63 år i 2008 for Kangaatsiaq distrikt (antal indbyggere i den arbejdsduelige alder efter navn på bosted) \* Indhandlingen til Royal Greenland er beregnet som gennemsnit ud fra antallet af indhandlere ved de berørte bosteder.



Gennemsnitlig fordeling af udvalgte indkomstkilder fordelt på befolkningen fra 18 til 63 år i 2008 for Upernavik distrikt (antal indbyggere i den arbejdsduelige alder efter navn på bosted) \*



Gennemsnitlig fordeling af udvalgte indtægtskilder fordelt på befolkningen fra 18 til 63 år i 2008 for Ammassalik distrikt (antal indbyggere i den arbejdsduelige alder efter navn på bosted)

Som det fremgår af ovenstående grafer, er der markante forskelle mellem de seks distrikter. I det følgende sammenlignes de vigtigste indtægtskilder distrikterne imellem.

## De offentlige lønninger

For byerne svinger betydningen af den kommunalt administrerede løn for gennemsnitsindkomsten pr. indbygger i den arbejdsduelige alder fra 48.500 kr. i Qaqortoq til 87.000 kr. i Upernavik, hvor de øvrige byer ligger mellem 61.000 kr. i Narsaq, og 70.500 i Kangaatsiaq.

Hvis der ses på byderne, er det Upernavik og Ammassalik, der har gennemført den mindste grad af decentralisering, hvor den kommunale lønandel pr. indbygger i den arbejdsduelige alder i Upernavik distrikt ikke udgør mere end 26.500 kr. i Nutaarmiut og stigende til 43.500 i Aappilattoq. Tilsvarende for Ammassalik, hvor den kommunale lønandel ligger fra 28.000 kr. i Sermiligaaq til 38.000 i Isortoq.



*Havnen i Qaqortoq august 2010*

Det laveste niveau i Nanortalik minder om de to forrige kommuner med 29.500 kr. i Aappilattoq, men stiger helt op til 56.000 kr. i Ammassalik. For Kangaatsiaq er spredningen fra 43.500 i Attu til 60.500 kr. i Iginniarfik, og dermed lidt over Nanortaliks niveau. Der sker et voldsomt spring, når man kommer til Narsaq, hvor den kommunale lønandel ligger på 61.500 kr. i Qassiarsuk og 72.000 kr. i Igaliku. Her er forklaringen bl.a., at bygdeskolerne står for undervisningen af eleverne fra de omkringliggende færeholdersteder, et forhold der specielt har stor betydning for Qassiarsuk. Bygderne i Qaqortoq bryder definitivt med mønsteret fra de øvrige distrikter, idet den kommunale lønandel pr. indbygger i den arbejdsduelige alder går fra 62.500 kr. i Eqalugaarsuit til 85.500 i Saarloq, og her er forklaringen primært bygdernes alderstunge demografi, hvor en relativt stor del af den arbejdsduelige befolkning er beskæftiget med ældrepleje.

De kommunale lønninger bør ses i sammenhæng med hjemmestyrets lønandel pr. indbygger i den arbejdsduelige alder, hvor hjemmestyres lønandel på 33.500 kr. i Qaqortoq bringer byens samlede offentlige løn op på samme niveau som i Nanortalik, Narsaq og Kangaatsiaq. Og her gør Kangaatsiaq sig bemærket ved kun at modtage 10.500 kr. i løn fra hjemmestyret til indbyggerne i den arbejdsduelige alder. Hjemmestyrets lønandel i Tasiilaq og Upernavik ligger nogenlunde på niveau med Qaqortoq med henholdsvis 30.500 kr. og 31.00 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder.

Når der ses på hjemmestyrets lønandel pr. indbygger i den arbejdsduelige alder for bygderne, svinger den groft taget mellem 5.000 kr. og 10.000 kr. Der er enkelte bygder, der skiller sig ud, som Igaliku, der ligger på omtrent det dobbelte af gennemsnittet. Kulusuk ligger også på det dobbelte, men her er forklaringen lønningerne til den del af personalet i lufthavnen, der er bosat i bygden. Endelig er der Narsarsuaq med 152.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder, men Narsarsuaq bør ikke opfattes som en egentlig bygd, fordi det altovervejende indtægtsgrundlag er lufthavnen. Derfor indgår Narsarsuaq ikke i den videre vurdering.

Derudover skiller stort set hele Upernavik distrikt sig ud ved, at bygderne har en hjemmestyrelønandel på under 5.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder.

## Hjemmestyreejede service- og forsyningsvirksomheder

For Nukissiorfiit bidrager lønnen i bygderne med omkring 5.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder eller mindre, der er dog enkelte der ligger over med Qassimiut som den højeste med 10.000 kr., og byerne ligger pænt omkring gennemsnittet.

Det mønster gentager sig nogenlunde for den anden hjemmestyreejede virksomhed, der har væsentlig betydning for bygderne, KNI Pilersuisoq, hvor lønandelen pr. indbygger i bygderne svinger fra 8.000 kr. i Alluitsup Paa til 17.500 kr. i Qassimiut. Dog ligger Qassiarsuk med 21.500 kr. og Igaliku med 31.500 kr. betydeligt over. Af byerne er det kun Narsaq og Nanortalik (5.000 kr.), der for alvor ligger lavere end gennemsnitsbygden.

Det giver ikke mening at inddrage Qaqortoq i beregningen, da byen samtidig har en Brugsen og Pisiffik butik, og Pilersuisoq spiller en ganske beskeden rolle i byen.

De lokale lønninger for de to virksomheder er dels finansieret af indbyggernes egen betaling dels via en servicekontrakt med hjemmestyret. Der redegøres nærmere for servicekontrakternes betydning i *Kapitlet 7 Hjemmestyrets servicekontrakter*.

## Lønindkomst indhandling

Fiskeindhandlingens betydning for den lokale løndannelse varierer meget for de bygder, der har indhandling. Fra 3.000 kr. i Kuummiut til 40.500 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder i Innaarsuit.

For fiskeindhandling er der afgørende forskel mellem distrikterne, hvor der i 2008 kun var én bygd med indhandling i Nanortalik, Qaqortoq og Ammassalik distrikter og ingen i Narsaq, havde tre ud af fire bygder i Kangaatsiaq og seks ud af ni bygder i Upernavik åbne indhandlingsanlæg.<sup>a</sup>

I 2008 var det blandt byerne kun Narsaq, Kangaatsiaq og Upernavik, der havde åbne indhandlingsanlæg, og her bidrog lønnen med fra 1.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder i Upernavik til 9.000 kr. i Kangaatsiaq.

## Erhvervsindkomst – indhandling

En af de faktorer, der for alvor giver betydelige forskelle mellem distrikterne, er fiskeindhandling, og her er der også store forskelle internt i distrikterne.

I 2008 har fiskeindhandlingen stort set ingen betydning i Nanortalik distrikt, hvor Narsarmijit bidrog som eneste sted med 3.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder. Tilsvarende for Qaqortoq distrikt, hvor fiskeindhandlingen dog bidrog med 25.000 kr. pr. indbygger i Qassimiut. I Narsaq by betød fiskeindhandlingen 9.500 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder.

For Kangaatsiaqs bygder svinger betydningen af fiskeindhandling fra 10.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder i Attu til 25.500 kr. i Ikerasaarsuk. Dertil kommer, at fiskerne i distriktet også indhandler til indhandlingsskibe, der lejlighedsvis ligger rundt om i distriktet, samt til Sisimiut og Aasiaat, fordi kapaciteten ved distriktets indhandlingssteder ikke er tilstrækkelig til at håndtere den fisk, der fanges. Derfor har indhandling en langt større økonomisk betydning for specielt bygderne i Kangaatsiaq, end det fremgår af grafen, men det har ikke været muligt at fremskaffe eksakte data herfor.

I Upernavik svinger betydningen af indhandling fra 7.500 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder i Nuussuaq til 88.000 kr. i Innaarsuit (8.000 kr. i Upernavik). Her bør det bemærkes, at der er meget stor forskel mellem den enkelte fanger/fiskers indhandling, og at størstedelen af fangerne i de nordligste bygder primært ernærer sig gennem fangst, et forhold der belyses nærmere i *Kapitlet 15 Upernavik*.

I Ammassalik distrikt er den eneste indhandlingsmulighed for fisk Kuummiut, og selv dér betyder indhandling ikke mere end 3.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder, og lidt mere i Sermiligaq, der indhandler i Kuummiut, med 4.500 kr.

---

a Når det af grafen fremgår, at der er lønindtægter fra Upernavik Seafood i flere bygder, skyldes det, at befolkningen rejser til bygder med indhandlingsanlæg og arbejder i perioder. *Kulusuk marts 2002*

## Sælskind

Samlet set har indhandlingen af sælskind langt mindre betydning end fiskeindhandlingen, men lokalt kan sælskind have relativ stor betydning.

I Aappilattoq (Nanortalik) bidrager sælskind med knapt 7.500 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder, medens sælskind har relativ ringe betydning for Nanortalik distrikts øvrige bosteder, og sælskind er uden betydning for bygderne i Narsaq.

Qassimiut i Qaqortoq er det bosted, der har den største indtjening på sælskind med omkring 45.000 pr. indbygger i den arbejdsduelige alder, og her er der nogle ældre, der bidrager betydeligt til fangsten. For Saarloq bidrager sælskind med omkring 9.000 kr., og i Eqaalugaarsuit med knapt 4.000 kr.

For Kangaatsiaqs bygder betyder sælskind mindre og i størrelsesorden 3.000 kr. Det er ikke et udtryk for, at der ikke fanges mange sæler, men mere at indhandlingsprisen anses som så lav, at det dårligt er arbejdet værd.

I Upernaviks bygder ligger betydningen af sælskindsindhandling rundt 4.500 kr., men det betyder en del mere for Upernavik Kujalleq og Nuussuaq med ca. 8.500 kr. og 9.500 kr. i Kullorsuaq. Også i Ammassaliks bygder ligger sælskindsindhandlingen omkring 4.500 kr., bortset fra fangerbygden Isortoq med 7.500 kr. og lufthavnsbygden Kulusuk, der er nede under 1.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder.

## De sociale overførsler

På det sociale område er der store forskelle mellem distrikterne, og her slår det tydeligt igennem, at specielt den gamle Nanortalik kommune, men også andre kommuner, var ganske kreative med at parkere langtidsledige på førtidspension i perioden efter torskefiskeriet brød sammen i slutningen af 1980'erne, fordi størstedelen af udgiften derved blev skubbet over på hjemmestyret. At det forholder sig sådan fremgår dels af dataene, dels er det noget, flere med tilknytning til socialområdet og herunder socialchefer har peget på.



Kulusuk, Ammassalik, marts 2002



Kullorsuaq, Upernavik, august 2009

Der er naturligvis nogen blandt førtidspensionisterne, der reelt er uarbejdsdygtige, men jeg har i tidens løb talt med flere, der oplever, at de på den måde blev sat udenfor arbejdsmarkedet, blot fordi de var langtidsledige. I Nanortalik svinger betydningen af førtidspension fra 8.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder i Alluitsup Paa, der i den periode havde god beskæftigelse, til 20.500 kr. i Aappilattoq og Tasiusaq.

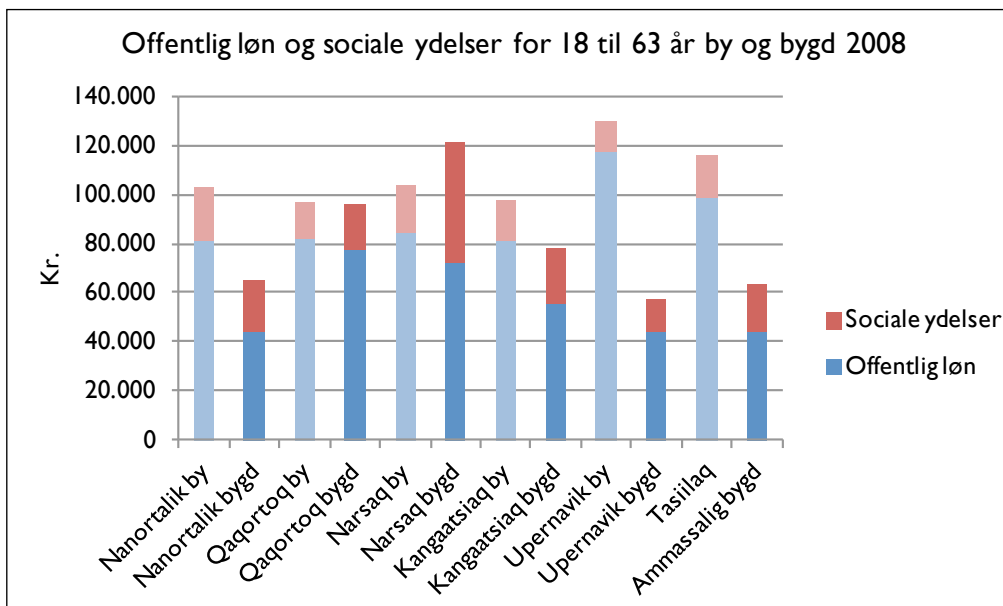
Når der er tale om meget små samfund, kan enkeltpersoner få stor betydning, men det springer unægtelig i øjnene, når førtidspension gennemsnitligt udgør 43.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder i Igaliku.

Det er værd at bemærke, at førtidspensionen i fanger- og fiskerdistrikterne som Kangaatsiaq svinger fra 6.000 kr. til 14.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder, og for Upernavik fra 6.500 kr. til 8.500 kr. Tilsvarende er det bemærkelsesværdigt, at førtidspensionen i et distrikt som Ammassalik ligger fra 7.000 kr. til 11.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder, lige bortset fra Kulusuk, der er oppe på 16.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder, hvilket i høj grad kan tilskrives konsekvenserne af den interaktion, der opstod mellem de amerikanske soldater ved DYE 4 og lufthavnen, og indbyggerne i bygden (*Kapitel 16 Ammassalik – bagsiden af landet*)

De samme forhold går i grove træk igen, når der er tale om de andre sociale overførsler som offentlig hjælp (inkl. barsels- og sygedagpenge) og boligsikring. Dog er der en tendens til, at nogle af byggerne i Kangaatsiaq får noget mere offentlig hjælp.

## De store distriktsforskelle

Hvis der alene ses på den offentlige løn fra kommunerne og hjemmestyret samt de sociale overførsler til befolkningen i den arbejdsduelige alder (18-63 år), er der nogle markante forskelle mellem distrikterne.



Kommunal og hjemmestyløn, markeret som blå, samt førtidspension, offentlig hjælp (inkl. barsels- og sygedagpenge) og boligsikring pr. indbygger, markeret som rød, i den arbejdsduelige alder (18-64 år) fordelt på by (lys) og byder (mørk) 2008. Narsarsuaq indgår ikke som bygd i Narsaq.

Af de seks byer er det Nanortalik, der målt pr. indbygger i den arbejdsduelige alder, får mindst i kommunal- og hjemmestyløn med 80.500 kr. tæt fulgt af Kangaatsiaq med 81.000 kr. og Qaqortoq med 82.000 kr. Den store forskel er, at Qaqortoq i kraft af at være uddannelsesby og have status af vækstcenter har en række halvoftentlige og private følgevirkninger, der sikrer byens drift og helt eller delvist finansieres via det offentlige, medens det er meget småt med andet erhvervsliv i Nanortalik og Kangaatsiaq. Narsaq ligger lidt over med 84.500 kr. og har samtidig slagteriet Neqi, levnedsmiddelskolen INULI og Royal Greenlands sydligste indhandlingssted.

Upernavik by ligger markant over de øvrige byer med 118.000 kr., men Upernaviks kun 713 indbyggere i den arbejdsduelige alder skal ses i forhold til de 950 i distriktets byder, og som det fremgår modtager indbyggerne i Upernaviks byder kun 44.500 kr. i kommunal- og hjemmestyløn.

Noget tilsvarende ses for Tasiilaq, hvor den kommunale og hjemmestylønnen udgør 98.500 kr., medens det for byderne i Ammassalik distrikt er nede på 44.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder. Ammassalik er dermed det af de seks distrikter, hvor byderne får mindst, og det på trods af, at Kulusuk modtager en relativt høj hjemmestyløn i kraft af lufthavnen.

Byderne i Nanortalik ligger på niveau med Upernavik, og Kangaatsiaqs byder ligger godt 10.000 kr. højere. Derimod er den kommunale og hjemmestylønnen i Qaqortoqs byder markant højere med 77.500 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder, og Narsaqs byder ligger tæt på med 72.000 kr. Forklaringen for Qaqortoqs byder er delvist aldersdemografien, og for Narsaqs byder spiller det som nævnt ind, at skolerne også varetager undervisningen af børn fra de omkringliggende færeholdersteder.



Hvis der ses på de sociale overførselsindkomster til befolkningen i den arbejdsduelige alder, er det bemærkelsesværdigt, at Upernavik by får mindst med 11.500 kr. fulgt af distriktets bygder med 12.500 kr., hvorefter Qaqortoq by kommer med 14.500 kr. De øvrige bosteder ligger mellem 17.000 kr. for Kangaatsiaq by til 22.500 kr. i Nanortaliks bygder, og så er der lige de to færeholderbygder i Narsaq, der vælter billedet med 48.500 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder.

Ud over de to færeholderbygder i Narsaq springer Qassimiut i Qaqortoq i øjnene. Det er den bygd, der med 111.000 kr. får tredjemest i offentlig løn og sociale ydelser, og samtidig er det den bygd, hvor de 20 indbyggere i den arbejdsduelige alder har den største indkomst fra samlet indhandling af fisk og sælskind samt løn fra indhandlingsanlæg. Qassimiut er den eneste af de 29 bygder, jeg ikke har et personligt kendskab til, og jeg står derfor lidt uforstående. Tilsyneladende er der tale om en betydelig skævvridning og overprioritering af offentlige lønninger og sociale overførselsindkomster til Qassimiut, specielt da Arctic Green Foods indhandlingsanlæg modtager en offentlig subsidiering på i størrelsesorden 37.000 kr. pr. indbygger.

I de fire distrikter Nanortalik, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik, der omfatter 23 bygder, modtager bygderne samlet set markant mindre i kommunal- og hjemmestyreløn samt sociale overførsler til befolkningen i den arbejdsduelige alder, end de seks undersøgte byer. Man kan så spørge, hvad lever bygdebefolkningen af de steder? Som vist ovenfor kan svaret ikke findes ved blot at henvise til de to hjemmestyreejede service- og forsyningsvirksomheder KNI Pilersuisoq og Nukissiorfiit, og deres økonomiske betydning beskrives nærmere i det efterfølgende *Kapitel 7 Hjemmestyrets servicekontrakter*.

## ***Datagrundlagets begrænsning***

Svaret på, hvad bygdebefolkningen i Nanortalik, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik lever af, skal først og fremmest findes i det enkelte bosteds primære erhverv – fangst og fiskeri.

Som nævnt indledningsvis i kapitlet er det vanskeligt reelt at opgøre bygdernes erhvervsgrundlag, fordi opgørelsen af erhverv i en moderne økonomisk reference er baseret på offentlig registrering af pengeøkonomisk indkomst, og en stor del af subsistensøkonomien indgår ikke i den officielle pengeøkonomi.

I alle bygder spiller subsistensøkonomien en afgørende rolle, om ikke andet så fordi den subsidiere en ikke ubetydelig del af de fødevarer, indbyggerne ellers skulle købe for penge i butikken. Der er også pengeøkonomiske omkostninger ved fangst og fiskeri til eget behov, ligesom der er behov for penge til en række fornødenheder, der indgår i det moderne bygdeliv som el, vand, tøj, mobiltelefon, PC mv., og derfor er bygderne helt afhængige af blandingsøkonomien. Men en fokusering alene på den del af erhvervsgrundlaget, der indgår i officielle økonomiske registreringer giver ikke et dækkende billede af bygdernes samlede erhvervsgrundlag.

Som det vil fremgå af afsnittet *Fangstens betydning* og i de enkelte distriktsbeskrivelser i *Del 2 Den lokale dynamik* er der store forskelle på fangstunderlaget og dermed subsistensøkonomiens betydning. Disse forskelle skal indgå i en samlet vurdering af det enkelte distrikt og den enkelte bygd.

# Socialudgifterne i et socialgruppeperspektiv

Bortset fra Narsaq distrikt ligger de sociale omkostninger pr. indbygger i den arbejdsduelige alder nogenlunde ens i de udvalgte distrikter mellem distriktets by og bygder, hvor der er en beskeden tendens til, at udgifterne er højere i bygderne. Det kan dog opfattes som for snævert direkte at sammenligne by og bygde, da bostedernes socialsammensætning er markant forskellig. I byerne er der en forholdsmæssig større gruppe veluddannede, og det afspejler sig i bostedernes socialgruppesammensætning.

Der findes ikke en selvstændig socialgruppedefinition i Grønland, og det er en mangel, der i en del sammenhænge svækker analyser af den grønlandske samfundsstruktur og -økonomi. Udfordringen er, at det ikke helt giver mening mekanisk at overføre den danske socialgruppedefinition fra SFI (*Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 2012*), da det vil placere jollefiskere og fangere i socialgruppe 4 og muligvis socialgruppe 3, hvis de har en mindre kutte. I en forståelse af den grønlandske økonomi og erhvervsstruktur vil det være mere relevant at placere jollefiskere og fangere i socialgruppe 5 sammen med de ufaglærte. Samtidig er der i Grønland i både byer og bygder en relativt stor gruppe borgere, der reelt er uden for arbejdsmarkedet og primært lever af offentlig hjælp eller er 'parkeret' på førtidspension. De bør derfor rubriceres i SFI kategorien 'udenfor socialgruppeinddeling', der omfatter de, der aldrig har haft arbejde, selvom en del af denne gruppe i Grønland på et tidspunkt har haft arbejde.

Der er gjort forskellige forsøg på at udvikle en grønlandsk socialgruppeinddeling, bl.a. hvor fiskere og fangere samles i en selvstændig gruppe, men den model indebærer nogle problemer med at indplacere fiskere og fangere i hierarkiet mellem højtuddannede og ufaglærte. Den bedst egnede model i forhold til Grønland, jeg hidtil har fundet, er en firtrins stratificering omfattende grupperne: høj, faglært, ufaglært, samt uden for erhverv. (*Bjerregaard og Dahl-Petersen 2008*) Her indgår fiskere og fangere i gruppen af ufaglærte.

Hvis der anvendes denne socialgruppetilgang, vil størstedelen af bygdernes befolkning i den arbejdsduelige alder havne i enten kategorien ufaglærte eller i kategorien uden for erhverv.

Når de sociale omkostninger sammenlignes mellem byer og bygder, er det mere relevant at sammenligne mellem befolkningsgrupper inden for samme socialgruppe, end blot at sammenligne byernes og bygdernes gennemsnitsbefolkning, da folk med længerevarende uddannelser i byerne med deres indkomstgrundlag som udgangspunkt bør belaste socialbudgettet mindre.

Her vil en sammenligning mellem de sociale udgifter **pr. individ** i den arbejdsduelige alder for kategorierne ufaglærte og uden for erhverv i henholdsvis by og bygde vise, at omkostningerne i byerne overgår omkostningerne i stort set alle bygder. Det vil dermed blive vist, at de sociale overførselsindkomster på såvel individniveau som samlet set er væsentlig større i byerne for de to socialgrupper. Forklaringen er først og fremmest, at bygdebefolkningen i kategorierne ufaglærte og uden for erhverv i langt højere grad lever af subsistensfangst, end det er tilfældet i byerne. Samtidig har kommunerne generet været mere tilbageholdende med offentlig hjælp i bygderne, hvilket bl.a. tidligere socialchefer har bekræftet. Ligesom boligsikringen målt pr. indbygger i de to socialgrupper udgør en mindre del i bygderne.

Oven i det hører, at når bygdebefolkningen i kategorien ufaglærte inklusive fangere og fiskere flytter til byerne, foregår der ofte en socialgruppedegradering til kategorien

uden for erhverv, fordi de bliver arbejdsløse og ikke kan forsætte deres subsistensøkonomi.

## Fangstens betydning

Som det fremgår af ovenstående, er den eneste fangst (ud over fisk), der foregår formaliseret indhandling af i de seks distrikter, sælskind, og det er ikke alle bygder, der har et indhandlingssted for sælskind.

Der har gennem flere år været et godt statistisk overblik over den fangst, der er blevet indhandlet, samt dens indhandlingsværdi, men det at der i 2008 ikke foregår anden form for formaliseret indhandling af fangst, betyder, at det er vanskeligt at få et reelt overblik over omfanget af fangst for det enkelte bosted samt over, hvad fangsten egentlig betyder for bostedets og distriktets økonomi i bred forstand.

Der er i løbet af det sidste årti gennemført et par analyser af fangstens betydning, hvor den første er baseret på tilgængelige registerdata samt spørgeskemaundersøgelse blandt godt en fjerdedel af erhvervsfangerne (Rasmussen 2004), og på baggrund heraf vurderes, at værdien af den del af erhvervsfangerens fangst, der ikke blev indhandlet, beløb sig til 130 mio. kr. i 2003, medens den for fritidsfangerne blev estimeret til 52 mio. kr.

Den anden rapport (NORDREGIO 2010) opgør ikke den fangst, der ikke indhandlede, i værdi (kr.), men indeholder et estimat af den ikke indhandlede fangst som procentdel af fangerens bruttoindkomst, baseret på indhandlingstallene for det enkelte bosted, og fangerens årlige fangstindberetninger<sup>a</sup>. Differencen mellem fangstindberetninger og indhandlingstal formodes at udgøre den fangst, fangerens familie selv spiser, samt den fangst der omsættes via andre mere eller mindre uformelle kanaler. For de familier, hvor mindst et medlem har et erhvervsfangerbevis, beregner rapporten procentdelen af den uformelle økonomi ved at multiplicere den ikke indhandlede fangstmængde med den enkelte arts gennemsnitspris på brættet i det pågældende distrikt. *'I beregningerne indgår udelukkende hushold hvor mindst en af husholdets medlemmer er registreret med erhvervsfangerbevis'* (NORDREGIO 2010 s. 140). Fra disse hushold indgår alt indberettet fangst og altså også den fangst, der er indberettet af andre husstandsmedlemmer, ligesom husstandens samlede skatteindberetninger indgår i beregningen. Rapporten vurderer, at den uformelle økonomi for personer med erhvervsfangerbevis på landsplan har en værdi af omkring 6 % af husstandenes formelle økonomi, hvor der er nogle variationer bostederne imellem, og procentsatsen vurderes også at være dækkende for byggerne samlet set. Samlet estimerer rapporten den uformelle økonomi til at udgøre 1 til 1,5 % af nationalproduktet (NORDREGIO 2010 s. 139).

Det at beregne dels fangstmængden dels fangstens uformelle økonomiske værdi for det enkelt bosted indebærer nogle udfordringer, og der kan derfor stilles spørgsmålstegn ved især den sidste rapportes resultater. I i det følgende peges på nogle af de centrale udfordringer for at opgøre fangstens økonomiske værdi.

---

a Alle erhvervsfagere og fritidsfagere opfordres en gang årligt til at indberette deres fangst via et skema, der udsendes af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug



Sælskind skrabes, Tiniteqilaaq, Ammassalik, juni 2007

## Erhvervsfangerbeviset

Det forhold, at der i de seks distrikter, der tilsammen omfatter halvdelen af landets bygder og mere end halvdelen af bygdebefolkningen, alene kan indhandles sælskind, samt fisk de steder hvor der er tilgængelige indhandlingsmuligheder, gør det problematisk udelukkende at basere en vurdering af fangstens uformelle værdi på husstande med erhvervsfangerbevis.

Et af de centrale krav for at få et erhvervsfangerbevis er, at have *'en bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri på mindst 50 % af pågældendes samlede bruttoindkomst'* (Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug 1999 § 4 stk. 4). Det betyder, at fangere ved bosteder, uden indhandlingsanlæg til fisk inden for en rimelig radius, ikke skal modtage meget i sociale overførsler eller have ret meget deltidsarbejde, før det at få et erhvervsfangerbevis bliver vanskeligt. Hvis vedkommende blot skal opretholde en lav bruttoindkomst på 60.000 kr. årligt, skal der som minimum indhandles 99 sælskind af god kvalitet med den nuværende gennemsnitspris på 305 kr. pr. skind. Det kan godt blive en udfordring i en del distrikter, når der tages højde for sælernes fældningsperiode og øvrige periodiske nedlukninger af sælskindsindhandling.

Alternativet til at have en så stor sælskindsindhandling er, at vedkommende kan selvangive tilpas meget salg af øvrig fangst for at nå op over 50 % af bruttoindkomsten, og at værdien af den solgte fangst bliver selvangivet, hvilket der nedenstående vendes tilbage til.

Hvis fangeren ikke indhandler fisk er incitamentet for at have et erhvervsfangerbevis alene at kunne nedlægge de arter, som isbjørn, hvalros, narhval mv., der helt eller delvist er forbeholdt erhvervsfangere. Men de fleste i bygderne er i familie med en erhvervsfanger, og mobiltelefonen er opfundet, og så er det meget vanskeligt efterfølgende at afgøre, hvem der trykkede på aftrækkeren, da isbjørnen blev skudt, hvis det er en erhvervsfanger, der bringer den hjem til bygden. Personligt har jeg flere gange oplevet en fleksibel løsning af den udfordring.

Der er derfor i bygder uden direkte mulighed for indhandling af fisk en del mennesker, der helt eller delvist ernærer sig gennem fangst, uden at de har et erhvervsfangerbevis, og deres fangst indgår derfor ikke i ovennævnte rapports beregninger.

## **Fangstindberetninger**

Det kan være tvivlsomt at basere en vurdering af fangstens omfang på de indberetninger, som erhvervs- og fritidsfangere årligt indsender til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Først må man spørge: Hvad er incitamentet til at indberette korrekt. Dernæst: Hvad er chancen for at der huskes rigtigt? Indberetningernes usikkerhed kan gå i begge retninger fra personer, der ligesom den glade lystfisker ønsker at fremstå som en, der har fanget meget, til den beskedne, glemsomme eller den, der har et incitament til at underrapportere.

Hvis man på grund af manglende indhandlingsmuligheder ikke kan få et erhvervsfangerbevis, er der selvsagt nogle arter som isbjørn, narhval mv. man ikke selv indberetter, da de kun må fanges af erhvervsfangere. Isbjørnen vil formodentlig blive indberettet af den, der formelt nedlagde dyret. For kamikposten får hurtigt spredt rygterne om isbjørnefangst, men en hvalros, hvidhval, narhval, rensdyr, moskus mere eller mindre?

Hvis man ikke har erhvervsfangerbevis og modtager sociale overførsler, er det måske ikke det mest oplagte at indberette 20 eller flere sæler. Det giver mening at indberette en håndfuld, for dem kan familien nå at fortære, men hvis tallet er stort kunne skatte- eller socialvæsenet måske finde på at spørge, om resten er solgt.

Hvis man bor et sted med fiskeindhandling og alene gennem fiskeindhandlingen får en betydelig skattepligtig indkomst, er det måske ikke det mest nærliggende på fangstindberetningen at opgive 20 rener og 5 moskus eller 2 nar- og hvidhvaler, da det hurtigt kan indebære et relativt stort skattepligtigt beløb.

Med andre ord må man forudse en vis forretningsmæssig kreativitet i forhold til fangstindberetninger fra en del af målgruppen. Storbyernes fritidsfangere med høj skattepligtig indkomst kan roligt indberette den lovlige fangst, da deres fangst normalt ikke vil blive beskattet. Dertil kommer, at en del af befolkningen og måske specielt i bygderne lever i en anden kulturel referenceramme, hvor det med indberetningskemaer måske ikke er det mest nærliggende.

Modsæt vurderer forfatterne bag de tidligere nævnte rapporter, at fangstindberetningerne samlet set er rimeligt valide, fordi der er fundet nogenlunde overensstemmelse mellem dem og de spørgeskemaundersøgelser og interviews, der er gennemført i samme periode. (Rasmussen 2004; NORDREGIO 2010 b). Om der kan sluttes sådan, eller om de personer, der er blevet interviewet under interviewet har husket, hvad de har indberettet af fangst, har jeg ikke forudsætninger for at vurdere.

## Værdien af fangst, fisk og øvrigt

En anden stor udfordring er, at værdien af fisk, bær, kvan og andet ikke indgår i vurderingen.

Der findes ikke en logisk sammenhæng mellem muligheden for at indhandle fisk og så muligheden for at fiske til eget behov. Ved alle grønlandske bosteder kan man relativt let sejle ud og pilke sin aftensmad eller sætte et garn, og det bliver i høj grad gjort i bygderne. De fleste steder kan der mangeligt fiskes til mere end eget behov, og det distribueres dels i bygden, dels sendes noget fisk som frosne ørred og laks, tørred torsk samt tørred eller røget ørred og laks mv. ad forskellige kanaler rundt i landet til videre salg.



*Der renses torsk og uvaq til tørring, Aappilattoq, Nanortalik, august 2010*

I forhold til bær, kvan mv. er der naturligt nok store regionale forskelle. Men også det fordeles af forunderlige veje over det ganske land. Som når man til en kaffemik i en nordgrønlandsk bygd præsenteres for den lækreste blåbærtærte, og medens man kigger gennem vinduet på det stort set golde landskab og forundret spørger værten, hvor de blåbær kommer fra, får man svaret: *'Nå dem har jeg købt af min tantes svigerinde i ...'*, hvorefter følger et bygdenavn i det sydgrønlandske.

Der findes i det hele taget et fintmasket net til uformel distribution af grønlandske fødevarer, hvor de sydligste bygder bidrager med tørret kød og spæk af klapmydse, ørred, laks, bær, kvan mv.. Kangaatsiaqs bygder bidrager med store mængder ren og moskus, Upernaviks nordlige bygder bidrager med store mængder mattak fra narhval og så fremdeles. Her er den naturlige sammenhæng, at de bygder og distrikter, der har adgang til de mest eftertragtede råvarer, også har den største uformelle omsætning.

Ved at spørge de rette steder kan man stort set altid få den ønskede vare, uanset hvor i landet den kommer fra, fra de lokale fryser, og det er eksempelvis sjældent jeg er gennem Ilulissat uden at have en frossen rensdyrkølle med videre uanset årstid.

Som det vil fremgå af distriktskapitlerne i *Del 2 Den lokale dynamik*, har de enkelte bygder deres fangstmæssige forcer, som ofte spiller en ikke ubetydelig rolle i den uformelle økonomi.

Dertil kommer de mængder af fangst og fisk, der distribueres internt i den enkelte bygd, og hvor der ofte ikke indgår penge i distribueringen. En del mindre bygder har i en eller anden udstrækning bibeholdt de gamle traditioner med kødgaver, hvor fangst af større havpattedyr inklusiv isbjørn fordeles mellem bygdens indbyggere, medens der i de større bygder foregår en mindre formaliseret distribution internt i den pågældende familie, men hvor der også ofte fordeles ud fra nogle transkriterier, så de familier eller personer, der ikke selv kan sikre fangst eller fisk, tilgodeses.

Som sagt er det vanskeligt at opgøre værdien af den fangst og fisk mv., der ikke officielt indhandles, og der er ikke i studiet gjort forsøg på at opgøre den.

Der er dog gjort forsøg på at få en ide om betydningen af den fangst og fiskemængde, der indgår i egen husholdning eller distribueres internt i bygden. Ideen opstod, da jeg september 2011 stod og kiggede på det sparsomme udvalg i Pilersuisoqs frysedisk i Isortoq og tænkte, *hvad spiser folk?* Havde udvalget været så sparsomt sidst på foråret inden første skib, havde det været lettere at forstå. I Kuummiut fik jeg lov af købmanden til at gennemgå årets regnskab, hvor salget af kød- og fiskevarer af alle arter var yderst beskedent. Jeg kontaktede Pilersuisoqs regnskabsafdeling, der beredvilligt sendte en udskrift over alt salg af fødevarer i bygdebutikkerne i de seks distrikter, der indgår i studiet.

En opgørelse over hver bygdebutiks samlede salg af kød- og fiskeprodukter som frossen, konserver mv. eksklusiv egentlig pålæg viser, at byggerne i Kangaatsiaq distrikt pr. indbygger køber for rundt 5 kr. om dagen, og at byggerne i Nanortalik, Qaqortoq og Ammassalik distrikter ligger omkring 8 kr., medens Upernaviks bygder ligger omkring 9 kr. pr. indbygger pr. dag. De to færeholderbygder i Narsaq skiller sig ud ved at ligge på omkring 14. kr. pr. indbygger pr. dag, skønt de har let adgang til færekød. Et centralt element i forståelsen er, at befolkningen i byggerne generelt spiser mere kød og mindre brød og pålæg, end det gælder i byerne og i særdeleshed for den danske del af befolkningen. Når man har bygdernes relativt høje fødevarepriser i mente, er det tydeligt, at fangst spiller en afgørende rolle i bygdernes fødevareforsyning, selvom der nogle steder desværre af økonomiske grunde er en tendens til at vælge de billigste og dårligste fødevarer i frysedisken.

I betragtning af befolkningens store kærlighed for grønlandske fødevarer bliver billedet endnu tydeligere. Her ligger forbruget pr. indbygger i de fleste bygder på eller under én kr. dagligt – eller under 350 kr. årligt, og en stor del af det beskedne beløb går til køb af en smule grønlandsk lam og får for knapt 100 kr. årligt pr. indbygger.

Pilersuisoqs salgstal underbygger fint mit billede af at komme i bygdehjem. Der står som oftest en gryde og simrer med en variant af suasa, som er baseret på det fangstdyr eller den fisk, som dagen byder på.

Vurderingen stemmer også væsentligt bedre overens med den førstnævnte rapport (Rasmussen 2004), hvor det konkluderes, at fangeren i 2003 gennemsnitligt bidrog med fangst af en værdi fra 29 kr. dagligt til eget hushold i Nordgrønland, faldende til 4 kr. i Sydgrønland, hvortil kommer den fangst, der distribueres i bygden. Med de for-

ringelser, der har været af indhandlingsmuligheder, hvor de seks distrikter i dag alene kan indhandle sælskind og fisk, er der ingen grund til at antage, værdien af den uformelle økonomi er blevet mindre. Og på baggrund af studiets gennemførte interviews i bygderne og det meget begrænsede salg af kød og fisk i bygdernes butikker, er der grund til at antage, at fangst og fiskeri til eget og bygdens forbrug betyder mere end rapporten vurderer (Rasmussen 2004) specielt i Sydgrønland.

### *Pengeøkonomi versus kultur*

Hele problemstillingen omkring den del af fangsten, der ikke (kan) indhandles, afspejler, at fangst i bygdebefolkningens øjne ikke alene er et spørgsmål om salg og dermed økonomi, men netop for en stor dels vedkommende er en vigtig del af eksistensgrundlaget. Hvis fangsten alene blev opfattet som økonomi, ville det forhold, at den ikke formelt kan indhandles, af fangerne blive opfattet som nærmest katastrofalt, og som noget der ville udløse arbejdsløshed og erhvervskrise. Men for bygde- og yderdistriktbefolkningen er fangst historisk og kulturelt helt op til i dag blevet opfattet som primært en måde at skaffe sig, familien og bopladsfæller føden på, og som samtidig periodisk havde den fordel, at dele af fangsten kunne omsættes til pengeøkonomi.

På den måde adskiller fangst sig fra fiskeri i Grønland, fordi fiskeri historisk ikke har haft den samme betydning i selvforsyningen, og i forhold til selvforsyning og subsistensøkonomien er fiskeri blevet opfattet som en integreret underafdeling af fangsten. Fra begyndelsen af forrige århundrede udviklede fiskeri sig til et egentlig økonomisk erhverv, der løbende blev effektiviseret og centraliseret. Naturligvis har fangst også gennemgået en teknologisk udvikling og kommercialisering, men langt fra i samme omfang, og den fangst, der for alvor blev kommercialiseret, var den som blev gennemført af andre, som canadiernes sælfangst på New Foundlandsbankerne og Nordmændenes sæl og hvalfangst i storisen langs Østkysten.

En af de ting der har karakteriseret fangst for inuit i Grønland er, at når indhandlingen stoppede, fortsatte fangsten – og således også i dag. Hvorimod ingen vil forsætte med at fiske i større omfang, hvis den ikke kan afsættes til formaliseret indhandling, medens den mindre del, der tørres, saltes og ryges, eller som frossen luksusfisk som ørred og laks, distribueres af de uofficielle kanaler, forsat fiskes.

Det er også en af de vigtige forklaringer på, at bygdebefolkningen og fangerne i byerne ikke opfatter fangst og fisk, der distribueres af uofficielle kanaler som sort økonomi, for sådan har man altid gjort. Man fanger til eget og bopladsens forbrug, og til tuskhandel med andre, som har noget andet at bytte med. Om byttet er anden fangst, redskaber, varer eller penge har i den forbindelse ingen betydning.

Dermed bringes fangst og den uofficielle økonomiske omsætning, den medfører, i et direkte modsætningsforhold til den herskende økonomiopfattelse i centraladministrationen og blandt de eksterne konsulenter, der udarbejder redegørelser, analyser mv.. For i den almindelige økonomiske teori fordrer eksistensen af et erhverv, at der genereres en registrerbar indtægt, som kan beskattes. Når der ikke er en registrerbar indkomst eller kun en meget begrænset, ses det som et udtryk for manglende indtægt, eller som en sort indkomst, der bør beskattes.

Den primære forklaring på, at der ikke findes formaliserede og velfungerende indhandlings- og distributionsstrukturer, er, at indhandling og distribution af fangst ud fra de gængse økonomiske termer ikke opfattes som kommercielt rentabel, fordi de



tidligere eksisterende strukturer var afhængige af subsidiering. I den argumentation overses det, at alle andre fødevarer, der formaliseret sælges i Grønland, er langt mere subsidieret, end fangst og primært sælskindsindhandling er det i dag. Den eneste anden fødevarerproduktion, der foregår i Grønland til internt brug, er fårehold, og fårehold er et af landets mest subsidierede erhverv, som der redegøres for i *Kapitlet 13 Nanortalik – Sydgrønland*. Og langt størstedelen af de fødevarer, der importeres fra Danmark, er om noget subsidieret gennem EU's forskellige landbrugsstøtteordninger.

Med som en lille del af forklaringen på de manglende indhandlingsstrukturer hører, at de strukturer, der har eksisteret, ikke blev benyttet tilstrækkeligt, fordi de alternative strukturer i store dele af befolkningen blev opfattet som de 'rigtige', og i øvrigt måske også gav fangeren en bedre nettoindtægt.

Der er over tid i Grønland sket et skift i opfattelsen af fangst. Hvor fangst har gået fra at være dét bærende og kulturbærende erhverv, der nød meget stor respekt i befolkningen, ses det i dag af størstedelen af befolkningen i byernes som et uddøende 'museumserhverv', der subsidieret drives af dem, der ikke kan finde andet og bedre fodfæste på arbejdsmarkedet. Fangst opfattes ikke længere som et egentligt erhverv, og det hænger uhjælpeligt sammen med, at fangerne ikke formelt genererer en nævneværdig indtægt. Dette skift er en logisk følge af den danske politik i efterkrigstiden, hvor målet var, at Grønland skulle bringes økonomisk på fode og gerne på niveau med Danmark. Allerede G-50 og G-60 planerne karakteriserer fangst som erhverv, der ikke kunne generere tilstrækkelig indkomst og samfundsmæssigt afkast, hvorfor befolkningen skulle overgå til fiskeri og fiskeforarbejdning. (*Grønlandskommissionen 1950; Grønlandsudvalget 1964*)

I og med at fangererhvervet ikke formelt genererer nogen nævneværdig indtægt, der opgives til skattevæsenet, fremstår erhvervet statistisk set som fattigt, og her opstår en anden interessant brydningsflade til den samfundsmæssigt herskende økonomiopfattelse. At det opfattes som fuldt legitimt når en håndværksmester eller fåreholder



Med Tobias på slæfangst nord for Ittoqqortoormiit maj 2007

med en omsætning i millionklassen ender med en skattepligtig indkomst forbløffende tæt på nul, medens det opfattes som manglende indtægt, hvis en fanger stort set ikke har registreret indkomst. Her vender argumentationen tilbage til, at fangst ikke opfattes som et egentlig erhverv, fordi det ikke officielt genererer en indkomst.

Det er i sig selv tankevækkende, når fårehold med en formaliseret indhandling på 10 mio. kr. i 2003 (*Grønlands Statistik 2012 h*) opfattes som et erhverv, medens fangst med en estimeret ikke-registreret omsætning på 130 mio. kr. for erhvervsfattere og 52 mio. kr. for fritidsfattere (2003), (*Rasmussen 2004*), hvortil kommer den indhandlede fangst, ikke opfattes som et egentlig erhverv. Samtidig opfattes fåreholdernes uformelle økonomi som beskeden (*NORDREGIO 2010 s. 144*), selvom folk med tilknytning til erhvervet selv fremhæver stalddørssalget som et ikke ubetydeligt indkomstbidrag.

Udover at fangst ikke genererer nævneværdig officiel økonomi, indgår der formodentlig en mere kulturelt betinget forklaring på, at fårehold i den danske, skandinaviske og vestlige forståelsesramme er et erhverv, hvor fåreholderen langtidsplanlægger, sår og høster, medens fangst i den kulturelle kontekst mere er et historisk erhverv, der bl.a. omfatter pelsjagere og fangstmændene i Nordøstgrønland, der ikke såede men alene høstede. Tilsyneladende har det grønlandske samfund tilegnet sig den del af den danske og vestlige kultur på det punkt, hvor fangeren ender i kategorien af ikke-erhverv.

## Sammenfatning for bygdernes indkomst- og erhvervsgrundlag

Det har gennem indsamling af en række økonomiske data fra kommuner, hjemmestyret, forsyningsvirksomheder, indhandlingsvirksomheder mv. været muligt at danne et rimeligt nøjagtigt overblik over det gennemsnitslige indkomstgrundlag inklusiv sociale overførselsindkomster for bygdebefolkningen i den arbejdsduelige alder. Men beregningen har den store svaghed, at den ikke omfatter værdien fra subsistensøkonomien og dermed værdien af fangst og fisk mv., der pengeløst distribueres i bygden, samt det der af uofficielle kanaler omsættes rundt om i landet. Dermed bliver der tale om en ufuldstændig analyse af bygdernes indtægts- og erhvervsgrundlag.

Hvis der ses på den del af indtægts- og erhvervsgrundlaget, der er knyttet til officielt registrebare økonomi, viser der sig en meget stor spredning, hvor gennemsnitsindkomsten for nogle bygder er mere end det dobbelte for andre.

Nok mest overraskende viser der sig en meget stor spredning i, hvor meget det offentlige bidrager til det enkelte bosteds økonomi. Kombinationen af offentlige lønninger og sociale overførselsindkomster ligger for bygdene i Nanortalik, Upernavik og Ammassalik distrikter markant under byernes gennemsnit. Hvor bygdene i Kangaatsiaq ligger lidt højere men stadig pænt under byerne, ligger Qaqortoqs bygder på byniveau og i Narsaqs en del over.

De offentlige forsyningsvirksomheder betyder relativt lidt. Og der er en forudsigelig meget stor spredning i, hvor meget indhandlingen af primært fisk betyder.

## *Subsistensøkonomiens betydning*

For at vurdere bygdens samlede indkomst- og erhvervsgrundlag er det nødvendigt også at inkludere subsistensøkonomien, og som det fremgår, varierer fangstens betydning meget mellem distrikterne og fra bygd til bygd, og her spiller fangstunderlaget en afgørende rolle. Det betyder eksempelvis, at de af Upernaviks bygder, der har en relativ beskeden fiskeindkomst, opretholder en samlet rimelig indkomst i kraft af fangstens uformelle økonomi, men det kan ikke læses ud af de præsenterede grafer, fordi indtægten ikke registreres.

Tilsvarende har bygderne i Kangaatsiaq en rimelig indkomst og materiel levestandard i kraft af en kombination af fiskeindhandling og subsistensøkonomi gennem fangst, selvom deres muligheder for fiskeindhandling er noget mere begrænsede og fiskeunderlaget noget mere ustabil end i Upernavik. Medens en del bygder i Nanortalik og i Ammassalik, hvor der kun findes meget begrænsede fiskeindhandlingsmuligheder, samtidig lider under et mindre godt fangstunderlag.

For Narsaqs bygder spiller fangst ingen rolle og for to af bygderne i Qaqortoq har fangst kun begrænset betydning, medens fangst spiller en relativt stor rolle for Qassimiut.

## *Den store ulighed*

Det der for alvor kan undre er den manglende sammenhæng mellem den offentligt genererede indkomster, hvad enten det er lønninger eller sociale overførsler, og det enkelte bosteds øvrige erhvervsgrundlag uanset om der ses på formel indhandling eller den uformelle subsistensøkonomi.

Lidt hårdt ridset op opretholder gennemsnitsindbyggeren i den arbejdsduelige alder i bygderne i Kangaatsiaq og specielt i Upernavik en rimelig indkomst, hvor indhandling af fisk og den uformelle subsistensøkonomi spiller en relativt stor rolle. Det er også forklaringen på, at der ikke i Upernavik distrikt er foregået en vandring fra de nordligste og sydligste bygder mod distriktets midte, hvor mulighederne for indtjening gennem fiskeri af hellefisk er betydeligt større.

Bygdeindbyggerne i Qaqortoq opretholder ligeledes en rimelig gennemsnitsindkomst, der primært er finansieret af det offentlige, hvortil indbyggerne i Qassimiut kan lægge en betydelig indkomst fra indhandling. Og indbyggerne i Narsaqs to fåreholdebygder opretholder en høj gennemsnitsindkomst finansieret af det offentlige, hvori ikke indgår eventuelle indkomster fra fårehold.

Tilbage er der de to distrikter Nanortalik og Ammassalik, hvor den gennemsnitlige offentligt genererede indkomst er på næsten samme lave niveau som Upernavik, men hvor der stort set ikke findes indhandlingsmuligheder for fisk, og fangstunderlaget formodentlig er noget ringere. Det betyder samlet, at der i disse distrikter findes det, man kan karakterisere som egentlig fattigdom – også i byerne. At dele af befolkningen i de to distrikter er blevet boende i bygderne, skal tilskrives subsistensøkonomien.

## Kapitel 3

# Kommunernes økonomi

Når det i debatten om den grønlandske økonomi og bosætning nævnes, at specielt bygderne men også de mindre yderdistriktsbyer er dyre, er det ofte områder som socialforsorg, folkeskole, den lokale infrastruktur mv. der fremhæves, altså områder der for en stor dels vedkommende administreres af kommunerne.

Som der blev redegjort for i *Kapitel 1 Grønlands og bygdernes økonomi*, står kommunerne for langt størstedelen af den direkte borgerservice herunder folkeskole, kultur, børne- og ældreforsorg, handicapområdet, sociale overførselsindkomster, erhvervs- og uddannelsesrådgivning og kvalificering, lokale erhvervsudviklingstiltag, dag- og nat renovation, snerydning, veje, kloakering, byggemodning og meget mere.

Det betyder, at kommunerne administrerer ca. halvdelen af den offentlige økonomi eller godt en fjerdedel af landets samlede økonomi. I 2008 var den disponible bruttonationalindkomsten (Disp. BNI) 15.312 mio. kr., hvoraf de samlede offentlige udgifter udgjorde 8.756 mio. kr. Heraf administrerede kommunerne 3.969 mio. kr., hjemmestytet 4.097 mio. kr. og den danske stat 689 mio. kr. (*Grønlands Statistik 2012 b*)

For at vurdere om et ændret bosætningsmønster med færre og større enheder vil forbedre den grønlandske økonomi, er det derfor nødvendigt at gennemgå de kommunale regnskaber og splitte dem op på de enkelte bosteder for at se, om der er et mønster, hvor de større byer har nogle kommunale driftsomkostninger, der er mindre end yderdistriktsbyerne eller bygderne.

## Den kommunale struktur 2008

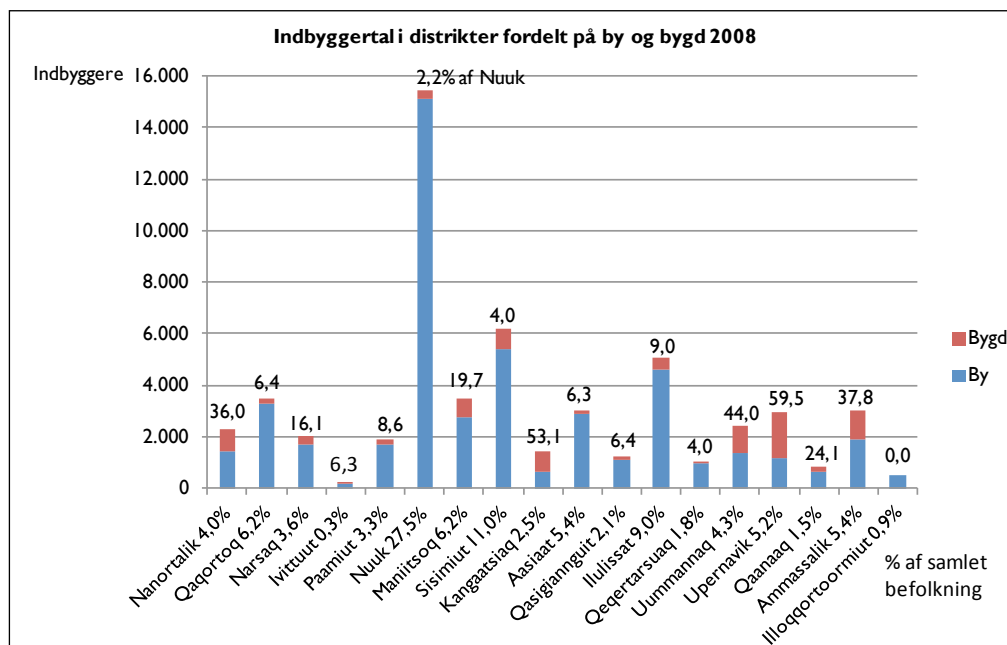
I 2008 var Grønland stadig opdelt i 18 kommuner med et indbyggerantal fra 144 i Ivittuut til 15.427 i Nuuk, og der var store forskelle mellem antallet af bosteder i de enkelte kommuner. Kangaatsiaq og Upernavik kommuner skiller sig ud ved at have mere end halvdelen af indbyggerne i en række bygder, og Nanortalik, Uummannaq og Ammassalik har en tredjedel af indbyggerne i bygderne. Hvis argumentet om, at bygderne er en belastning for kommunernes økonomi, holder, må det forventes, at de fem kommuner, der samtidig er relativt små, vil være de dyreste i stort set alle forhold.

I diskussionen er det ligeledes blevet fremhævet, at de gamle yderdistriktskommuner Uummannaq, Upernavik og Qaanaaq i nordvest samt Ammassalik og Ittoqqortoormiit på østkysten har en højere omkostning pr. indbygger, fordi de er så relativt isolerede og normalt ikke kan besejles op til halvdelen af året eller mere.

### Stor mobilitet

Det er ikke muligt at få et eksakt overblik over, hvor mange der reelt bor de enkelte steder på et givet tidspunkt, fordi der er en meget stor mobilitet i det grønlandske samfund, (*Mobilitetsstyregruppen 2010*) også det der kan karakteriseres som midlertidig eller periodisk mobilitet. Ofte flyttes der hen til en kæreste, et familiemedlem, efter arbejde

eller fangst, og det er langt fra altid, at den enkelte er registreret der, hvor vedkommende selv oplever at bo.



Indbyggertal i kommuner 2008, hvor der efter navnet er angivet kommunens procentdel af landets befolkning. Tallet over søjlen angiver, hvor mange % af kommunens indbyggere der bor i bygder. (Grønlands Statistik 2012 a)

Sidst jeg var i Ittoqqortoormiit i 2007, boede der ca. 10 i Uunarteq (Kap Tobin) selvom bygden formeldt lukkede i 2004-05, og alle var registreret som indbyggere i Ittoqqortoormiit. Modsvarende med Tuusaaq i Upernavik, hvor der frem til 2009 var registreret en indbygger, skønt han om vinteren boede i Upernavik og kun benyttede Tuusaaq som sommerfangstplads, og jeg har gennem tiden mødt rigtig mange, der var registreret andet sted, end der de reelt boede.<sup>a</sup>

## Datagrundlag

Analysen af kommunernes omkostningsniveau for de enkelte områder (hovedkonti) er baseret på en kombination af KANUKOKA's nøgletal (de grønlandske kommuners landsforening), de enkelte kommuners regnskaber og hjemmestyrets regnskab.<sup>b</sup>

a For de større byer betyder det mindre med nogle 'fejlregistreringer', men for de mindre bygder med 30 til 50 indbyggere kan enkelte 'fejlregistreringer' få relativt stor statistisk betydning. I det følgende er der konsekvent benyttet Grønlands Statistiks befolkningsdata for 2008 med mindre andet er angivet.

b Ivittuut med sine 144 indbyggere var Grønlands mindste kommune og stort set identisk med Flådestation Grønnedal (Kangilinniguit). Det betyder, at befolknings- og erhvervsgrundlag er fundamentalt anderledes end landets øvrige kommuner, ligesom skattegrundlaget er langt højere. For at undgå, at Ivittuut skal fortægne grafiske præsentationer, indgår kommunen ikke, medens den konsekvent er regnet med i landsgennemsnittet.

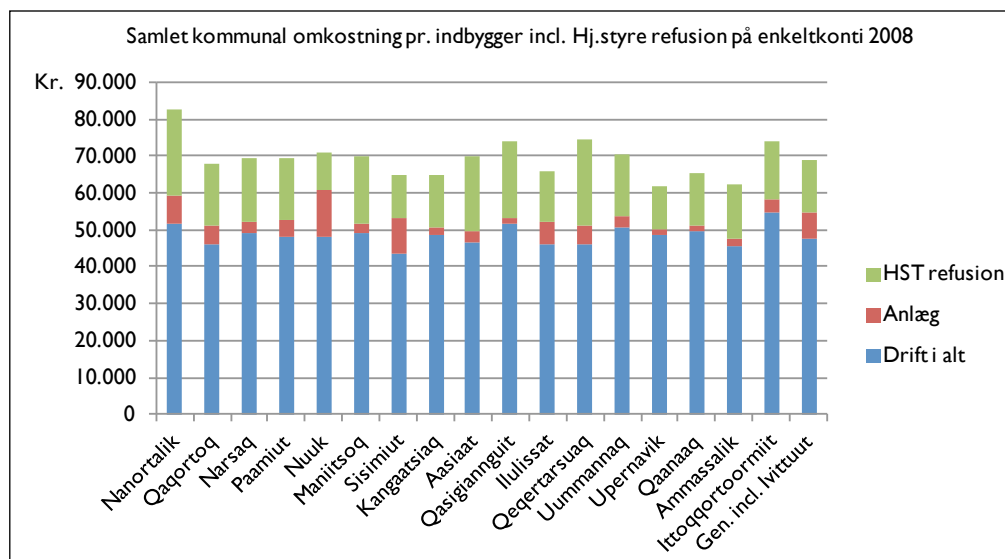
For en nærmere metodebeskrivelse henvises til *Kapitlet 1 Grønlands og bygdernes økonomi*.

## De kommunale omkostninger pr. indbygger

For at se, om der er en sammenhæng mellem kommunens indbyggertal, antallet af bygder og andelen af befolkningen i bygderne versus kommunens omkostninger pr. indbygger, præsenteres i det følgende en række centrale økonomiske data.

I nedenstående graf er de omkostninger pr. indbygger, som kommunerne administrerer, opdelt i følgende tre grupper:

- **Drift i alt** omfatter kommunens administration, det tekniske område, arbejdsmarkedet og erhverv, socialområdet, undervisning og kultur samt forsyningsvirksomheder.
- **Anlæg** omfatter de kommunalt finansierede anlægsaktiviteter.
- **Hjemmestyrets (HST) refusion** omfatter den del af de kommunale udgifter, som hjemmestyret refunderer i henhold til gældende regler. Det gælder primært i forhold til dele af de sociale overførselsindkomster, alderspension, handicapområdet samt Piarersarfik (de lokale vejlednings- og introduktionscentre).



Omkostninger pr. indbygger administreret af kommunerne, 2008, fordelt på kommunal drift, kommunale anlægsudgifter samt hjemmestyrets refusion på overførselsindkomster mv.

Det er Sisimiut, der har de laveste driftsomkostninger målt pr. indbygger, men det bemærkes, at Ammassalik med knapt 40% af befolkningen i de fem bygder har de næstlaveste, og at driftsomkostningerne for Nuuk ligger over landsgennemsnittet, medens det er Ittoqqortoormiit, der har de højeste. Inkluderer de kommunalt finansierede anlægsudgifter, bliver Nuuk landets dyreste kommune, medens Ammassalik bliver den billigste.

Det mest bemærkelsesværdige er dog, at Upernavik kommune med over halvdelen af befolkningen i ni bygder bliver landets billigste kommune pr. indbygger, når hjemmestyrets refusioner (primært på social-, handicap- og ældreområdet) inkluderes, og at den næst billigste er Ammassalik. Det glemte yderdistrikt Kangaatsiaq med over halvdelen af befolkningen i de fire bygder er tredje billigst, og verdens nordligste kommune Qaanaaq med kun 831 indbyggere og fire bygder er den femte billigste.

Den eneste store kommune, der er billigere end Qaanaaq er landets næststørste by Sisimiut med to bygder samt landets internationale lufthavn Kangerlussuaq, der alt andet lige økonomisk bør tælle på plussiden.

Til gengæld var Nanortalik i 2008 med en tredjedel af befolkningen i fem bygder landets absolut dyreste kommune pr. indbygger, fulgt i nævnte rækkefølge af Qeqertarsuaq og Qasigiannuit med hver én lille bygd og Ittoqqortoormiit, der formelt ikke har nogen bygder. Medens de samlede kommunalt administrerede omkostninger for Nuuk og dens to mindre bygder ligger noget over landsgennemsnittet.

## *De kommunale anlægsudgifter*

Den relativt store forskel i de kommunale anlægsudgifter har betydning for, hvor dyr kommunens drift bliver pr. indbygger, hvor de to hurtigst voksende byer Nuuk og Sisimiut set over en årrække ligger markant højere end resten af landet. Trækkes de kommunale anlægsudgifter ud af de omkostninger, kommunerne administrerer, bliver Sisimiut landets billigste, fulgt af Nuuk. Men Upernavik og Ammassalik holder sig stadig blandt de billigste og væsentlig under landsgennemsnittet, medens Nanortalik forbliver den dyreste.

De kommunale anlægsudgifter for de mindre kommuner og i yderdistrikterne varierer meget fra år til år, og set over en årrække ligger de væsentligt lavere end i de større byer.

## *Omkostningen afspejler serviceniveauet*

De stordriftsfordele, som Nuuk kommune med over en fjerdedel af landets indbyggere måtte forventes at have, slår tydeligvis ikke igennem. En del af forklaringen er, at en hovedstad i rivende udvikling vil have et langt højere niveau for anlægsaktiviteter, men der er også andre parametre, der spiller ind, som vil blive belyst i de følgende afsnit.

Der er således ikke en entydig sammenhæng mellem antallet af bosteder, eller om kommunen er et yderdistrikt, versus de samlede driftsomkostninger, som kommunen administrerer, pr. indbygger. De relativt store udsving afspejler sig bl.a. i store forskelle i serviceniveauet samt i forskellige måder at håndtere de sociale overførselsindkomster på.

I forholde til de samlede omkostninger, kommunerne administrerer, ligger tre af de fire 'vækstcentre' Sisimiut, Ilulissat og Qaqortoq lidt under landsgennemsnittet, medens Nuuk ligger lidt over. Men det er bemærkelsesværdigt, at Upernavik, med over halvdelen af befolkningen i de ni bygder, er landets billigste, og at Ammassalik med knapt 40 % af befolkningen i fem bygder er næst billigst. Vestkystens 'mellemstore' kommuner som Narsaq, Paamiut, Maniitsoq og Aasiaat, der har en relativt beskeden del af befolkningen i bygderne, og som normalt ikke opfattes som yderdistrikt, trækker

gennemsnittet op, medens de relativt små kommuner Qasigiannuguit og Qeqertarsuaq med 4 – 6 % af befolkningen i hver én bygd er blandt de dyreste og dyrere end den evigt udskældte Ittoqqortoormiit.

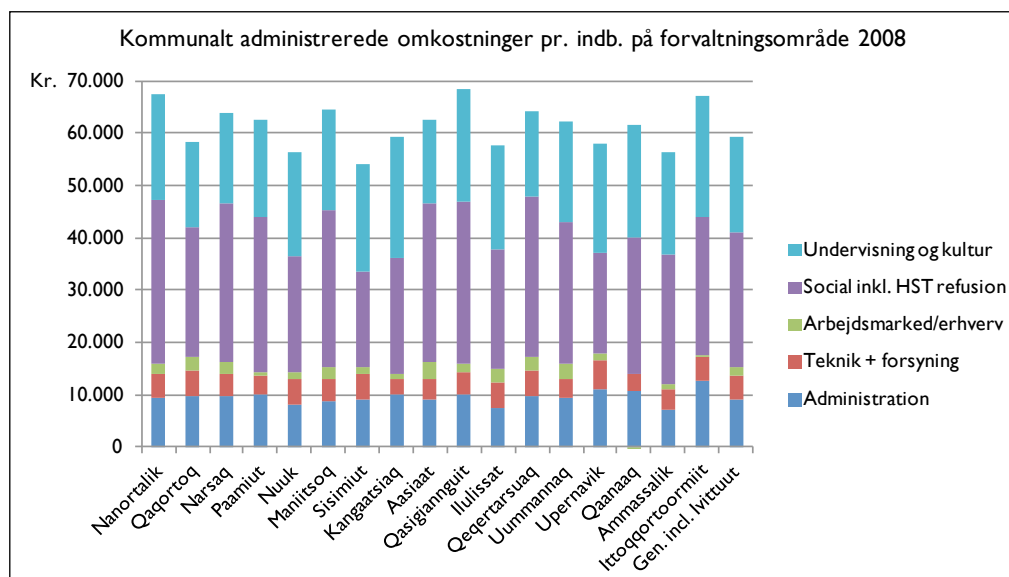
Nu kan det indvendes, at 2008 var det sidste regnskabsår inden kommunesammenlægningen, og derfor var atypisk, hvilket der vendes tilbage til.

## Forskellen i driftsomkostninger og serviceniveau

Når der ikke er en entydig sammenhæng mellem indbyggertal og antal bygder versus kommunernes driftsomkostninger pr. indbygger, er det nødvendigt at se på, om der er et mønster i forskellene, og hvad de betyder.

### Administration

I gennemsnit bruger kommunerne lige knapt 9.000 kr. pr. indbygger til administration, og netop i forhold til administration er det forventeligt, at der kan opnås en stordriftsfordele. Ittoqqortoormiit med kun godt 500 indbyggere er da også den dyreste kommune med 12.600 kr. – lige bortset fra at Ivittuut bruger mere end det dobbelte. Men det er bemærkelsesværdigt, at Ammassalik med fem bygder har landets billigste administration på 7.200 kr. pr. indbygger, og at Sisimiut ligger over landsgennemsnittet.



Kommunernes driftsomkostninger pr. indbygger 2008 inklusiv hjemmestyrerefusioner på det sociale område. Teknik og forsyning er her samlet for at muliggøre visualisering.



## *Teknisk område og forsyningsvirksomhed*

I forhold til det tekniske område og den kommunale forsyningsvirksomhed må antallet af bosteder og transportinfrastrukturen til bostederne uundgåeligt have betydning for omkostningsniveauet. Men Kangaatsiaq med fire bygder er suverænt landets billigst og bruger kun 2.700 kr. pr. indbygger på området, og de traditionelle yderdistrikter, undtagen Upernavik ligger under landsgennemsnittet på 4.500 kr., medens Nanortalik ligger på gennemsnittet.

Yderdistrikternes lave omkostningsniveau på det tekniske område og i forbindelse med den kommunale forsyningsvirksomhed afspejler et entydigt dårligere serviceniveau – specielt i bygderne.

## *Undervisning og kultur*

Den største post på de kommunale budgetter, når hjemmestyrets refusioner på primært det sociale område ikke medregnes, er undervisning og kultur, hvor kommunerne selv afholder stort set alle driftsomkostninger.

I forhold til førskolebørn er der en klar sammenhæng, hvor de større byer, der har pasningstilbud, har større udgifter på området, medens der sjældent findes pasningstilbud i bygderne.

Folkeskolen er den absolut største post på området, og her er det mere relevant at vurdere omkostningerne i forhold til antallet af elever end i forhold til indbyggertallet. Landsgennemsnittet ligger på 56.400 pr. elev med Asiaat som den billigste (44.800) og Kangaatsiaq som den dyreste med (70.900) (Ivittuut med 13 elever er dog oppe på 107.600 pr. elev). Igen er det bemærkelsesværdigt, at Upernavik med ni bygder og dermed ti skoler ligger væsentligt under landsgennemsnittet med 54.420 kr. og tilsvarende for Uummannaq med 7 bygder på 54.900 pr. elev. Her er en del af forklaringen,



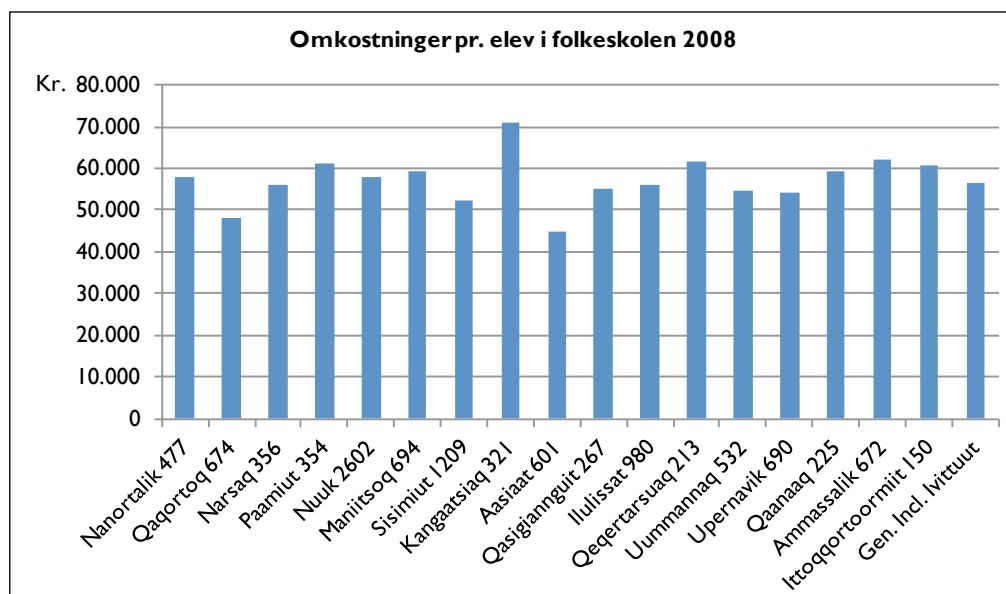
*Dennye skole i Ammassivik, Nanortalik, august 2010*

at specielt bygdeskolerne er underbemandet med uddannede lærerkræfter, hvor lønniveauet for de uddannede timelærere er lavere, og det påvirker undervisningens kvalitet.

Noget af forklaringen for at Kangaatsiaq ligger så højt, er, at skolen i Kangaatsiaq by helt ekstraordinært var 'overbemandet' af uddannede lærere i skoleåret 2008-09, fordi der var intentioner om at udvide skolen til at omfatte 11. klassetrin, hvilket dog ikke blev gennemført. Det at både byens og bygdernes børn afslutter folkeskolen i Aasiaat betyder, at Kangaatsiaq kommune betaler Aasiaat for skole- og kollegiepladser.

Et andet forhold, der mudrer billedet, er, at nogle af de mindre kommuner har koncentreret de kommunale vejlednings- og uddannelsescentre Piareersarfik under undervisning og kultur, hvor de ifølge hjemmestyrets kontovejledning hører hjemme under arbejdsmarked og erhverv. (*Hjemmestyret 2008 b*)

Det afgørende er dog igen, at der ikke findes nogen entydig sammenhæng mellem hverken antallet af bygder og dermed mindre skoler, eller hvor mange elever der er på hver skole, versus den kommunale driftsomkostning pr. elev.



Omkostninger pr. elev i folkeskolen 2008 med elevtal efter kommunenavn

Samtidig kan det undre, at der ikke findes en entydig sammenhæng mellem kommunens antal skoler og antallet af elever, versus hjemmestyrets samlede refusion inkl. specialundervisning mv. til kommunen, hvor nogle af de mellemstore og mindre kommuner som Qaqortoq, Paamiut, Aasiaat, Qasigiannuit og Qeqertarsuaq får mindre end både Nuuk og Sisimiut pr. elev, selvom kommunens samlede indbyggertal er mindre, og andelen af befolkningen i bygderne større. Generelt får de traditionelle yderdistriktskommuner med mange bygder dog en større del af skoledriften refunderet, hvor de store kommuner selv betaler mere, men den entydige sammenhæng mangler.

Det helt afgørende er naturligvis, om der er en sammenhæng mellem omkostningerne pr. elev og kvaliteten af undervisningen, en problemstilling der vendes tilbage til.

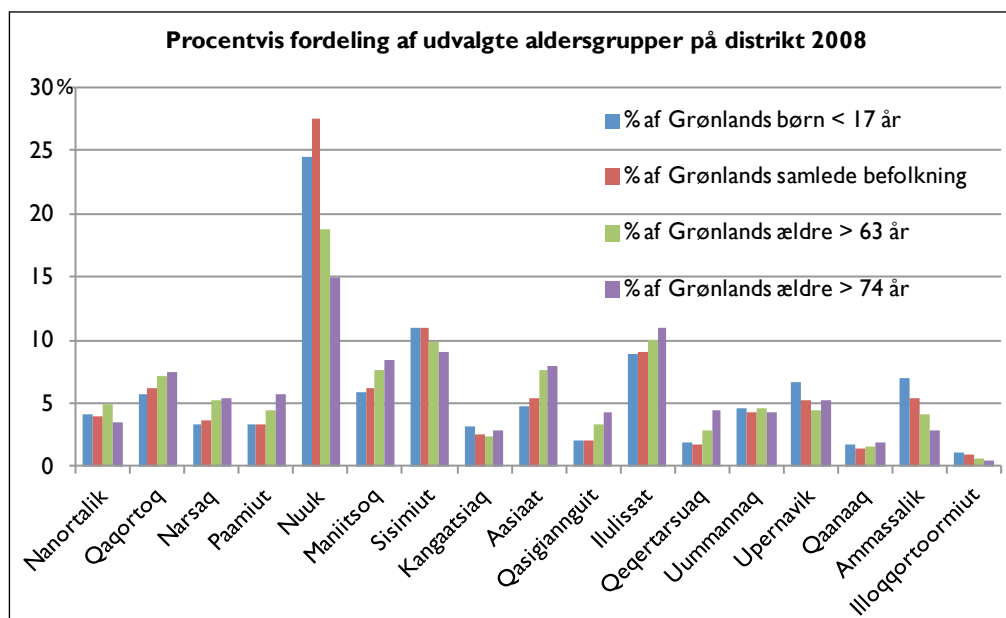
# Socialområdet

Kommunens sociale udgifter, der bl.a. omfatter børne- og ældreforsorgen, forskellige sociale hjælpeforanstaltninger og overførselsindkomster, handicapområdet m.v., påvirkes i høj grad af det enkelte bosteds alderssammensætning (demografi), og erhvervsgrundlaget. Der bør således være en sammenhæng mellem en del af de sociale udgifter og dels bostedets aldersprofil dels den socioøkonomiske bæredygtighed. I det følgende vil det blive analyseret, om sammenhængen genfindes.

Fordi hjemmestyret refunderer en relativt stor procentdel af nogle overførselsindkomster, bliver socialområdet den absolut største post, kommunerne administrerer.

## (Børne-) og ældreområdet

I forhold til børne- og ældreområdet er det afgørende, at en vurdering tager udgangspunkt i befolkningens aldersmæssige sammensætning, og økonomisk er det ældreforsorgen, der vejer tungt.



Procentandel af den samlede befolkning inden for forskellige aldersgrupper fordelt på distrikter, 2008. Rød angiver distriktets procentvise andel af Grønlands samlede befolkning, blå af børn under 17 år, grøn af ældre over 63 år og violet af ældre over 74 år. (Grønlands Statistik 2012 a)

Som det fremgår af ovenstående graf, er der meget store forskelle fra distrikt til distrikt i den aldersdemografiske sammensætning. Mest markant skiller Nuuk sig ud ved at have en langt større andel af befolkningen i den arbejdsduelige alder og relativt få børn og ældre og specielt ældre i den plejekrævende alder, medens Qaqortoq, Narsaq, Paamiut, Maniitsoq, Aasiaat og Ilulissat har relativt store ældrebyrder. Modsat har Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik relativt mange børn, og Kangaatsiaq og

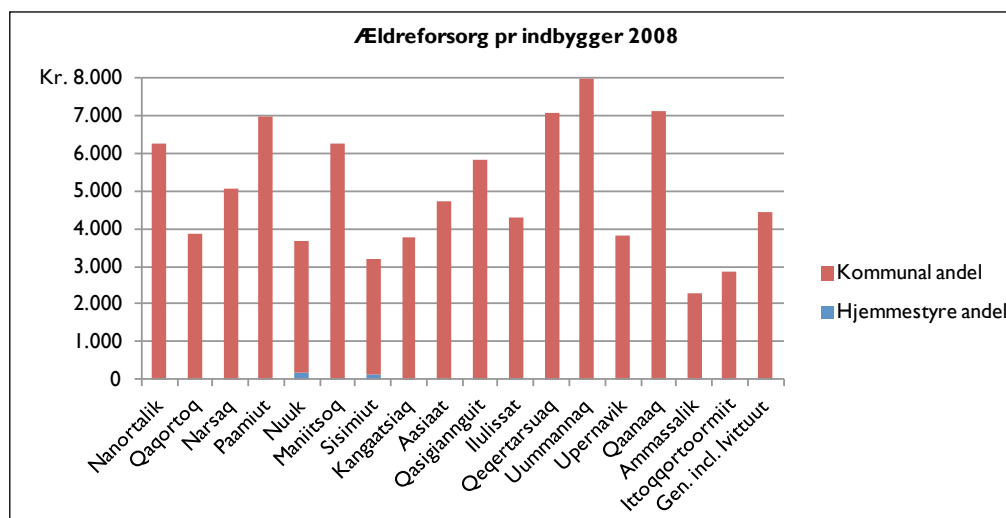
Upernavik har samtidig forholdsvis mange ældre over 74. Såvel ældre som børn medfører uundgåeligt en belastning af det kommunale budget.

## Alderspension

Da ældrepensionen er en aldersbetinget ydelse, afspejler den (stort set) andelen af befolkningen over 63 år, <sup>a</sup> og her refunderer hjemmestyret op til 90 % af omkostningerne. Ud over at finansiere de sidste 10 % af alderspensionen, kan kommunerne vælge at supplere med forskellige tillæg, hvilket gøres i beskedent omfang og koster kommunerne fra 550 kr. pr. indbygger i Ammassalik til 1.200 i Ilulissat, hvor der er den tendens at de kommuner, der har et økonomisk råderum, giver mest.

## Ældreforsorg

Derimod finansierer kommunerne selv den egentlige ældreforsorg som hjemmehjælp, drift af plejehjem etc., hvor der er en klar sammenhæng med kommunens aldersprofil.



Ældreforsorg pr. indbygger, 2008 (hjemmehjælp, plejehjem mv.) fordelt på den kommunale andel, og den andel hjemmestyret finansierer.

Udgifterne svinger fra 2.300 pr. indbyggere i Ammassalik, der har en relativt ung alderssammensætning, til 8.000 kr. i Uummannaq, der via etablering af ældreboliger i nogle af byderne har muliggjort, at de ældre kan blive længst muligt i egen bygd.

Selvom Nuuk forholdsmæssigt har den absolut mindste andel af ældre, ligger omkostningerne på 3.700 kr. pr. indbygger relativt tæt på landsgennemsnittets 4.400 kr. Samtidig bør det bemærkes, at Nuuk og Sisimiut (samt Ilulissat og Maniitsoq), som de eneste kommuner modtager en beskedent refusion fra hjemmestyret til drift af alderdomshjem mv.

<sup>a</sup> Fra 1. januar 2008 blev pensionsalderen hævet fra 62 til 63 år og igen hævet til 64 år pr. 1. januar 2009 for at blive 65 år pr. 1. januar 2010.

## Førtidspension

Som udgangspunkt tildeles førtidspension borgere, der har et handicap eller en nedsat arbejdsevne, der gør, at de ikke kan indgå på arbejdsmarkedet under normale vilkår. For at undgå, at førtidspension, der normalt er en ydelse som borgeren får frem til alderspensionen, ikke skulle belaste den enkelte kommunes økonomi, refunderede hjemmestyret 90 % af grundbeløbet ligesom alderspension.

Da torskefiskeriet brød sammen i Sydgrønland omkring 1990 og fiske- og reje-fabrikker lukkede på stribe op langs vestkysten var der nogle af kommunerne, der, i erkendelse af at en del borgere formodentlig var blevet langtidsledige for en meget lang tidshorison, håndterede reglerne for førtidspensionering noget kreativt, så folk uden handicap blev pensioneret. På den måde fik de flyttet overførselsindkomsten fra den kommunalt finansierede socialhjælp til den primært hjemmestyre finansierede førtidspension.

Der findes derfor i flere byer og bygder borgere på varig førtidspension, der er fragetet tilknytningen til arbejdsmarkedet. Det er med andre ord langt fra alle førtidspensionister, der ved pensionstildelingen reelt havde en nedsat arbejdsevne, som berettigede til førtidspension. Selvom den enkelte i første omgang ofte oplevede overgangen til førtidspension som en økonomisk sikkerhed og dermed positivt, har det for en del på sigt haft negative konsekvenser for livsindhold, identitetsfølelse og selvværd.

### Fisketur med førtidspensionist, Narsarmijit 2010

*Hvorfor jeg er på førtidspension – jeg ved det ikke. Vi var mange arbejdsløse, da torsken forsvandt – og mange der kom på førtidspension.*

*Hvad jeg laver – tjå – nogle gange låner jeg en jolle og fanger sæl eller fisker, og så deler jeg lidt fangst ud i bygden og 'betaler' lånet af jollen med fangst. Men det er ikke så tit, jeg har råd til benzin.*

*Ellers laver jeg ikke så meget. Jeg går lidt rundt i bygden eller sidder hjemme.*

For at forebygge denne kommunale forflytning af socialudgifter over til hjemmestyret, blev reglen i 2001 ændret til, at hjemmestyret refunderede 50 % af grundbeløbet. Men førtidspensioner fra før 1. januar 2002 refunderes forsat med 90 %. Når førtidspension udgør en uforholdsmæssig stor andel af de sociale ydelser for f.eks. Nanortalik, og dermed en stor del af det samlede beløb, kommunen administrerer, er det ikke nødvendigvis et udtryk for, at der i kommunen er en høj koncentration af borgere med meget nedsat arbejdsevne. Den forskellige 'håndtering' af tildelingen af førtidspension, specielt i perioden før 2002, betyder, at førtidspensionen målt pr. indbygger svinger meget fra 2.600 kr. i Sisimiut, hvor beskæftigelsen i den periode var relativt god, til 7.900 kr. i Nanortalik. Landsgennemsnittet ligger på 4.000. Som den næstbilligste kommune ligger Uummannaq lige fulgt af Nuuk begge med 3.200 kr. pr. indbygger.

### Hjemme hos førtidspensionist, Nanortalik 2010

*Jeg sidder mest og syr perler – vil du ikke have den krave til din kone? Familien har fået så meget – de er lidt trætte af det.*

*Jeg kom også på førtidspension, da fiskeriet gik i stå. Jeg havde arbejdet i mange år på fabrikken – det kunne jeg godt lide. Jeg vil gerne tilbage til fabrikken, men der er ikke noget at lave, og jeg er jo på førtidspension – og så må man ikke.*

*For at møde andre og komme lidt ud, spiller jeg bingo et par gange om ugen.*

## Socialhjælp

Det man samlet kan kalde socialhjælp eller offentlig hjælp, omfatter bl.a. udvidet behovsvurderet hjælp, trangsvurderet hjælp, takstmæssig hjælp og engangshjælp. Det er et område, hvor der ikke foregår en refusion fra hjemmestyret, men hvor kommunen må afholde udgifterne, og det er en post, der for nogle kommuner vejer tungt. Beløbet pr. indbygger svinger fra 800 kr. i Sisimiut til 4.400 kr. i Kangaatsiaq, og det er tydeligt, at de kommuner, der er ramt af dårlige beskæftigelsesmuligheder, har størst udgifter, medens Uummannaq og Upernavik, der har rimelig god beskæftigelse i fiskeriet, ligger under landsgennemsnittet.

Men der er også en række andre forhold, der spiller ind som bl.a. kommunens håndtering af socialhjælp, og i hvilket omfang befolkningen de forskellige steder er delvist selvforsynende gennem fangst og fiskeri, og der er dermed et samspil mellem flere faktorer.

## Barselsdagpenge

Det er kommunerne, der administrerer dagpenge, der udbetales i forbindelse med graviditet, barsel og adoption. Hjemmestyret refunderer 90% af ydelsen, medens kommunen finansierer de sidste 10%. Udbetalingen af barselsdagpenge er afhængig af, om kvinden (eller manden) har arbejde, er selvstændig eller medhjælpende eller er under uddannelse, og det er således ikke alle, der kan modtage barselsdagpenge.

## Boligsikring

En anden relativt stor post på socialområdet, som kommunerne administrerer, er boligsikring, hvor hjemmestyret refunderer 60%. Boligsikring tildeles kun borgere i udlejningsejendomme, og der indgår parametre som antal rum og børn, hvorfor boligsikring i praksis også tildeles borgere med en rimelig god lønindtægt. Det kan derfor diskuteres, om boligsikring administreres som en egentlig social ydelse. (Skatte og Velfærdskommissionen 2010)



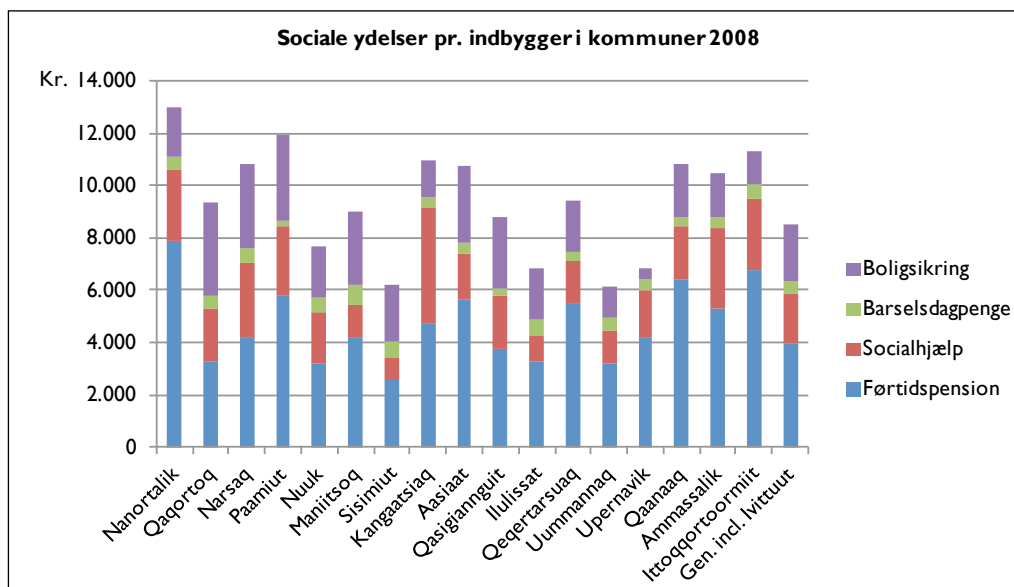
Qeqertarsuaq september 2009

## Samlede overførselsindkomster til den arbejdsduelige alder

Nedenstående præsenteres i grafisk form den kommunale fordeling af de sociale overførselsindkomster i 2008, der kan tildeles befolkningen i den arbejdsduelige alder (18-63 år).

De 'samlede sociale overførselsindkomster' omfatter førtidspension, socialhjælp, barselsdagpenge og boligsikring. Derimod indgår alderspension ikke, netop fordi den er aldersbestemt og dermed uafhængig af de erhvervsmæssige og sociale forhold for det enkelte bosted.

Da boligsikring kun tildeles lejere, og der i yderdistriktsbyer og bygder generelt er relativt få udlejningsejendomme, distribueres den geografisk meget skævt. Derfor indgår den i den nedenstående oversigt over 'de samlede sociale overførselsindkomster', selvom den også tildeles folk uden for den arbejdsduelige alder.<sup>a</sup>



Samlede sociale overførselsindkomster, 2008, pr. indbygger, hvor hjemmestyrets andel er medregnet, der omfatter førtidspension, socialhjælp, barselsdagpenge og boligsikring. Alderspension indgår ikke.

Målt pr. indbygger ligger de samlede sociale overførselsindkomster, når hjemmestyrets andel indgår, og alderspension ikke medregnes, fra 6.100 kr. i Uummannaq til 13.000 kr. i Nanortalik med et landsgennemsnit på 8.500 kr. Også her holder Upernavik (6.800) sig under Nuuk (7.700) og landsgennemsnittet.

## Det samlede socialområde

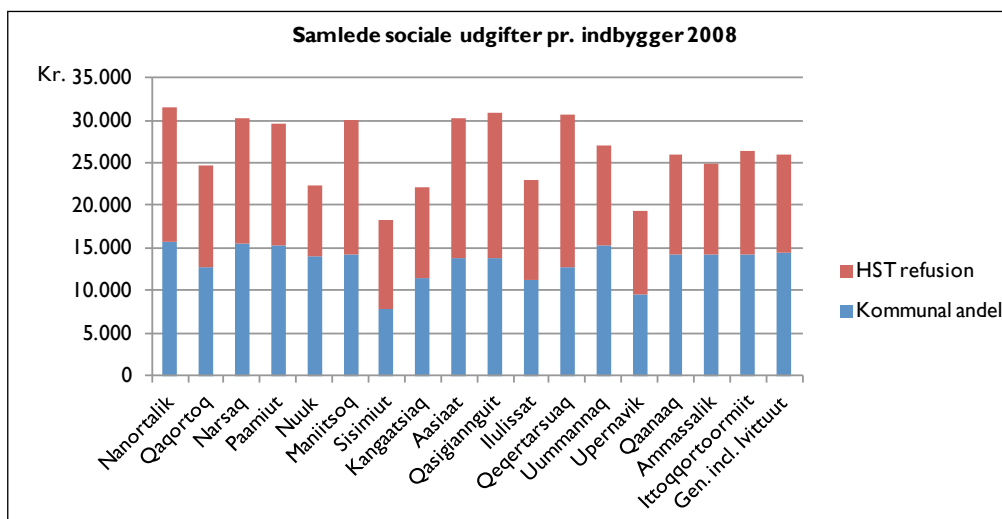
Foruden ovenstående områder omfatter socialområdet hele handicapområdet, der er relativt omkostningstungt, samt en række indsatsområder der økonomisk vejer mindre.

<sup>a</sup> Der skal tages forbehold for, at boligsikring også kan tildeles alderspensionister, og at beløbene for den arbejdsduelige alder derfor er noget for højt.

De samlede sociale omkostninger administreret af kommunerne fordeler sig fra 18.300 kr. pr. indbygger i Sisimiut til 31.500 kr. i Nanortalik med et landsgennemsnit på 26.000 kr.

Igen er det bemærkelsesværdigt, at Upernavik (19.300 kr.) med ni bygder er landets næst billigste, og at Kangaatsiaq er tredje billigst (22.000 kr.) og ligger under Nuuk (22.200 kr.). Tilsvarende ligger Ammassalik (25.000 kr.) og Qaanaaq (25.900 kr.) under landsgennemsnittet.

På det samlede socialområde, hvor yderdistrikterne og bygderne i debatten fremhæves som omkostningstunge, ligger alle de traditionelle yderdistrikter i nord og øst samt Kangaatsiaq, der samlet omfatter halvdelen af bygderne, under eller lige omkring landsgennemsnittet. De fire vækstcentre ligger også under landsgennemsnittet, medens det er de øvrige vestkystkommuner, der trækker landsgennemsnittet op.



Samlede sociale omkostninger pr. indbygger fordelt på kommunal andel og hjemmestyrerefusion 2008

Der findes således ikke en entydig forklaring på sammenhængen mellem kommunens antal bygder eller andelen af befolkningen i bygderne og de samlede sociale omkostninger. Ligesom der savnes en entydig forklaring på andelen af befolkningen i den arbejdsdygtige alder samt beskatningsgrundlaget og de sociale omkostninger.

Der er derimod en tydelig sammenhæng mellem de sociale overførselsindkomster og distriktets erhvervsgrundlag, hvor de fire vækstcentre bl.a. i kraft af deres funktion som administrative og uddannelsescentre med deraf følgende jobs målt pr. indbygger har færre udgifter. Tilsvarende har de gamle yderdistriktskommuner og Kangaatsiaq relativt små sociale omkostninger, bl.a. fordi befolkningen i højere grad er selvhjulpne gennem fangst og fiskeri til eget forbrug og til uformel distribution i lokalsamfundet, og fordi kommunerne har tradition for at være mere 'sparsommelige' eller 'restriktive' i deres udbetaling af socialhjælp, hvilket er blevet bekræftet af bl.a. tidligere socialchefer. De kommuner, der har de højeste sociale omkostninger, er de vestkystbyer, der op gennem hjemmestyrereperioden har oplevet en tiltagende afkobling mellem bosted og erhvervsgrundlag, primært fordi forarbejdningen af fisk og skaldyr er samlet på færre bosteder eller udflaget til lande med lavere lønomkostninger.





*Ankomst til Qaqortoq august 2010*

## Kommunale løndistribution og skattegrundlag

En god del af de kommunale udgifter anvendes til lønninger af kommunens egne ansatte, eller til opgaver der er udliciteret til private firmaer. Dermed bidrager kommunerne i høj grad til den lokale pengeøkonomi.

Der er stor forskel på, hvordan de enkelte kommuner har valgt at håndtere en række områder som hjemmehjælp, rengøring, renovation, snerydning mv. Nogle kommuner har valgt, at ansatte under de respektive forvaltninger udfører opgaverne, andre kommuner har valgt at udlicitere dem. Uanset om de udføres af kommunalt ansatte eller private, er der tale om opgaver, der er med til at give lokal beskæftigelse og dermed bidrage til skattegrundlaget.

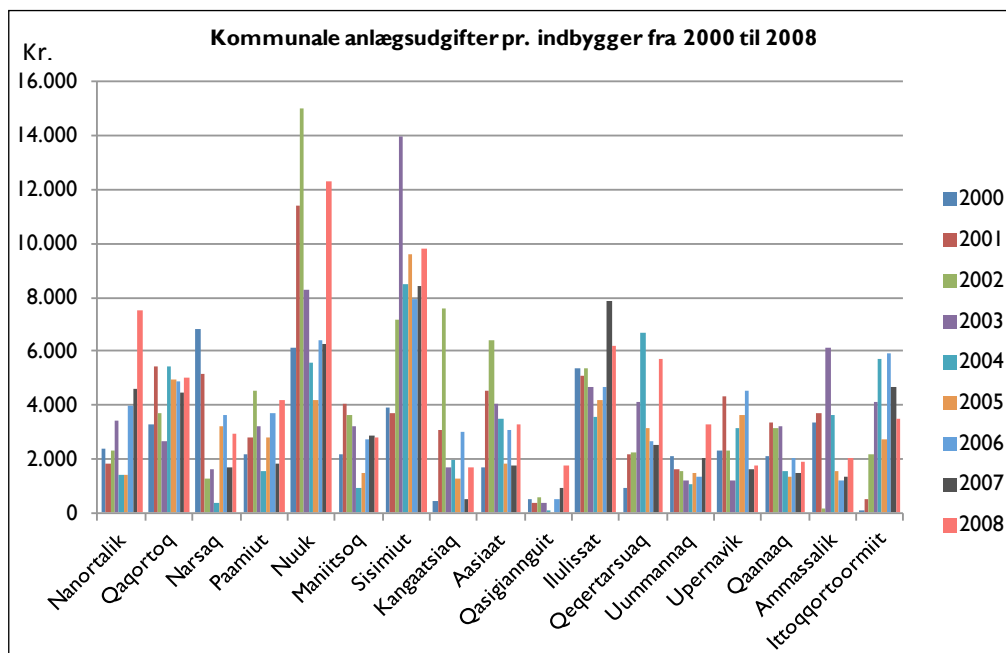
Der er endvidere en række opgaver som indkøb af varer og driftsmidler, reparation og vedligehold, konsulentrådgivning mv., som der langt fra altid findes ekspertise eller kapacitet inden for kommunegrænsen til at håndtere. Derfor løses de af 'udefrakommende' i en anden kommune eller udlandet og typisk Danmark. Betalingen for disse opgaver er ofte med til at skabe beskæftigelse i andre kommuner og dermed øge deres skattegrundlag.

Det er ikke muligt alene med udgangspunkt i de kommunale regnskaber at beregne, hvor meget den enkelte kommune bidrager til eget skattegrundlag, og det har ikke inden for projektets rammer været muligt at indsamle de nødvendige data fra de virksomheder opgaverne er udliciteret til, leverandører, skattevæsen mv.

Hvis der ses isoleret på kommunernes lønomkostninger pr. indbygger, er landsgennemsnittet 31.500 kr. Der er ikke noget entydigt mønster bortset fra, at Nuuk bruger noget mindre (27.500 kr.), og at de kommuner med en større ældrebyrde, der har valgt at holde ældreplejen som en intern kommunal ydelse, bruger noget mere som f.eks. Qasigiannguut (35.600 kr.) og Qeqertarsuaq (37.300 kr.). Den forskel, der tilsyneladende er mellem, hvor meget kommunernes løn bidrager til det lokale skattegrundlag,

vil generelt modsvarer af, at de kommuner der bruger mindre på lønninger, har udliciteret mere.

Hertil skal lægges de kommunale anlægsudgifter, der for den enkelte kommune er stærkt varierende fra år til år, men som gennem flere år har været væsentlig større for de store byer. I 2008 varierende anlægsudgifterne fra 1.700 kr. pr. indbygger i Kangaatsiaq, Upernavik og Qasigiannuit til 12.300 kr. i Nuuk. En del af anlægsudgifterne omsættes til lønninger i de entreprenørfirmaer, der har vundet licitationerne, og som kan være hjemmehørende i de kommuner, hvor opgaven udføres, eller en anden kommune (eller Danmark/udlandet).



Kommunale anlægsomkostninger pr. indbygger fra 2000 til 2008

For de større byer som Nuuk, Sisimiut og Ilulissat vejer de kommunale anlægsudgifter tungt for hele perioden 2000 til 2008, medens anlægsaktiviteterne for de mindre kommuner eller kommunerne med mange bygder har langt mere periodisk karakter.

Groft taget anvender kommunerne godt to tredjedele af deres samlede driftsbudget (eksklusiv hjemmestyrets refusioner på socialområdet mv.) til lønninger og til udliciteringer af opgaver, der skaber lønninger og dermed bidrager til skattegrundlaget.

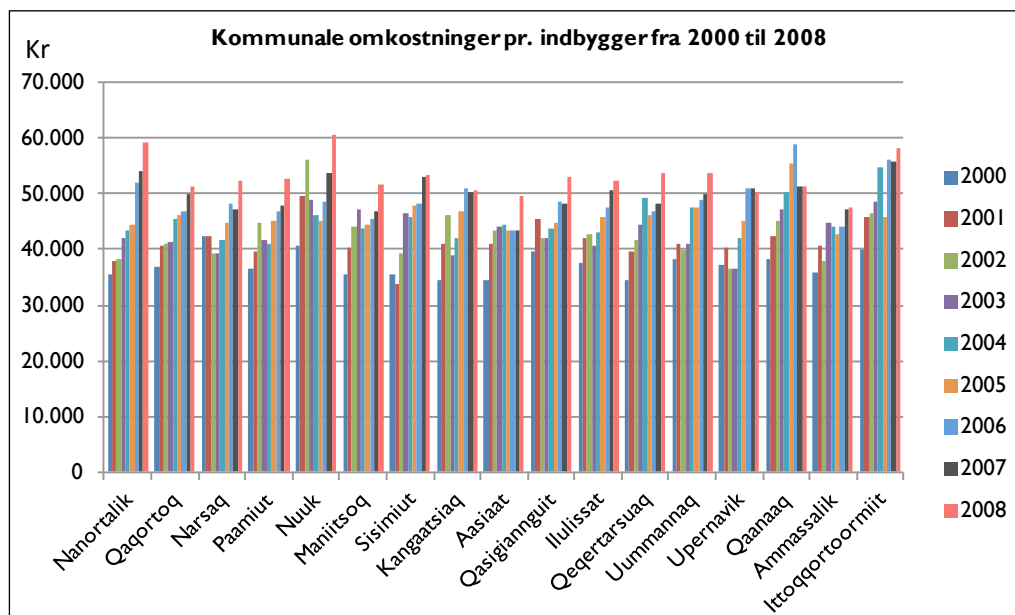
Den afgørende forskel er, at de største kommuner får den største skattegevinst ud af den samlede sum af kommunale opgaver, der udliciteres, fordi en del af de mindre kommuners opgaver udliciteres til firmaer med hjemsted i de større byer.

## Udviklingen over tid

Set over perioden 2000 til 2008 har der været udsving (fluktuationer) i de enkelte kommuners samlede driftsomkostninger pr. indbygger. Enkelte kommuner som Nanortalik er gået fra at være blandt de billigste, og har mod slutningen af perioden oplevet en

voldsom vækst i omkostningerne bl.a. pga. store anlægsaktiviteter. Og Qaanaaq oplevede gennem perioden store stigninger, der toppede i 2006 for så at nærme sig et normalniveau. Men på trods af udsving har de generelle tendenser, der ovenstående er præsenteret ikke ændret sig nævneværdigt.

Yderdistriktskommuner med mange indbygger i bygderne som Ammassalik og Upernavik har i hele perioden ligget i den billigste ende, og Nuuk har gennem det meste af perioden været blandt de dyreste eller den dyreste. Selv Ittoqqortoormiit har set over tid ligget under Nuuk.



Samlede kommunale driftsomkostninger pr. indbygger inkl. anlægsudgifter 2000 til 2008



Upernavik marts 2011

## Kapitel 4

# Bygdernes placering i kommunens økonomi

Som det netop er blevet vist, findes der ikke en sammenhæng, hvor yderdistriktskommunerne eller kommuner med mange bygder generelt har højere omkostninger pr. indbygger end landsgennemsnittet, og flere af disse kommuner ligger tværtimod pænt under landsgennemsnittet.

I debatten om den grønlandske økonomi og i en række rapporter og redegørelser, er det bygderne, der fremhæves som omkostningstunge for det grønlandske samfund. (*Greenland Venture 2009 a; NORDREGIO 2010; NIRAS Greenland 2010; Skatte- og Velfærdskommissionen 2010; Naalakkersuisut 2011*)

I det følgende vil det blive analyseret, om bygderne indenfor det kommunale budget er mere omkostningstunge pr. indbygger, end deres respektive byer. Derfor indeholder kapitlet en systematisk opsplitning af de kommunale regnskaber for 2008 på bosteder for følgende af de gamle kommuner:

- Nanortalik,
- Qaqortoq,
- Narsaq,
- Kangaatsiaq,
- Upernavik
- Ammassalik.

Distrikterne omfatter i alt 29 bygder og dermed halvdelen af Grønlands bygder og ca. 55 % af bygdebefolkningen, og som det vil fremgå, bygder der repræsenterer meget forskellige udviklingstendenser.

Fordelingen af de enkelte udgiftsposter på bosteder er foretaget i dialog med de tidligere chefer for de respektive forvaltninger i de gamle kommuner,<sup>a</sup> og ofte har de været nødt til at indhente oplysninger hos relevante medarbejdere som kollegielederen, den medarbejder der stod for boligsikring osv. På socialområdet har det oftest været nødvendigt at gennemgå alle posteringer, der er registreret på Cpr-numre, og ud fra det fordele de respektive beløb på bosteder.

Dataindsamlingen er oftest indledt med en personlig samtale på vedkommendes kontor, fulgt op af flere telefonsamtaler og mails, og for mange af mine kommunale samarbejdspartnere har der været tale om flere dages arbejde, hvor nogle har måtte tage weekender og fridage til hjælp, men kun enkelte har givet udtryk for frustration herover. Det er bemærkelsesværdigt, hvor positivt henvendelserne er modtaget, og hvor hjælpsom den enkelte har været. Interesse for at bidrage til en belysning af bostætningsøkonomien har været meget stor.

---

a Efter kommunesammenlægningen pr. 1. januar 2009 er en stor del af de tidligere forvaltningschefer fra de tidligere mindre kommuner blevet boende og har forsat i nye stillinger i den nye storkommunes filialkontor i den pågældende by.

# Princip for opdeling af regnskaber

For de nævnte kommuner er de enkelte udgiftsposter fordelt på bosted ud fra følgende kriterier:

- Alle udgifter, der vedrører driften af et bosted, er fordelt på bostedet. Derimod er de udgifter, der vedrører den samlede drift af kommunen samlet under 'fælles kommune', så byerne ikke kom til at bære fællesdriften. Det indebærer eksempelvis at 'fælles kommune' bærer de administrative løn- og driftsomkostninger for de enkelte forvaltninger, medens løn og driftsmidler for de enkelte bygdekontorer er fordelt på byggerne.
- For områder som erhvervsudviklingsstøtte, der typisk omfatter turismeudvikling, gælder, at de er placeret under 'fælles kommune', da det vedrører udvikling af kommunens samlede erhvervsgrundlag, selvom den beskæftigelsesmæssige effekt primært er til glæde for byen og måske enkelte bygger.
- Aktiviteter for bygdebefolkningen, der gennemføres i byerne, er ligeledes delt ud på byggerne. Eksempelvis er driften af kollegier delt ud på byggerne efter, hvor mange elever der har boet fra hver bygd. Derimod er driften af Piareersarvik (det lokale vejlednings- og erhvervsintroduktionscenter) holdt under 'fælles kommune', dels fordi det vil være meget vanskeligt at dele de korterevarende forløb op på bosteder, dels fordi en del unge fra byggerne formelt flytter til byen i forbindelse med længerevarende forløb og derfor ville belaste byens regnskab, selvom de egentlig kommer fra en bygd, og en del efter undervisningsforløbet flytter tilbage til bygden.
- Alle udgifter på social- og ældreområdet er delt ud på den enkelte persons bosted. Undtagelsen er de områder, der kan siges at være 'bostedsuafhængige' som handicapområdet, hvor en enkelt svært handicappet kan medføre store omkostninger for det pågældende bosted. Samtidig er der en tendens til, at de handicappede fra byggerne flytter til byen, hvor det ofte er lettere at færdes og bedre service, eller til institutioner i byerne. For at undgå, at de belaster byernes regnskaber, er udgiftsposterne på handicapområdet samlet under 'fælles kommune'.

Intentionen med opsplitningen af de kommunale regnskaber har været at vurdere, hvordan de forskellige bosteder påvirker kommunens økonomi, og dermed i hvilket omfang nedlæggelsen af en given bygd vil påvirke økonomien.

## Konsekvenser af den anvendte opdeling

Langt størstedelen af de administrative løn- og driftsomkostninger er placeret under 'fælles kommune', fordi de vedrører den samlede administrative drift af de enkelte forvaltninger. Derfor fremstår kommunernes byer som om, de har meget lave administrative omkostninger. Det har ikke været muligt at fordele den del af de enkelte forvaltnings løn- og driftsomkostninger, der afholdes på kommunekontoret, ud på de enkelte bosteder, men i realiteten skal broderparten af de samlede administrative omkostninger, der er opgjort under 'fælles kommune' lægges til byernes administrative omkostninger, fordi de i praksis primær vedrører 'administrationen' af byen. En nedlæggelse af en eller flere bygger vil ikke nævneværdigt reducere de administrative omkostninger, og som det blev vist i kapitlet *De kommunale omkostninger pr. indbyg-*

ger er der ikke nogen entydig sammenhæng mellem kommunens antal af bygder og de administrative omkostninger pr. indbygger.

At de sociale udgifter fordeles på bosted ud fra den enkelte borgers bopæl indebærer, at beboerne på et alderdomshjem medregnes der, hvor alderdomshjemmet ligger og typisk i byen, uanset om de tidligere har boet i en bygd. Rationalet er, at de nu er borgere i byen og ikke længere påvirker bygdens økonomi. Der kan stilles spørgsmålstegn ved, om det er rimeligt at bogføre plejehjemsbeboerne efter deres nuværende folkeregistreadresse, eller om de skulle bogføres underes seneste bosted, men det er valgt at benytte folkeregisteradressen. Tilsvarende regnes studerende fra byen eller bygder, der er flyttet til en af de større byer som Nuuk eller Sisimiut eller til Danmark, ikke længere som by- eller bygdeborgere, fordi de har folkeregisteradresse det nye sted.

### *Hjemmestyrets refusioner*

I kapitlet er hjemmestyrets refusioner konsekvent indregnet som en del af det, kommunerne administrerer og dermed som en del af regnskabet, så analysen præsenterer de samlede kommunalt administrerede udgifter.

Som nævnt refunderer hjemmestyret en fast andel af ældrepensionen, førtidspension, barselsdagpenge og boligsikring, ligesom hjemmestyret refunderer dele af driftudgifterne for Piareersarfik (det lokale vejlednings- og erhvervsintroduktionscenter), folkeskolens specialundervisning og enkelte andre mindre poster. Endelig bidrager hjemmestyret med anlægsudgifter i det omfang, de er med på finansloven.

Formålet med at inkludere det beløb, som hjemmestyret refunderer, i kommunernes regnskaber er, at vise de samlede omkostninger, som kommunerne administrerer, for de enkelte bosteder.

Der er i kapitlet *Bygdernes indkomst- og erhvervsgrundlag* redegjort nærmere for de sociale overførselsindkomster samt kommunernes lønninger fordelt på by og bygder, hvorfor socialområdet i det følgende behandles som en helhed.

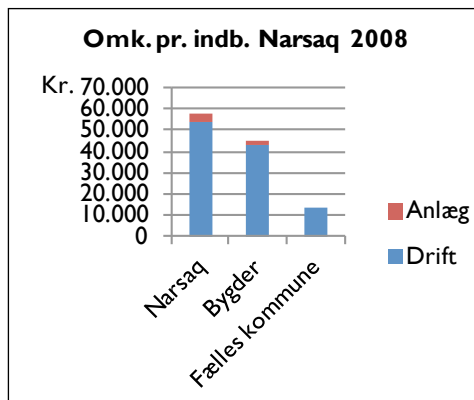
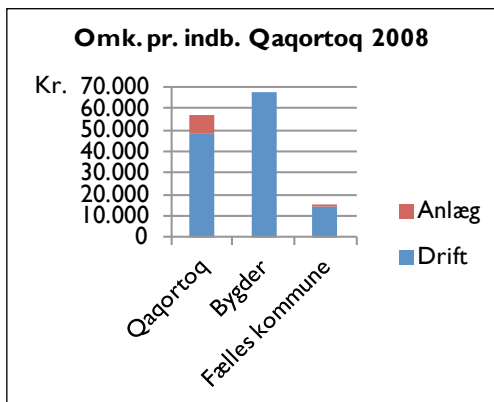
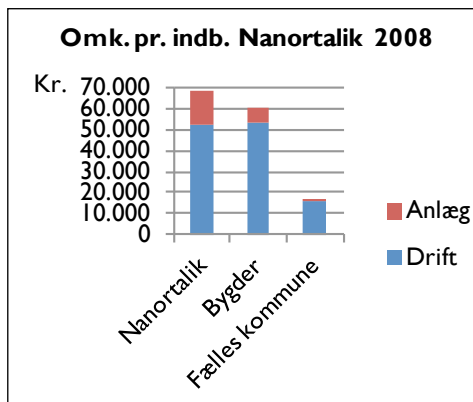
## De regionale forskelle

Samlet set er der betydelige regionale forskelle på, om bygderne målt pr. indbygger er dyrere eller billigere end kommunens by.

### *Sydgrønland*

For Nanortalik er de samlede kommunale omkostninger ca. 7.700 kr. lavere pr. indbygger i bygderne end i byen, hvorimod bygderne i Qaqortoq er ca. 10.100 kr. dyrere end byen, og i øvrigt er ca. 7.000 dyrere end bygderne i Nanortalik.

For Narsaq er bygderne ca. 12.500 kr. billigere pr. indbygger end byen, og her spiller det ind, at Narsarsuaq lufthavn indgår som bygd med de helt særlige forhold, som bl.a. meget høj beskæftigelse, lav ledighed, relativt høje lønninger og forholdsmeæssigt færre ældre, samt unge under 18 år.



Kommunalt administrerede omkostninger pr. indbygger fordelt på drift og anlæg for Nanortalik, Qaqortoq og Narsaq kommuner 2008, hvor bygderne også omfatter fåreholderstederne, og Narsarsuaq er regnet som bygd.

Det er centralt for forståelsen, at 'Fælles kommune' primært omfatter selve den administrative drift af kommunen, handicapområdet, samt Piareersarfik (det lokale vejlednings- og erhvervsintroduktionscenter). Det betyder, at hvis bygderne ikke fandtes, ville stort set hele summen fra 'Fælles kommune' forsat være en forudsætning for kommunens drift, og derfor bør langt størstedelen lægges til byernes omkostninger pr. indbygger.

Hvis man laver tankeeksperimentet, at bygdebefolkningerne flyttes til distriktets by, ville omkostningen pr. indbygger således vokse med i størrelsesorden 17.000 kr. for Nanortalik til ca. 85.000 kr., hvorfra skal trækkes eventuelle 'stordriftsfordele'. Dertil skal naturligvis lægges de nødvendige etableringsomkostninger i form af større skoler, institutioner mv. Under alle omstændigheder bliver byen væsentlig dyrere end bygderne, hvis den skal bære 'Fælles kommune', der som nævnt i høj grad vedrører byens drift og stort set udelukkende giver arbejdspladser i byen.

For Qaqortoq vil en overførsel af 'Fælles kommune' til byen betyde, at Qaqortoqs samlede driftsomkostninger pr. indbygger forøges til godt 71.800 kr. og dermed lidt mere end bygdernes driftsomkostninger på 67.300 kr. pr. indbygger.

For Narsaq vil en overførsel af 'Fælles kommune' til byen medføre, at kommunens samlede omkostninger pr. indbygger forøges til godt 71.200 kr., og dermed væsentligt mere end bygdernes driftsomkostninger.

## Anlægsomkostninger

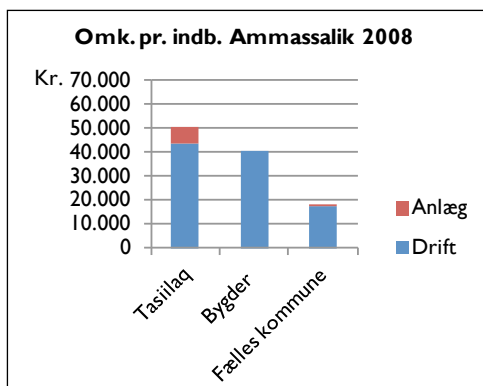
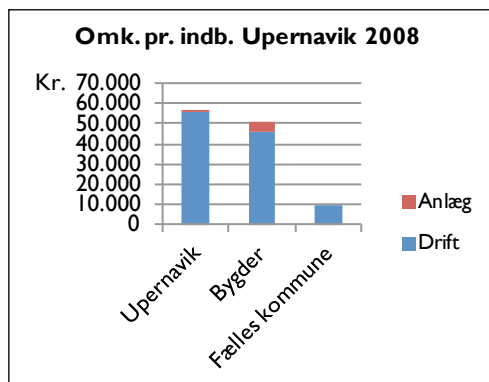
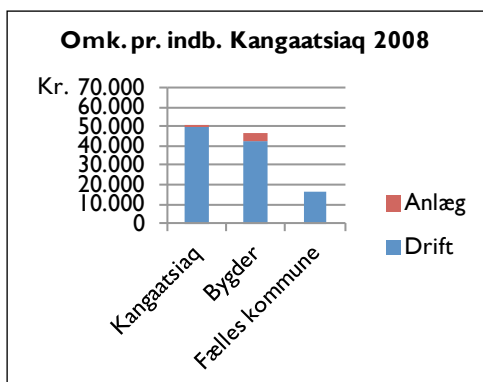
Hvis de kommunale anlægsudgifter trækkes ud af det samlede beløb, kommunerne administrerer, bliver bygdene i Nanortalik ca. 900 kr. dyrere end byen. Forklaringen er, at der i Nanortalik by har været usædvanligt meget kommunal anlægsaktivitet i 2008, medens anlægsaktiviteter i bygdene har været noget mindre.

For Qaqortoqs vedkommende er der i 2008 ikke gennemført kommunale anlægsaktiviteter i bygdene men en del i byen, hvorfor bygdene eksklusive anlægsomkostningerne bliver ca. 18.700 kr. dyrere end byen.

For Narsaq bliver bygdene forsat ca. 10.200 kr. billigere end Narsaq by. De samlede anlægsomkostninger har i 2008 været begrænset og er stort set kun gennemført i Narsaq by.

## Nord- og Østgrønland

For Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik gælder, at bygdene målt pr. indbygger er billigere end kommunernes hovedbyer.



Kommunalt administrerede omkostninger pr. indbygger fordelt på drift og anlæg for by, bygd og 'fælles kommune' for Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik 2008



Hvis man ser på de samlede omkostninger pr. indbygger, som kommunerne administrerer, hvor hjemmestyrets bidrag i form af refusioner primært på det sociale område er medregnes, er såvel byer som bygder i nord og øst billigere end de sydlige kommuner.

For Kangaatsiaq er de samlede omkostninger nede på 50.400 kr. pr. indbygger og for bygderne 46.900 kr., medens de fælleskommunale omkostninger er på 15.900 kr. Hvis de fælleskommunale omkostninger lægges over på Kangaatsiaq giver det 66.200 kr. pr. indbygger.

For Upernavik er de samlede omkostninger pr. indbygger 55.800 kr. og for bygderne 50.400, og hvis de fælleskommunale omkostninger lægges til Upernavik, giver det 65.100 kr. pr. indbygger.

De samlede omkostninger pr. indbygger i Tasiilaq er 50.700 kr. og for bygderne i Ammassalik 40.600 kr. pr. indbygger. Lægges fællesudgifterne til Tasiilaq giver det 68.200 kr. pr. indbygger.

Anlægsudgifterne har i 2008 en lille betydning for de tre kommuner. I Kangaatsiaq og Upernavik er størstedelen gået til bygderne, medens de i Ammassalik udelukkende er gået til Tasiilaq.

## Nanortalik

Nanortalik kommune havde 1. januar 2008 2.258 indbyggere, fordelt på byen og de fem bygder.<sup>a</sup>

| Nanortalik | Aappilattoq | Narsarmijit | Tasiusaq | Ammassivik | Alluitsup Paa |
|------------|-------------|-------------|----------|------------|---------------|
| 1445       | 141         | 117         | 92       | 99         | 364           |

Befolkningstal på bosted med nærliggende færeholdersteder 2008<sup>b</sup> (Grønlands Statistik 2010 a)

### Kommunens driftsomkostninger pr. indbygger

I 2008 var Ammassivik godt 28.000 kr. billigere pr. indbygger end Nanortalik. Ud over den begrænsede anlægsaktivitet er forklaringen primært er, at skolen i Ammassivik var underbemandet på lærersiden, samt at der i 2008 ikke var nogen børn på kollegiet i Nanortalik. Med til forklaringen hører også, at de omkringliggende færeholdersteder medfører meget begrænsede udgifter for kommunen.

Alluitsup Paa var ca. 3.000 kr. billigere pr. indbygger end Nanortalik, medens de tre øvrige bygder var 4-6.000 kr. billigere pr. indbygger end i Nanortalik.

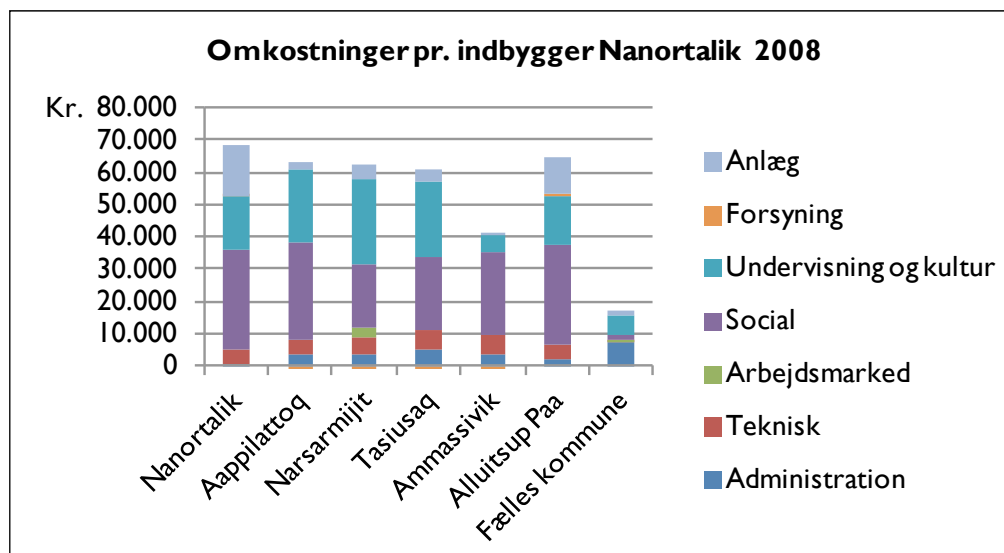
a Regnskabsteknisk har Nanortalik Kommunia konteret de enkelte færeholdersteder under de nærliggende bygder. For Tasiusaq omfatter det 15 personer fra de nærliggende færeholdersteder, hvoraf flere har vej til Tasiusaq og benytter skolen, bygdekantor, sundhedsstation mv. For Ammassivik omfatter det 24 personer fordelt på færeholdersteder i Alluitsup Kangerlua (Lichtenau Fjord) og Uunartoq Fjord, hvoraf det kun er de færreste, der har nogen praktisk relation til bygden. Endeligt er de 6 indbyggere i Alluitsup (Lichtenau), samt 2 personer på et færeholdersted, medregnet under Alluitsup Paa.

b Narsarmijit er i mange publikationer navngivet som Narsaq Kujalleq og tidligere Frederiksdal, men kaldes af lokalbefolkningen og kommuneadministrationen Narsarmijit. Ammassivik skrives også ofte Ammassavik

For Aappilattoq, Narsarmijit og Tasiusaq er skoledriften noget dyrere end i Nanortalik, medens det bemærkes, at skolen i den største bygd Alluitsup Paa er lidt billigere pr. indbygger, end Nanortalik.

De administrative udgifter er op til 4.000 kroner større pr. indbygger i bygderne end i Nanortalik, men her skal erindres, at den administrative del af 'Fælles kommune' primært kommer Nanortalik til gode. Endelig er der tre af bygderne, der bidrager med begrænsede indtægter (overskud) på forsyningsområdet.

De samlede sociale omkostninger er lidt større i Alluitsup Paa med 31.500 kr. pr. indbygger end Nanortalik med 31.000 kr. pr. indbygger bl.a. fordi bygden har et ældrekollektiv og derfor ikke i samme grad belaster plejehjemmet i byen. Til gengælde er de sociale udgifter noget lavere i Ammassivik, Tasiusaq og lavest med 20.000. pr. indbygger i Narsarmijit, medens Aappilattoq ligger på niveau med Nanortalik.



Omkostninger pr. indbygger i Nanortalik Kommunia, 2008, fordelt på bosted. Fåreholderne indgår under det nærliggende bosted.

## Qaqortoq

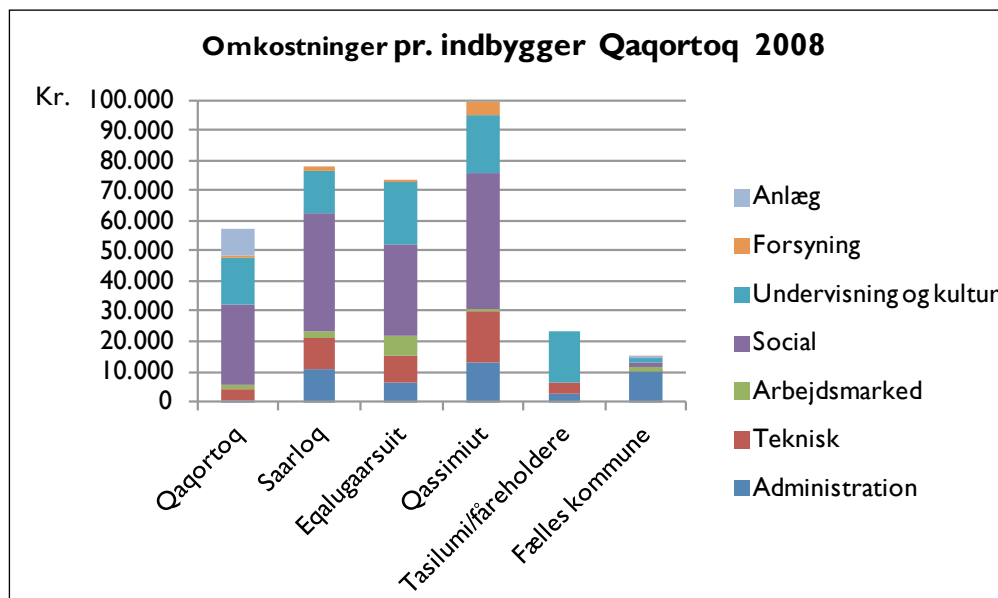
Indbyggertallet i Qaqortoq Kommunia var pr. 1. januar 2008, 3.496 personer fordelt på Qaqortoq, de tre bygder og en række fåreholdersteder.

| Qaqortoq | Saarloq | Egalugaarsuit | Qassimiut | Tasilumi/fåreholdersteder |
|----------|---------|---------------|-----------|---------------------------|
| 3262     | 42      | 112           | 32        | 48                        |

Indbygger pr. bosted i Qaqortoq Kommunia, 2008 (*Grønlands Statistik 2010 a*)

## Kommunens driftsomkostninger pr. indbygger

Fåreholderstederne i Qaqortoq Kommunia har almindeligvis ikke vej til eller anden direkte relation til bygderne og kommunen har regnskabsteknisk valgt at bogføre dem selvstændigt under betegnelsen Tasilumi, der i alt for 2008 omfatter 48 personer, herunder forsøgsstationen og fåreholderskolen Upernaviarsuk.



Kommunale omkostninger pr. indbygger fordelt på bosted i Qaqortoq Kommunia, 2008

For Qaqortoq Kommunia er der en tydelig sammenhæng, hvor bygderne bliver dyrere pr. indbygger i forhold til det administrative og tekniske område, jo mindre indbyggertallet er. For Qassimiut med 32 indbyggere er de lokale administrative og tekniske omkostninger helt oppe på ca. 30.000 kr. pr. indbygger, mens de for Qaqortoq ligger på ca. 4.400 kr. Der er således på det administrative og tekniske område tale om en markant stordriftsfordel. Dog skal det erindres, at størstedelen af den administrative del af 'fælles kommune' bør lægges til Qaqortoq, hvorved Qaqortoq på det administrative og tekniske område kommer op på 14.400 kr. pr. indbygger, men forsat er langt mindre end Qassimiut og Saarloq.

Målt pr. indbygger er undervisningen ca. 2.400 kr. dyrere for fåreholderstederne, hvor udgifterne primært er knyttet til hjemmeundervisning, end det gælder for Qaqortoq. For Qassimiut og Eqlugaarsuits vedkommende er undervisningen op til godt 6.000 kr. dyrere pr. indbygger end i Qaqortoq, hvorimod Saarloq er ca. 800 kr. billigere end Qaqortoq.

På det samlede socialområde ligger specielt Qassimiut med 45.000 kr. pr. indbygger og Saarloq med 39.000 kr. pr. indbygger markant over Qaqortoqs 27.000 kr. pr. indbygger og Eqlugaarsuit på 30.000 kr. pr. indbygger. Det er primært alderspension, omkostninger i forbindelse med ældreforsorg og øvrige sociale overførsler, der er udslagsgivende.



Aftenstemning Narsaq august 2010

## Narsaq

1. januar 2008 havde Narsaq Kommunia 2.001 indbyggere, hvoraf de 78 var tilknyttet fåreholdersteder. De fleste fåreholdersteder ligger i nærheden af Qassiarsuk eller Igaliku, og efterhånden har de fået etableret vej til den nærmeste bygd eller for enkelte til Narsaq, så beboerne i en vis udstrækning kan benytte bygdernes eller byens faciliteter. I Qassiarsuk er der således etableret et skolehjem for børnene fra de omkringliggende fåreholdersteder, og undervisningen er tilrettelagt, så den muliggør, at børnene kan komme hjem til lange weekender.

Regnskabsteknisk har kommunen valgt at håndtere fåreholderstederne under henholdsvis de enkelte bygder og Narsaq, men i praksis er det ikke alle indbyggerne i de fåreholdersteder, der er tilknyttet en bygd eller Narsaq, der har mulighed for direkte at trække på bostedets faciliteter, fordi de ikke har vejforbindelse.

|                  | Narsaq | Igaliku | Qassiarsuk | Narsarsuaq | Fårehold |
|------------------|--------|---------|------------|------------|----------|
| Bosted           | 1668   | 29      | 52         | 174        | 78       |
| Regnskabsteknisk | 1676   | 53      | 91         | 174        | (7)      |

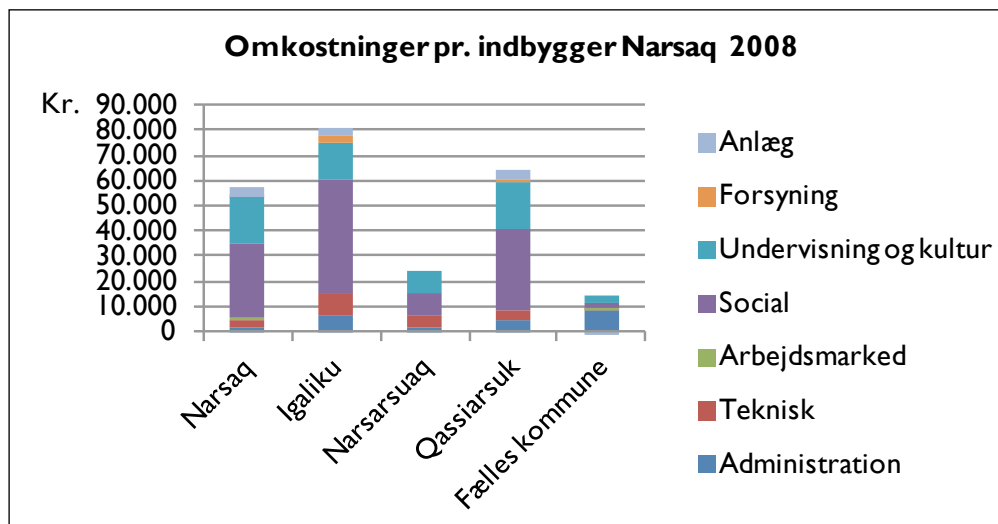
Fordelingen af indbyggerne i Narsaq Kommunia efter henholdsvis bosted, og hvordan de regnskabsteknisk håndteres, 2008.<sup>a</sup> (*Grønlands Statistik 2010 a*)

a Igaliku skrives også ofte Igaliko.

## Kommunens driftsomkostninger pr. indbygger

Samlet set er de kommunale omkostninger pr. indbygger 6.400 kr. lavere i Narsaq end i Qassiarsuk og godt 23.500 kr. lavere end Igaliku, men når de fælleskommunale administrationsomkostninger, der primært vedrører Narsaq, lægges til, ligger Narsaq 7.500 kr. over Qassiarsuk og 9.700 kr. under Igaliku.

Derimod er Narsarsuaq, der er en lufthavnsbygd, væsentlig billigere end de øvrige bygder og Narsaq på alle områder. Det skyldes dels befolkningssammensætningen, hvor en langt større del er i den arbejdsduelige alder og i arbejde, dels at Mittarfeqarfiit (Grønlands Lufthavnsvesen) afholder nogle af driftsomkostningerne.



Kommunale omkostninger pr. indbygger i Narsaq Kommunia, 2008, hvor stort set alle færeholdersteder er tilknyttet den nærliggende bygd eller Narsaq.

At Igaliku på det tekniske område er dyre skyldes delvist, at det tilstræbes at holde et relativt højt niveau pga. turismen, samtidig med der er få indbyggere at fordele omkostningerne på.

På det samlede socialområde er omkostningerne pr. indbygger størst i Igaliku med 45.000 kr. fulgt af Qassiarsuk med 32.000 kr. og Narsaq med 29.500 kr., medens Narsarsuaq er helt nede på 8.000 kr. Igen er det primært alderspension og førtidspension, der slår igenem i de to bygder.



Qassiarsuk august 2010



*Niaqornaarsuk november 2010*

## Kangaatsiaq

Den lille kommune Kangaatsiaq, der ligger på grænsen mellem Midtgrønland og Nordgrønland har kun 1.387 indbyggere (2008), hvoraf de 53% bor i bygderne fordelt som følger:

| Kangaatsiaq | Attu | Iginniarfik | Ikerasaarsuk | Niaqornaarsuk |
|-------------|------|-------------|--------------|---------------|
| 654         | 259  | 81          | 101          | 292           |

Befolkning pr. bosted i Kangaatsiaq Kommunian, 2008 (*Grønlands Statistik 2010 a*)

Kangaatsiaq opfattes generelt som et af Grønlands fattigste distrikter, hvilket klart afspejler sig i kommunens økonomiske råderum.

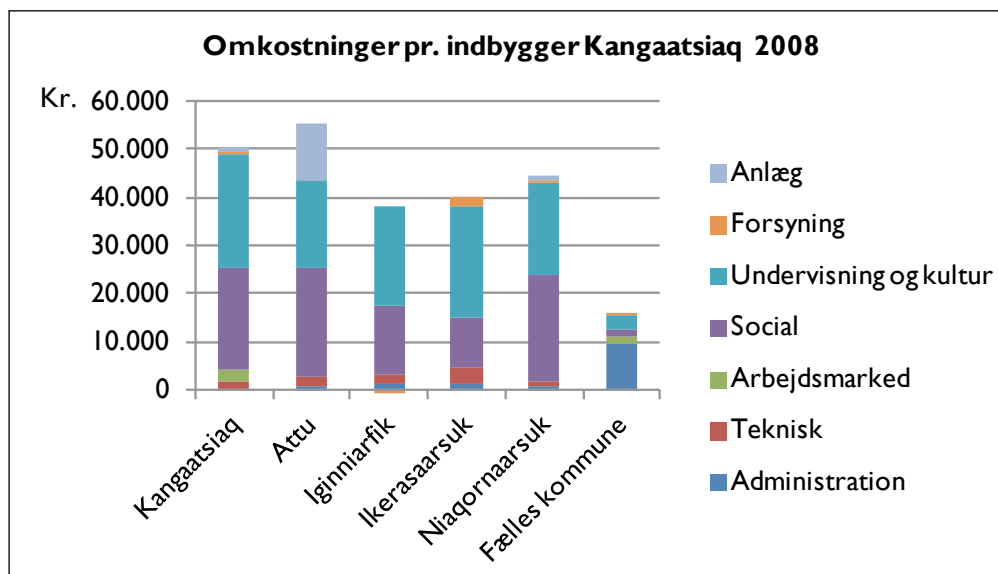
### *Kommunens driftsomkostninger pr. indbygger*

De samlede omkostninger pr. indbygger for Kangaatsiaq er 50.400 kr. For Iginniarfik er omkostningerne helt nede på 37.900 kr. pr. indbygger, og for Ikerasaarsuk 39.900 kr. og Niaqornaarsuk 44.500 kr. Det dyreste bosted i 2008 var Attu med 55.300 kr. pr. indbygger, og her er forklaringen, at der blev bygget en ny børneinstitution. Fraregnes denne engangsudgift, ligger attu på niveau med Niaqornaarsuk.

Det har regnskabsteknisk ikke været muligt at trække noget af de administrative omkostninger under 'fælles kommune' ud og relatere entydigt til Kangaatsiaq by. Til

gengæld er de administrative udgifter, der vedrører bygderne, fordelt på den enkelte bygd, og de er yderst beskedne fra 565 kr. pr. indbygger i Niaqornaarsuk til 1.358 kr. i Iginniarfik.

Størstedelen af de administrative udgifter under 'fælles kommune' vedrører driften af byen, og ved tankeeksperimentet om at flytte bygdebefolkningen til Kangaatsiaq vil de stort set ubeskåret blive overført til byens drift. Dermed bliver Kangaatsiaq reelt godt 9.500 kr. dyre pr. indbygger til i alt ca. 64.900 kr. og altså markant dyrere end bygderne.



Kommunale omkostninger pr. indbygger fordelt på Kangaatsiaq, bygderne og 'Fælles kommune' 2008.

Den absolut største udgiftspost for kommunen er undervisning og kultur, og primært folkeskolen, hvor området samlet koster fra 17.800 kr. pr. indbygger i Attu til 23.300 kr. i Ikerasaarsuk med 20.800 kr. i Kangaatsiaq.

De samlede sociale udgifter pr. indbygger i Kangaatsiaq distrikt ligger langt lavere, end det der sås for Sydgrønland, og Attu har Kangaatsiaqs højeste udgifter med 23.000 kr. pr. indbygger, eller omtrent det halve af Qassimiut og Igaliku i Sydgrønland. Dernæst følger Niaqornaarsuk med 22.000 kr. og Kangaatsiaq med 21.000 kr. pr. indbygger, medens Iginniarfik er helt nede på 14.500 kr. og Ikerasaarsuk 10.500 kr. pr. indbygger. For Attu spiller alders- og førtidspension en væsentlig rolle.



Fiskefabrikken Ikerasaarsuk november 2011



# Upernavik

1. januar 2008 boede der i Upernavik Kommunia 2.935 indbyggere fordelt på Upernavik by og 9 bygder som følger: <sup>a</sup>

| Upernavik | Upernavik Kujalleq | Kangersuatsiaq | Aappilattoq | Naajaat | Innaarsuit | Tasi-usaq | Nutaarmiut | Nuus-suaq | Kullorsuaq |
|-----------|--------------------|----------------|-------------|---------|------------|-----------|------------|-----------|------------|
| 1184      | 204                | 218            | 186         | 53      | 148        | 261       | 56         | 210       | 415        |

Indbyggertal fordelt på bosted, 2008 (*Grønlands Statistik 2010 a*)



*Upernavik august 2009*

I Upernavik er der bl.a. på grund af fangst og hellefiskefiskeriet en meget stor mobilitet interne mellem bygderne, hvor der fra 1. januar 2008 til 1. januar 2009 var sket 121 'ændringer' mellem bygdernes indbyggertal som følge af flytninger, fødsler eller dødsfald, så nogle bygder var vokset og andre faldet, og bygdernes samlede indbyggertal var fra årets start til slutning faldet med 1 til 1750. Det kan være relativt tilfældigt, hvor den enkelte er registret som indbygger, og det kan skifte fra det ene år til det andet, uden vedkommende selv oplever det som en flytning, men mere som en 'fangstrejse' eller et besøg.

Opgørelse over omkostninger pr. indbygger er baseret på indbyggertallet den 1. januar 2008. Men når der er tale om så små enheder, har så mange 'ændringer' for de ni bygder relativt stor betydning for beregningen af omkostning pr. indbygger for nogle

<sup>a</sup> De to bygder Nutaarmiut og Ikerasaarsuk, der ligger i ca. 1,5 km afstand, fra hinanden regnes i det følgende som en bygd under navnet Nutaarmiut.



af bygderne. Derfor bør fordelingen af omkostningerne pr. indbygger internt mellem bygderne tages med et vist forbehold, hvorimod relationen mellem bygderne og Upernavik kun meget minimalt forskydes, fordi det samlede indbyggertal i Upernavik by i løbet af året kun faldt med 27.

### *Kommunens driftsomkostninger pr. indbygger*

Den del af de administrative omkostninger, der er placeret under 'fælles kommune', vedrører primært administrationen af Upernavik by. Hvis bygderne nedlægges og befolkningen flyttes til Upernavik, viser erfaringerne fra de andre kommuner, at beløbet til den administrative drift og dermed 'fælles kommune' vil forsætte stort set uændret. Dermed kommer de administrative driftsomkostninger pr. indbygger op på 5.800 kr. for Upernavik, medens de svinger fra 8.900 i Nutaarmiut til 11.600 i Innaarsuit.

En nedlæggelse af nogle af Upernaviks bygder kan formodentlig give nogle stordriftsfordele i forhold til skole og nedlæggelse af filialkontoret, men i det store og hele vil omkostningerne følge den enkelte borger, og erfaringerne fra de større kommuner med færre bygder viser, at stordriftsfordelene i praksis udebliver. Samtidigt er det mest bemærkelsesværdige nok, at undervisning og kulturområdets driftsomkostninger pr. indbygger er væsentlig større i Upernavik end de fleste af bygderne.

De kommunale anlægsomkostninger, inklusive de kommunale tilskud til bygning af huse, varierer meget fra år til år for den enkelte bygd, men udgør samlet set en beskedent del af kommunens driftsomkostninger (4 %). I 2008 tilfalder størstedelen af anlægsomkostningerne fire af bygderne, og for Innaarsuit og Nuussuaq fremstår de i 2008 som relativt store poster, og de bliver derved de dyreste bosteder med henholdsvis 64.300 kr. og 60.700 kr. pr. indbygger, medens Upernavik ligger på 55.800 kr. pr. indbygger.

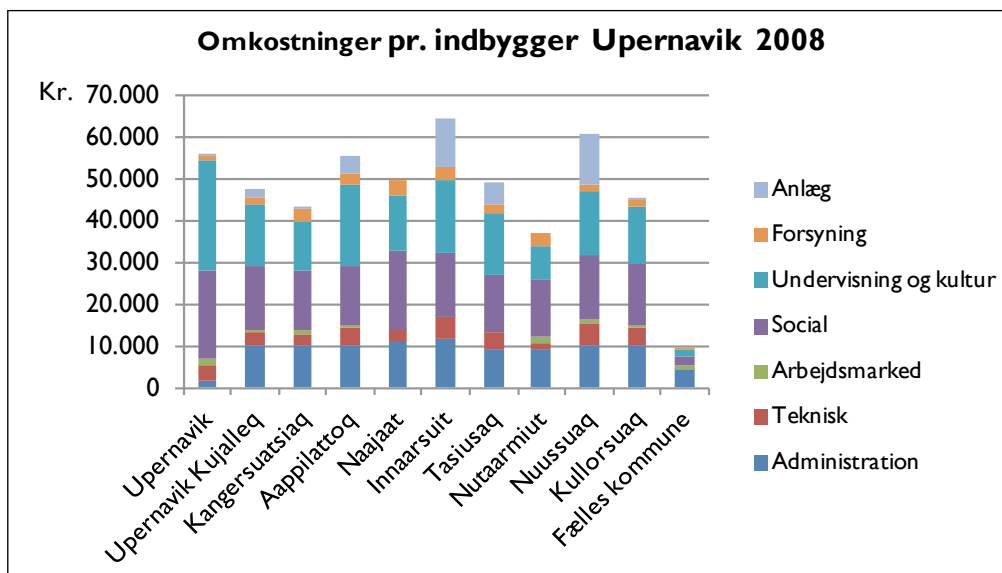
Den suverænt billigste bygd er Nutaarmiut med 37.200 kr. pr. indbygger.



*Nutaarmiut, Upernavik, august 2009*



Klar til slædetur Innaarsuit, Upernavik, april 2011



Samlede omkostninger pr. indbygger administreret af kommunen, fordelt på bosted Upernavik Kommunia, 2008.

Der registres som nævnt i løbet af året nogen fraflytning fra Nutaarmiut og tilflytning til Naajaat, men det er værd at bemærke, at de to mindste bygder, med henholdsvis 56 og 53 indbyggere pr. 1. januar 2008, er blandt de billigste i kommunen.

Også i Upernavik ligger de samlede sociale udgifter pr. indbygger markant under Sydgrønland og tilmed under Kangaatsiaq, og udgifterne er højest i Upernavik by med 21.000 kr. pr. indbygger og falder til 13.500 kr. pr. indbygger i Tasiusaq.

## Ammassalik

Pr. 1. januar 2008 var indbyggertallet i Ammassalik Kommunia 2.810 fordelt på Tasiilaq og de fem bygder som følger:

| Tasiilaq | Isortoq | Kulusuk | Tiniteqilaq | Kuummiut | Sermiligaaq |
|----------|---------|---------|-------------|----------|-------------|
| 1.893    | 97      | 319     | 146         | 355      | 233         |

Indbyggertal i Ammassaliks bosteder, 2008 (*Grønlands Statistik 2010 a*)

Ligesom i Upernavik er der i Ammassalik og specielt Isortoq en tendens til at flytte til og fra, og det er langt fra altid folkeregisteradressen flyter med.

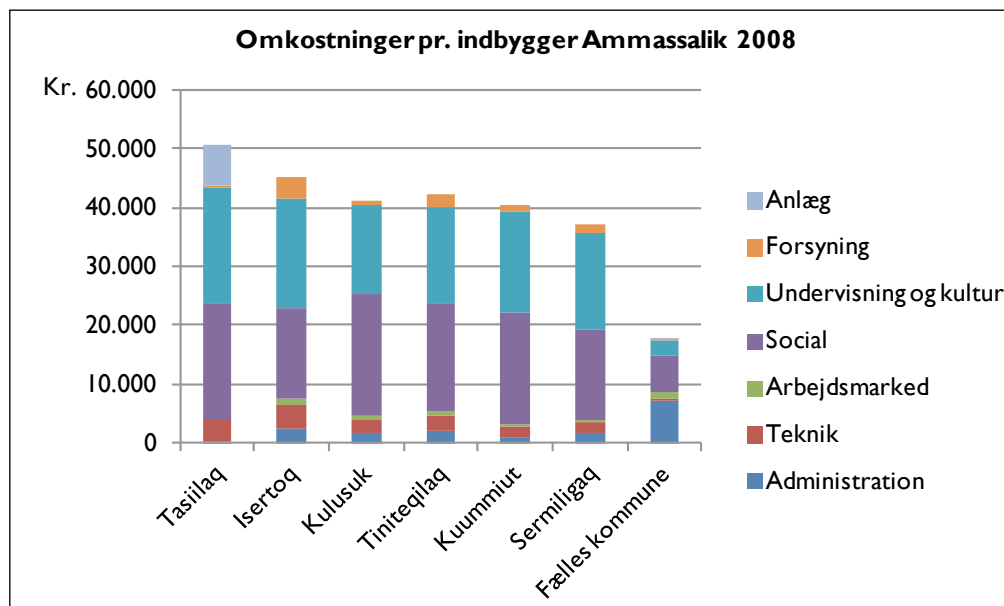
Ammassaliks bygder og hele distriktet opfattes ofte som fattigt, ligesom det gælder for Kangaatsiaq, men modsat Kangaatsiaq er indhandlingen i Ammassalik meget begrænset, og eneste indhandlingssted ligger i Kuummiut.



*Tasiilaq, hovedbyen i Ammassalik, august 2005*

## Kommunens driftsomkostninger pr. indbygger

De samlede omkostninger pr. indbygger i Ammassaliks bygder ligger på godt 40.000 kr. Sermiligaaq er noget billigere med 37.300, og som den dyreste Isortoq med 45.100 kr. pr. indbygger, medens de for Tasiilaq er på 50.700 kr. Ligesom for de øvrige kommuner vedrører størstedelen af 'fælleskommune' den drift af Tasiilaq, der er uafhængig af antallet af bygder, og lægges disse omkostninger, til kommer Tasiilaq op på 68.200 kr. pr. indbygger.



Samlede omkostninger administreret af Ammassallip Kommunia pr. indbygger, fordelt på bosted, 2008

At der er så relativt store sociale udgifter under fælles kommune skyldes primært, at kommunen på grund af de relativt store sprogforskelle fra vestkysten har valgt selv at have handicapinstitutioner til flest muligt af de handicappede, hvor der på vestkysten er en tendens til at samle dem på fællesinstitutioner.

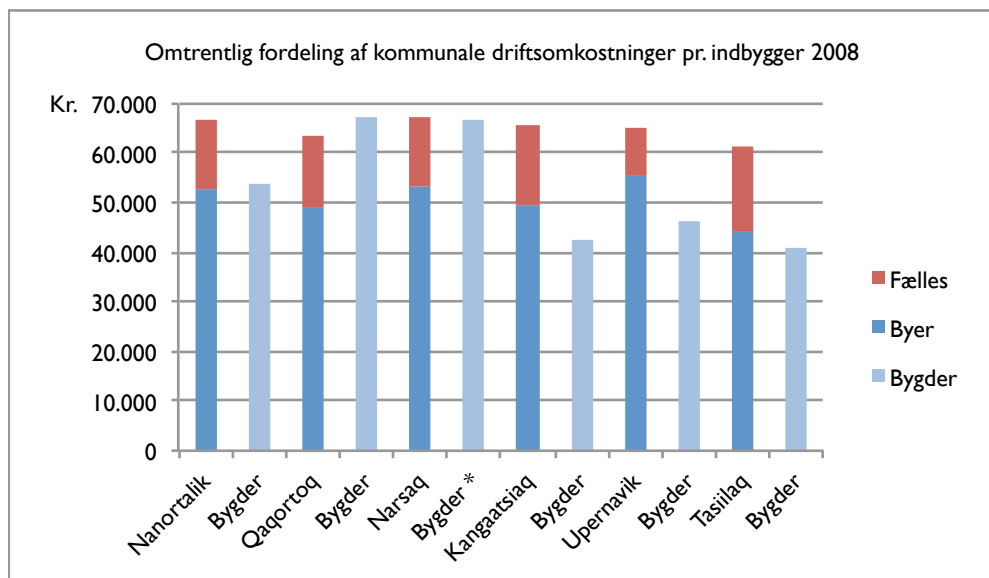
Det er nok lidt overraskende, at de samlede sociale omkostninger pr. indbygger i Ammassalik distrikt er så relativt lave, hvor Kulusuk som dyreste sted ligger på 20.500 kr. pr. indbygger, fulgt af Tasiilaq med 19.500 kr., Kuummiut med 19.000 kr. og de to mindste bygder Isortoq og Tiniteqilaq med godt 15.000 kr. pr. indbygger. For Kulusuk er det især alders- og førtidspension, der slår igennem, og for førtidspensionen kan en del af forklaringen formodentlig tilskrives de psykiske eftervirkninger af de meget hurtigt forandringsprocesser, der fulgte i kølvandet på etableringen af DYE4 stationen og den tilhørende lufthavn. (Se *Kapitel 16 Ammassalik – bagsiden af landet*)<sup>a</sup>, og den tætte kontakt der var mellem en del af bygdens kvinder og basepersonalet.

a Under den kolde krig etablerede amerikanerne en radarkæde over indkaldsisen, med DYE 1 ved Sisimiut, DYE 2 ved Kangerlussuaq, DYE 3 på Indlandsisen og DYE 4 ved Kulusuk.

# Opsamling for bygdernes placering i den kommunale økonomi

Gennemgangen af 2008-regnskaberne for de seks kommuner viser, at der er en meget stor forskel mellem distrikterne. I det følgende inkluderes Narsarsuaq ikke under Narsaq, fordi lufthavnsbygden ikke er en bygd i traditionel forstand, da den med sine særegne demografiske og erhvervsmæssige karakteristika fortegner billedet.

Hvis den del af kommunens drift, der er opgjort under 'fælles kommune' lægges til kommunens by, da den altovervejende del vedrører byens drift og er stort set uafhængig af antallet af bygder, og anlægsudgifterne holdes ude af analysen, fordi de skifter meget fra år til år for det enkelte bosted og derfor 'forvirrer' billedet, viser analysen følgende billede.



Omtrentlig fordeling af de kommunale driftsomkostninger pr. indbygger, 2008, eksklusiv anlægsomkostninger (\* Narsarsuaq er ikke medregnet som bygd under Narsaq, da der er tale om en lufthavn med atypisk demografisk og erhvervsmæssig profil.)

Grafen skal tages med forbehold, fordi bostedernes (de blå farver) omkostninger er baseret på det enkelte bosteds indbyggertal, medens (de røde) 'Fælles', der for lang størstedelens vedkommende vedrører byernes drift, er baseret på kommunens samlede indbyggertal.

Som vist i kapitlet *Kommunernes økonomi* kan der ikke tales om en egentlig stor-driftsfordel i de større kommuner, men om et højere serviceniveau på udvalgte parametre.

Tanken med at lægge 'Fælles' til byernes drift er, at langt størstedelen af disse omkostninger vedrører byen og er uafhængig af, om kommunen har bygder og hvor

mange. Det er dog fastholdt at fordele 'Fælles' på alle kommunens indbyggere, da byens indbyggertal formodentlig ville vokse næsten tilsvarende, hvis byggerne blev lukket. Hvis 'Fælles' alene skulle fordeles på byernes nuværende indbyggere, ville de røde felter blive større, afhængig af de enkelte kommuners bygdeindbyggertal. For Upernavik ville det eksempelvis betyde mere end en fordobling, da 60 % af indbyggerne bor i byggerne.

På trods af ovennævnte forbehold vurderes det, at grafen samlet set giver en brugbar indikation af fordelingen af de kommunalt administrerede omkostninger pr. indbygger fordelt på by og bygd.

Som det fremgår, ligger de seks byers omkostninger pr. indbygger nogenlunde på niveau, hvor Qaqortoq er ca. 5.000 kr. billigere pr. indbygger end Nanortalik, og Tasiilaq ca. 7.000 kr. billigere.

For Qaqortoq er byggerne samlet set ca. 3.000 kr. dyrere pr. indbygger end Qaqortoq, og for Narsaq er de to egentlige bygger på niveau med byen, medens byggerne i Nanortalik er noget billigere end byen. For Upernavik er omkostningerne pr. indbygger nede på 70 % af byen, og for Ammassalik 66 % og Kangaatsiaq 65 %.

De gennemgæede regnskaber viser altså et tydeligt billede, hvor de kommunale omkostninger pr. indbygger i byggerne i de to traditionelle yderdistrikter og Kangaatsiaq ligger markant under omkostningerne for såvel byerne generelt som for byggerne i to af de sydlige kommuner.

Selv hvis der alene ses på de kommunale driftsudgifter uden anlægsinvesteringer, og de administrative og øvrige fællesudgifter holdes ude af beregningen, vil alle byggerne i Kangaatsiaq og Upernavik være billigere end de respektive byer, medens Isortoq vil være minimalt dyrere end Tasiilaq. I Sydgrønland er det alene Ammassalik, der vil være billigere end Nanortalik, medens de øvrige sydgrønlandske bygger vil være dyrere end de respektive byer. Men i en sådan beregning inkluderes ikke de fælles driftsomkostninger, der i høj grad dækker løn og øvrige omkostninger på kommunkontoret, og dermed kan den siges at være lidt meningsløs.

Formålet med gennemgangen af de seks kommuners regnskaber var at be- eller afkræfte den udbredte opfattelse af, at indbyggerne i byggerne udgør en markant meromkostning for kommunerne. Der er gennemgået 28 bygger, samt Narsarsuaq, og dermed er det kommunale regnskab for halvdelen af Grønlands bygger gennemgået.

Undersøgelsen viser, at for disse bygger er billedet langt mere nuanceret, og at hvis forudsætningen om, at fællesudgifterne overvejende vedrører byens drift, accepteres, er det alene byggerne i Qaqortoq samt Igaliku, der er dyrere end de respektive byer, uanset om anlægsudgifterne regnes med eller ej.

At byggerne i Qaqortoq har højere kommunalt administrerede omkostninger end byen og samtidig er den gruppe i analysen, der har de højeste omkostninger, kan være en del af forklaringen på den udbredte opfattelse af byggerne som dyre. Opinionsdannere i den grønlandske debat er langt overvejende 'storbyboer', og de tager naturligt nok udgangspunkt i egen kendte referenceramme og har det med at generalisere ud fra det.

Da det ikke kan siges, at byggerne har et højere forbrug af de kommunalt administrerede omkostninger end byboerne, og der heller ikke kan vises en entydig sammenhæng mellem omkostningsniveauet for de større byer versus yderdistrikterne eller kommuner/distrikter med mange bygger, skal der i de følgende kapitler ses på, om det gør sig gældende for den hjemmesyreadministrerede del af den offentlige økonomi.

## Kapitel 5

# Hjemmestyret – en central spiller i bosætningsøkonomien

Som det fremgår af de forrige kapitler findes der ikke en entydig sammenhæng, hvor de kommunalt administrerede omkostninger er højere i bygderne, eller hvor yderdistriktskommunerne og/eller kommuner med mange bygder er dyrere målt pr. indbygger er dyrere end landet generelt.

Den anden store offentlige aktør, der på en række områder direkte bidrager til de enkelte bosteders drift, er hjemmestyret og senere selvstyret. I *Kapitlet 1 Grønlands og bygdernes økonomi* blev der redegjort for hjemmestyrets bidrag til de 18 kommuner i 2008, samt for hjemmestyrets løn distribueret på de enkelte byer, samt bygderne samlet inden for hvert distrikt.

Det største enkeltområde, hvor hjemmestyret (og nu selvstyret) direkte finansierer de stedsrelaterede lønninger og driftsomkostninger, er sundhedsvæsenet, som vil blive analyseret i det følgende. Medens der ikke er foretaget en analyse af de øvrige delvist decentrale hjemmestyreområder, som bl.a. de længerevarende uddannelser, da de ikke i nævneværdig grad har betydning for en forståelse af bygdernes og yderdistrikternes økonomi.

Endvidere er der en række øvrige områder, hvor hjemmestyret direkte eller indirekte bidrager til de enkelte bosteds drift og økonomi. I de følgende kapitler vil der blive redegjort nærmere for de hjemmestyrebidrag, der er vurderet til at have størst betydning for bygdernes økonomi. Det omfatter:

- Sundhedsvæsenet
- Hjemmestyrets servicekontrakter og dermed direkte subsidiering
- De offentlige anlægsinvesteringer
- Den offentlige finansiering af boligmarkedet
- Betydningsfulde krydssubsidieringer der omfatter de vigtigste interne krydssubsidieringer i de helt eller delvist selvstyrejede virksomheder i forhold til bygdernes økonomi, og som dermed er poster, der ikke vedrører hjemmestyrets landskasse.

## Kapitel 6

# Sundhedsvæsenet

Den massive satsning på opbygning af sundhedsvæsenet, der blev igangsat efter krigen, har været helt afgørende for den generelt forbedrede sundhedstilstand og stigende gennemsnitslevealder.

I 2008 brugte sundhedsvæsenet 1 mia. kr. ud af de samlede offentlige udgifter på 8 mia. kr. eller 13 %. Men set i forhold til den disponible bruttonationalindkomst (Disp. BNI), der i kraft af statens bloktilskud er væsentlig højere end BNP, bruger Grønland med 6,9 % stadig mindre end Danmark, der bruger 9,8 % på sundhedsvæsenet <sup>a</sup>. Også i en international sammenhæng er de grønlandske sundhedsudgifters andel af nationaløkonomien forholdsvis lave, og realvæksten i sundhedsudgifterne har fra 1997 til 2007 ligget på ca. det halve af stigningen i OECD-området. (Deloitte 2010)

Dertil kommer, at hele det grønlandske sundhedsvæsen er gratis for borgeren, mens borgeren i Danmark er underlagt delvis brugerbetaling på en række områder som medicin, tandlæge, fysioterapi, psykolog mv., hvorved de samlede danske sundhedsudgifters andel af nationaløkonomien bliver større. Så selvom sundhedstilstanden i Grønland er blevet markant forbedret, er det langt til, at sundhedsvæsenet forholds-mæssigt har samme økonomiske råderum som i Danmark og de øvrige nordiske lande, og det afspejler sig tydeligt i sundhedsniveauet på alle planer.

Dertil kommer, at de geografiske udfordringer og omkostninger uundgåeligt er langt større i Grønland, og oven i det de tiltagende rekrutteringsproblemer. *‘Det betyder, at selv hvis der blev anvendt de samme økonomiske ressourcer [som i Danmark], måtte aktivitetsniveauet i Grønland forventes at være lavere. Med de vanskelige rammebetingelser er det uomgængeligt, at man får minder sundhed for de samme penge.’* (Deloitte 2010)

## Nedbrydningen af den decentrale struktur

G-50 planen fastholdt den decentrale struktur, hvor hver af kolonierne <sup>b</sup> var et selvstændigt lægedistrikt, men Godhavn (Qeqertarsuaq) og Kutdligssat (Qullissat) blev slået sammen, samtidig med at de større kolonier opnormeres. <sup>c</sup> (Grønlandskommissionens betænkning 1950, bind 4 s. 12) Det lægefaglige ansvar for de sygepleje- eller sundhedsstationer, der efterhånden opbygges i de fleste bygder, placeres hos distriktslægerne.

I grove træk forsættes den struktur frem til 2011, men i takt med forbedret transportinfrastruktur og de tiltagende vanskeligheder med at skaffe kvalificeret personale foregår der en gradvis centralisering, hvor patienter fra yderdistriktsbyerne i alvorli-

a For Danmarks vedkommende er sundhedsvæsenets forbrug beregnet i forhold til bruttonationalprodukt (BNP), men som tidligere vist er det danske BNP stort set identisk med BNI.

b Kolonierne blev afskaffet og omdannet til kommuner med Grundlovsrevisionen i 1953

c Ivittuut havde ikke kolonistatus, og det var Kryolitselskabet, der stod for lægebemandingen, en ordning der i praksis er forsat efter at Forsvarets Grønlandskommando har overtaget Kangilinnguit (Grønnedal), hvor Forsvareministeriet driver Ivittuuts sundhedsvæsen.



gere tilfælde evakueres til den nærmeste større by. Samtidig samles en række specialer på SANA (Dronning Ingrid's Hospital) i Nuuk, og patienterne fra hele landet overføres hertil.

Gennem hele perioden er patienter inden for en række specialer og mere komplicerede sygdomsforløb fra hele Grønland blevet evakueret eller overflyttet til Rigshospitalet i København, og i de senere år er der i mindre omfang også overført patienter til Island.

## Den nye struktur

Fra 2011 er der indført en struktur med fem sundhedsregioner, hvor de tre distrikter er identisk med kommunerne Kujalleq, Sermersooq og Qeqqatq, medens den nordligste og største kommune Qaasuitsup er delt i to regioner. Regionerne har ansvaret for følgende af de hidtidige sundhedsdistrikter:

| Sundhedsregion | Regionssygehus | Øvrige underdistrikter                  |
|----------------|----------------|-----------------------------------------|
| Kujataa        | Qaqortoq       | Narsaq<br>Nanortalik                    |
| Sermersooq     | Nuuk           | Paamiut<br>Tasiilaq<br>Ittoqqortoormiit |
| Qeqqa          | Sisimiut       | Maniitsoq                               |
| Disko          | Aasiaat        | Qasigianniguit<br>Qeqertarsuaq          |
| Avanna         | Ilulissat      | Qaanaaq<br>Upernavik<br>Uummannaq       |

De mindre sygehuse, der hidtil har været normeret til en læge, skal fremover ikke have fast lægebehandling men serviceres fra regionssygehuset gennem lejlighedsvis konsultationer og en mere systematisk overførsel af patienter til regionssygehuset. Derved samles en lang række indlæggelser og akutte ambulante behandlinger samt fødsler på regionssygehusene. (*Redegørelse om Sundhedsreformen, 2010*)

Der findes i skrivende stund ikke regnskabsdata for 2011 og dermed efter indførelsen af reformen. Derfor er følgende beskrivelse af centrale dele af sundhedsvæsenets samfundsøkonomiske betydning baseret på den tidligere struktur og for at sikre sammenligneligheden med øvrige temaer benyttes 2008-regnskabet.

For at muliggøre en analyse af sundhedsvæsenets omkostninger og samfundsøkonomiske betydning for distrikter og bosteder, er det tilstræbt systematisk at fordele sundhedsvæsenets regnskab for 2008 ud på de enkelte bosteder. Sundhedsvæsenet har beredvilligt stillet regnskabet til rådighed.

## Distriktsomkostningerne

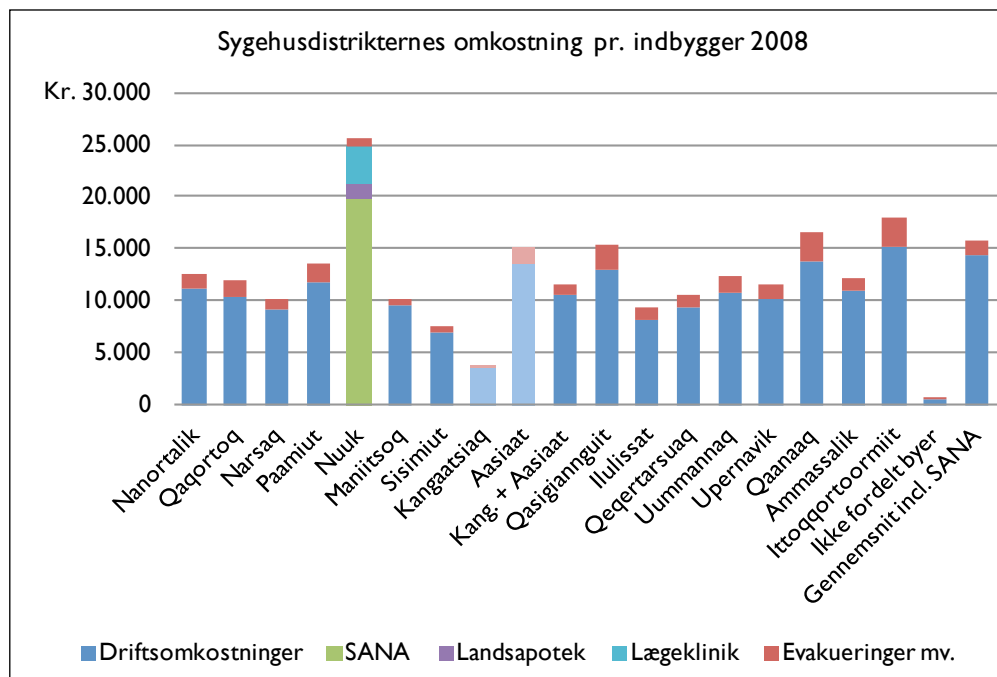
I det følgende er en gennemgang af sundhedsvæsenets omkostninger fordelt på distriktsstrukturen frem til 2008, der er baseret på Sundhedsvæsenets regnskab for 2008.

Nuuk har en selvstændig lægeklinik, der fungerer som 'lægehus' for ambulant behandling og konsultation, men alle ikke ambulante og en del ambulante patienter fra Nuuk henvises til SANA.

Det, at SANA har en dobbeltfunktion som distriktssygehus for Nuuk og landshospital med samlingen af en række specialer og den tiltagende generelle evakuering af patienter hertil, vanskeliggør en sammenligning af driftsomkostningerne, specielt mellem Nuuk og de øvrige distrikter.

Sundhedsvæsenets regnskab muliggør dog en opsplitning af de stedsrelaterede omkostninger på distrikter. De distriktsrelaterede omkostninger omfatter bl.a. drift og bemanning af byens sygehus og sygeplejestationer i bygder, distriktets omkostninger ved patienttransport og evakueringer, vedligehold af bygninger og distriktets tandpleje.

Speciellæger ansat på SANA rejser i et vist omfang på kysten, og deres omkostninger konteres hos SANA og ikke det distrikt, de aktuelt arbejder i. Derimod foretages der mellemregninger, hvis personale fra et sygehus gennem en lidt længere periode vikarierer på et andet sygehus, og de udefra kommende vikarer konteres det sted de vikarierer. Med de forbehold kan der foretages en relativt valid sammenligning mellem distrikterne med undtagelse af Nuuk.



Sygehusdistrikternes omkostninger pr. indbygger fordelt på drift og evakueringer, 2008, hvor Nuuk er opdelt i Lægeklinik, SANA og Landsapotek.

Kangaatsiaq har aldrig været et selvstændigt sygehusdistrikt og er underlagt Aasiaat, som dermed får ansvaret for syv 'bygder'.

Det eneste distrikt, der for alvor skiller sig ud som billigere, er Sisimiut, der i grønlandsk sammenhæng er en stor by med 5.400 indbyggere (2008) og på grund af mange

unge fra hele landet ved uddannelsesinstitutionerne har forholdsmæssigt færre børn og ældre. I forhold til evakueringer nyder Sisimiut og de to bygder også godt af nærheden til Kangerlussuaq.

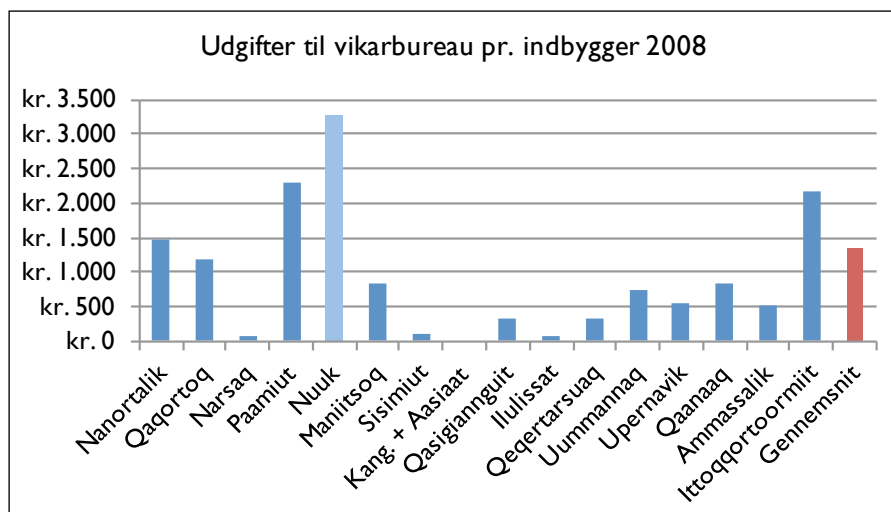
Kangerlussuaq lufthavn med sin 530 indbyggere og særlige befolkningssammensætning indgår som bygd i Sisimiut distriktet uden i nævneværdigt omfang at belaste sygehusvæsenet. Til gengæld har Kangerlussuaq nogle relativt høje lønomkostninger (1,2 mio. kr.) til sundhedspersonale, der bl.a. assisterer i forbindelse med evakueringer og overflytninger til Rigshospitalet.

Ellers er det bemærkelsesværdigt, at distrikterne med mange bygder som Aasiaat med Kangaatsiaq, Ilulissat, Uummannaq, Upernavik og Ammassalik ikke ligger nævneværdigt over omkostningerne for de øvrige distrikter, og at Upernavik med et omkostningsniveau på 11.600 kr. pr. indbygger og sine ni bygder ligger under distrikternes middelværdi på 12.200 kr.<sup>a</sup>

Det er også værd at bemærke, at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem evakueringsomkostningerne og distriktets antal af bygder. Ligesom der ikke findes en entydig sammenhæng mellem distriktets afstand til atlantlufthavn, eller om byen er afhængig af helikopterbeflyvning.

## Vikaromkostninger

Det har gennem de sidste årtier været en stigende udfordring for sundhedsvæsenet at skaffe tilstrækkeligt med kvalificeret arbejdskraft, og derfor benyttes der i stor udstrækning danske og udenlandske vikarbureauer, hvilket er en meget dyr løsning. Derfor indgår vikaromkostningerne som led i argumentationen for en øget centralisering, selvom den entydige sammenhæng mellem distriktets størrelse, antallet af bygder eller den geografiske placering versus vikarudgifterne savnes.



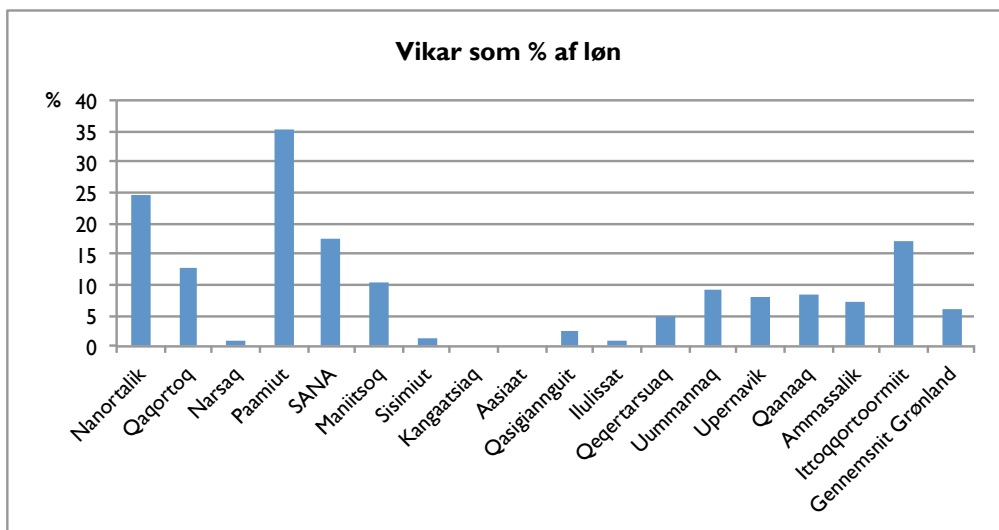
Udgifter til vikarbureauer i 2008 hvor Nuuk omfatter SANA. Gennemsnittet omfatter også de generelle gebyrer til vikarbureauerne som sundhedsvæsenet betaler; medens vikarbureauets overhead for den enkelte vikariering er konteret på distrikterne.

<sup>a</sup> Middelværdien er her defineret som summen for samtlige distrikter eksklusiv Nuuk, divideret med antallet af distrikter eksklusiv Nuuk.

Det er naturligvis ikke rimeligt at fordele vikarudgifterne for SANA på Nuuks befolkning, hvorfor der bør ses bort herfra. Vikarudgifterne for det enkelte sygehus varierer fra år til år, men det kan ikke siges, at de traditionelle yderdistrikter (inkl. Kangaatsiaq) over en kam vejer tungere. Dog er Ittoqqortoormiit generelt et dyrt sygehus at holde bemanded.

Hvis vikarudgifterne i stedet ses som procentdel af lønnen til det fastansatte sundhedspersonale, hvor lønningerne for Nuuk er splittet op, så der i oversigten kun ses på SANA's løn og vikarforbrug, fremgår det, at vikarudgifterne for SANA ligger i den tunge ende kun overgået af Nanortalik og Paamiut. For Paamiut var vikarudgifterne ekstraordinært store i 2008, medens personaledækningen gennem flere år har været en udfordring for SANA.

Sammenfattende findes der således ikke et entydigt mønster mellem vikarudgifter, og om der er tale om et yderdistrikt, eller om distriktet har mange bygder.



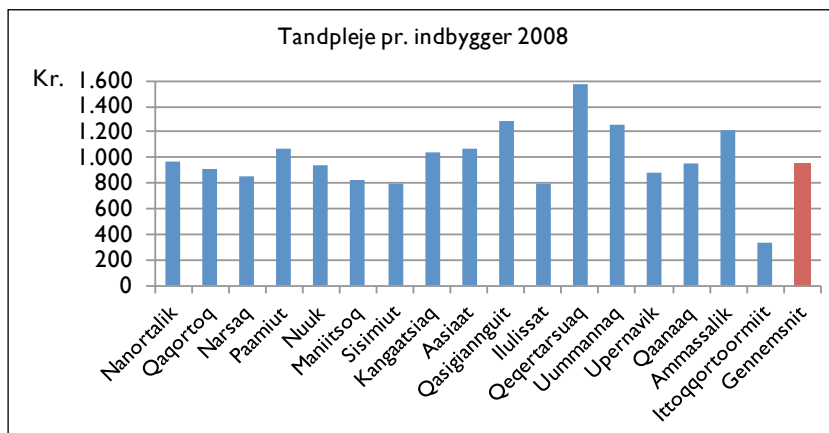
Vikarudgifter som procentdel af lønnen til det fastansatte sundhedspersonale 2008



Upernavik sygehus marts 2011

## Tandpleje

Lige så overraskende er det måske, at udgifterne til tandpleje påvirkes så lidt af distriktets antal af bosteder eller afstanden til en større by.



Udgifter til tandpleje pr. indbygger fordelt på distrikter 2008.

Den dårlige tandpleje, specielt i bygder og yderdistrikter, ses tydeligt på befolkningens tænder. I den sammenhæng kan det virke lidt urimeligt, at tandlægeudgifterne i Nuuk målt pr. indbygger overstiger omkostningerne i Upernavik, hvor det alt andet lige må være væsentlig mere omkostningstungt at servicere borgerne, og at omkostningsniveauet pr. indbygger i Ittoqqortoormiit ligger under halvdelen af alle andre distrikter. Det kan måske hævdes, at 2008 var et 'uheldigt' år, og at de 500 indbyggere i Ittoqqortoormiit indhentes næste år, men det er bestemt ikke det indtryk befolkningens tandløse smil giver, og for de knapt 3.000 indbyggere i Upernavik distrikt skal det løbes stærkt, hvis efterslæbet skal indhentes et efterfølgende år.

Samtidig er det bygdeborgeren selv, der skal betale rejseomkostninger ved tandlægebesøg, og da der kun sjældent kommer tandlæge i bygderne, er de oftest henvist til at rejse til distriktets by, hvor der i de fleste byer kun lejlighedsvis er tandlægebesøg. Så muligheder for tandlæge besøg kan falde sammen med en periode, hvor det selv at transportere sig til byen med jolle, slæde eller snescooter ikke er realistisk.

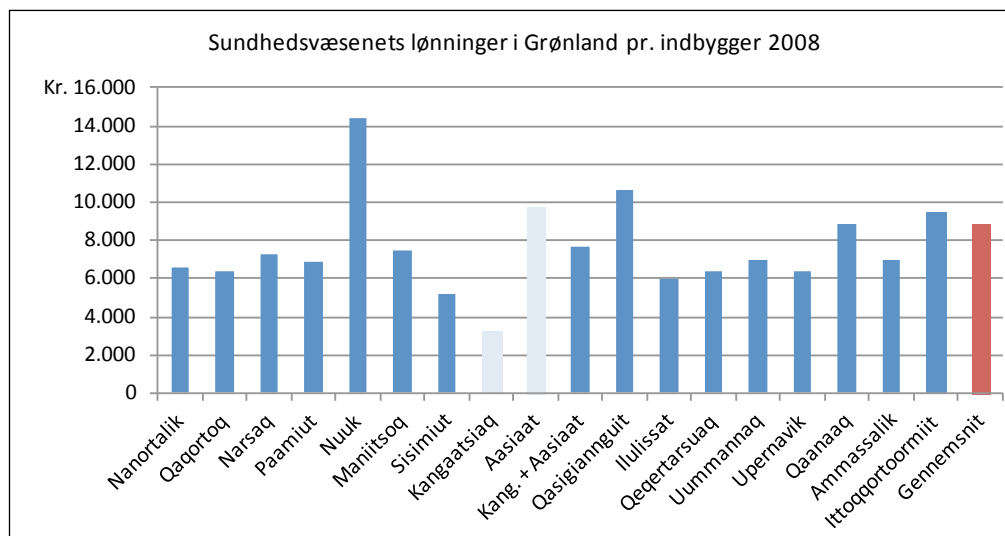
## Sundhedsvæsenets beskæftigelseseffekt

Sundhedsvæsenet er ud over at være forudsætningen for en rimelig sundhedsstilstand en af Grønlands store arbejdspladser og er med til at sikre det økonomiske grundlag for en relativt stor del af befolkningen.

Som en naturlig konsekvens af den øgede centralisering af en række specialer på SANA, er det Nuuk, der modtager de største lønindtægter med godt 14.000 kr. pr. indbygger, medens de fleste andre distrikter ligger på 6 til 7.000 kr. pr. indbygger.

Igen savnes en entydig sammenhæng mellem distriktets aldersdemografi, antal af bosteder og geografiske placering versus den gennemsnitlige lønudbetaling. Upernavik, der i sandhed er et yderdistrikt og som har flest bygdebeboere og flest bosteder, er det distrikt i Grønland, der pr. indbygger får tredjemindst, hvor det alene er Sisimiut

med sin 'skæve' aldersdemografiske sammensætning, der for alvor får mindre, samt Ilulissat der i beskedent omfang får mindre.



Sundhedsvæsenets lønninger i 2008, inkl. pension, overarbejde, ATP mv. fordelt på det bosted lønnen er udbetalt. Det indebærer, at vikaromkostninger ikke indgår.

Det skal erindres, at Kangaatsiaq ikke er et selvstændigt sygehusdistrikt, men er under Aasiaat, og at Kangaatsiaqs lønninger i en gennemsnitsforståelse derfor bør indregnes i Aasiaat.

### *Sundhedsvæsenets lønbidrag og driftsudgifter på bygdeniveau*

Der er i forbindelse med regnskabs gennemgangen foretaget en sammentælling af sundhedsvæsenets lønudgifter for de enkelte byer og bygder i de seks distrikter, som studiet fokuserer på, og tendensen genses i de øvrige distrikter. For de seks byers vedkommende ligger sundhedsvæsenets lønbidrag til lokalsamfundet omkring de 10.000 kr. pr. indbygger med udsving fra ca. 7.000 i Qaqortoq til ca. 13.000 i Upernavik.

I de fleste bygder bidrager de små sygepleje- eller sundhedsstationers lønninger med omkring 2.000 kr. pr. indbygger. For et par bygder betyder sundhedsvæsenets lønninger mere end det dobbelte, ligesom der er nogle bygder, der stort set ingen løn modtager. Så samlet kan det siges, at sundhedsvæsenet stort set ingen lønmæssig betydning har for bygderne.

Samtidig er sundhedsvæsenets øvrige driftsudgifter til bygdernes sygepleje- og sundhedsstationer generelt yderst beskedne.

I kapitlet *Hjemmestyrets løndistribution* vendes der tilbage til sundhedsvæsenets løn i bygderne, og i Kapitlet *Den sociale økonomi*, bliver der mere detaljeret redegjort for de enkelte bygders økonomi, hvor sundhedsvæsenets andel indgår.

## Er bygderne dyre på sundhedsområdet?

Som det fremgår af ovenstående, er der ikke noget reelt økonomisk belæg for at sige, at bygdebeboerne er dyrere end resten af landets borgere. Det er bemærkelsesværdigt at de to mest 'bygdetunge' sundhedsdistrikter Upernavik og Aasiaat med Kangaatsiaq har samlede drifts- og evakueringsomkostninger, der ligger i 'den billigere ende'.

Et fokus på bygdernes sundhedsøkonomi er central, fordi det netop er bygderne, der fremhæves som en ekstraomkostning for sundhedsvæsenet. Baseret på 2008-regnskabet vil en nedlæggelse af samtlige bygder i eksempelvis Upernavik formodentlig betyde, at distriktets sundhedsudgifter vil stige, fordi en flytning af bygdebefolkningen til byen vil betyde et øget pres på sundhedsvæsenet.

I dag håndteres en lang række forebyggelsestiltag, rutineundersøgelser og mindre sygdomsforløb i bygderne af den lokale sundhedshjælper, der en del steder er ufaglært. I nogle af de større bygder af sygeplejersken, og der foregår en relativt restriktiv visitering videre i systemet, fordi det er dyrt og besværligt at sende patienten til undersøgelser eller behandling ved byens sygehus. I byerne foregår der langt fra den samme restriktive visitation, bl.a. fordi befolkningen har en forventning om at blive tilset af en læge, når de er til undersøgelse eller er syge, og det medfører i sig selv en væsentlig større belastning af det lægefaglige personale. Der er altså en markant forskel i forventnings- og serviceniveau, der klart afspejler sig i omkostningen pr. indbygger. Det svar jeg har fået fra personer i sundhedsvæsenet på spørgsmålet om bygdebefolkningen er dyrere, har oftest været: *'Nej bygderne er ikke dyrere. Patienterne kommer for sent til lægen'*.

Derfor er det tankevækkende, når ekspertanalyser og redegørelser fremhæver bygderne som en problematisk meromkostning. *'Det er et (politisk) prioriteringsspørgsmål, hvor store ressourcer man vil anvende på sundhedsbetjening af de små byer og bygder i forhold til andre anvendelsesformål, fx større behandlingskapacitet i Nuuk med henblik på reduktion af ventelister. Det ligger i sagens natur, at opretholdelsen af sundhedstilbud – og alle andre offentlige serviceydelser – til de små samfund forholdsmæssigt er meget omkostningskrævende. Det er i sidste instans et spørgsmål om, hvilket bosætningsmønster man har råd til.'* (Deloitte 2010)

Hvis forudsætningen for en analyse er intentionen om et ensartet og højt service- og behandlingsniveau i alle bosteder, er det korrekt, at bosætningsmønsteret vil medføre en betydelig omkostningsforøgelse, og man kan, som det gøres i ovennævnte analyse fra Deloitte, spørge, om samfundet har råd til det. Men analysen tager udgangspunkt i det aktuelle serviceniveau, der er stærkt varierende, og er baseret på den eksisterende økonomi i sundhedsvæsenet, der som vist ikke indebærer et entydigt mønster, hvor små bosteder er mere omkostningskrævende.

### Qaanaaq og Ittoqqortoormiit

De to mest isolerede distrikter Qaanaaq med tre (fire) bygder og Ittoqqortoormiit uden bygder er målt pr. indbygger noget dyrere end landets øvrige distrikter. Men set i et større perspektiv betyder deres driftsomkostninger meget lidt, og en nedlæggelse af de to sundhedsdistrikter vil kun betyde en besparelse på ca. 3 % af de samlede driftsomkostningerne til sundhedsdistrikterne.

## Et ændret fokus på sundhedsområdet

Det er utvivlsomt rigtigt, at en samling af den grønlandske befolkning i et eller måske fire bosteder (større byer) vil betyde, at samfundet samlet set kan få mere 'sundhed' for pengene. Altså at der vil være flere penge til hospitalsbehandlinger, nedbringelse af ventelister etc. Men erfaringerne fra bl.a. de skandinaviske lande viser, at i takt med udviklingen af nye behandlingsmetoder stiger efterspørgslen, og at sundhedsbudgettet aldrig kan slå til.

I den grønlandske sundheds- og bosætningsdebat bør man måske i stedet fokusere på, at der er en del af befolkningen, der bevidst vælger at bo de små og isolerede steder, og for størstedelens vedkommende er de også klare over de sundhedskonsekvenser, det indebærer, som at det løbende behandlings- og serviceniveau er lavere, og at afstanden til operationsmuligheder indebærer en risiko ved akuttillfælde. Det gælder i Grønland – det gælder for de norske yderdistrikter – det gælder de danske småøer. Det er et vilkår, som befolkningen de steder mere eller mindre bevidst har valgt at leve med.

Måske skal man så overlade det til dem at vælge?

Nærværende gennemgang af sundhedsvæsenets regnskab for 2008 dokumenterer, at der ikke er belæg for påstanden om, at bygder og yderdistrikter målt pr. indbygger er dyrere, men det er utvivlsomt korrekt, at sundhedsvæsenet serviceniveau de steder er lavere. Det vil være relevant at diskutere, om den store forskel i service- og sundhedsniveau er rimelig, et forhold der ikke bliver nærmere behandlet her.



*Fra de fleste bygder foregår evakueringer med helikopter, Kullorsuaq april 2011*



## Kapitel 7

# Hjemmestyrets servicekontrakter

Hjemmestyret enten ejer eller er medejer af nogle virksomheder, der udfører samfunds nødvendige opgaver, hvoraf nogle er vanskeligt gennemførelige på kommercielle vilkår, og derfor er dele af disse virksomheders aktiviteter på finansloven gennem en servicekontrakt.

I det følgende vil de opgaver, som virksomhederne gennemfører i henhold til servicekontrakterne for 2008, blive gennemgået for de centrale virksomheder for at vurdere den geografiske distribution af subsidieringen, som servicekontrakterne indebærer.

Gennemgangen omfatter følgende virksomheder:

- KNI Pilersuisoq
- Neqi A/S (slagteri i Narsaq)
- Great Greenland (sælskindsgarveri i Qaqortoq)
- Arctic Green Food (indhandling af fisk og anden grønlandsk proviant)
- Nukissiorfiit (el- og vand)
- Royal Arctic Bygdeservice
- Arcite Umiaq Line
- Air Greenland

Derudover havde hjemmestyret i 2008 servicenontrakter med Grønlands Turist og erhvervsråd (GTE), Greenland Venture, samt Greenland Development, der ikke vurderes til at have nævneværdig betydning for de udvalgte bosteders økonomi, hvorfor der ikke er foretaget en analyse af dem.

## KNI A/S

KNI A/S er det hjemmestyreejede forsyningsselskab af detailvarer og olie mv., der er en forsættelse af den Kongelige Grønlandske Handel KGH, som hjemmestyret overtog i 1992 under navnet Kalaallit Niuersarfik (Grønlands Handel).

I 1994 blev ensprissystemet for dagligvarer ophævet i Grønland, og KNI blev på detailsiden splittet op i Pilersuisoq og i Pisiffik. Siden har Pisiffik drevet forretninger i Qaqortoq, Nuuk, Maniitsoq, Sisimiut, Aasiaat og Ilulissat på kommercielle markedsvilkår.

Fra 2008 omfatter KNI A/S:

- Pilersuisoq, der varetager detailsalg i de fleste bygder, samt 12 byer og i begrænset omfang engrossalg de samme steder; Toldfri butikker i de internationale lufthavne, samt distribution og engrossalg af øl og kulsyreholdige læskedrikke til hele landet. Endeligt varetager Pilersuisoq serviceopgaver i bygder og yderdistriktsbyer, som drift af havn, helistop, bank- og postkontor mv.
- Polaroli, der varetager import, distribution og salg af flydende brændstof, smøreløser, samt flaske- og industrigas til hele Grønland.
- Neqi A/S, der er lammeslagteriet i Narsaq.

Da ensprissystemet i 1994 blev afskaffet blev Pilersuisoq's detailbutikker i bygder og yderdistrikter subsidieret af hjemmestyret i et omfang, så der i praksis blev opretholdt stort set samme prisniveau som i Pisiffik's butikker i de største byer. Subsidieringen, der i 1999 udgjorde 90,2 mio. kr., var fordelt, så halvdelen var direkte subsidier fra hjemmestyret og den anden halvdel udgjorde krydssubsidiering fra Polaroli. Det betød, at brændstofskunderne over hele landet var med til at holde priserne i bygder og yderdistriktes butikker nede.

Fra 2001 blev krydssubsidieringen afskaffet, men samtidig blev hjemmestyrets direkte subsidier hævet til 67,9 mio. kr., og samlet betød ændringen derfor en reduktion af subsidieringen med 25%. Siden da er hjemmestyrets (og siden selvstyrets) subsidiering gradvist aftrappet til 45,1 mio. kr. i 2008 og 37 mio. kr. i 2011, eller en samlet reduktion på knapt 60%. (KNI 2007, 2008, 2009, 2009/10 og 2010/11)

I 2008 havde KNI gennemsnitligt 911 medarbejdere faldende til 804 i 2010/11. Set i relation til landets potentielle arbejdsstyrke på ca. 39.000 er koncernen en stor arbejdsplads.

Hjemmestyret (selvstyret) har ikke nogen servicekontrakt med Polariol, og det har ikke været muligt at tilvejebringe en oversigt over den interne krydssubsidiering fordelt på bosted, da Polaroli's regnskabsstruktur ikke muliggør den nødvendige opdeling. Se *Kapitel 1 Grønlands og bygdernes økonomi*, afsnit *Offentlige virksomheders interne krydssubsidiering*.

## Pilersuisoq

KNI's Detail og engrosdivision Pilersuisoq har butikker i de fleste bygder og i 12 af landets byer. Det er dog ikke alle bygder, der har en butik, og mest bemærkelsesværdigt er det nok, at de to relativt store bygder i Upernavik distrikt Nutaarmiut med 56 indbyggere og Naajaat med 53 indbyggere (2008) aldrig har haft en butik.

I 2008 havde Pilersuisoq en omsætning på 1.168 mio. kr. hvoraf de 370 mio. kr. var detailsalg i bygderne og de 372 mio. kr. detailsalg i byerne. Bygdernes og byernes samlede omsætning var således det samme.

Det er udelukkende detailbutikkerne i bygderne samt otte byer (Kangaatsiaq, Qasigiannguut, Qeqertarsuaq, Ummannaq, Upernavik, Qaanaaq, Tasiilaq og Ittoqqortoormiit), der er omfattet af subsidieringen, medens butikkerne i Nanortalik, Narsaq, Paamiut og Aasiaat, samt lufthavnene ikke subsidieres.

Fordelt pr. indbygger i de enkelte bosteder, der har butik, og som er omfattet af subsidieringen, subsidieres hver bygdeborger i 2008 gennemsnitlig med 2.860 kr., medens hver borger i de 8 byer subsidieres med 2.470 kr. (KNI 2008) Med andre ord er forskellen minimal. Hvis det sættes i relation til omsætningen i henholdsvis bygder og byer, bliver subsidieringen af bygdeborgerne mindre end for de otte byer, da byernes samlede omsætning også omfatter de fire byer, der ikke subsidieres.

Der er dermed ikke belæg for en relativt udbredt opfattelse af, at driften af bygdernes butikker er en stor omkostning for samfundet. Den var i allefald mindre end de samfundsmæssige omkostninger ved drift af yderdistriktsbyernes butikker i 2008.

Internt mellem bygderne svinger subsidieringen fra 1.280 kr. pr. indbygger i Qasimiut til 8.000 i Igaliku, men langt de fleste bygder ligger tæt på gennemsnittet på 2.860 kr.. I det omfang der kan ses en tendens i forskellene, ligger bygderne i selve Diskobugten noget over gennemsnittet, hvilket kan undre, da det er et af de steder,

bosætningerne ligger tættest på hinanden. Modsat er der en tendens til, at bygderne i Ammassalik og Upernavik får lidt mindre i subsidier end gennemsnittet.

### Serviceniveauet

Der har altid været en naturlig forskel på butikkernes vareudbud afhængig af størrelse og dermed en forskel på by og bygd, men med den reducerede subsidiering er der foregået en markant forringelse af såvel serviceniveau som vareudbud i såvel bygder som i de mindre byer. Samtidig er prisforskellen mellem de byer, der har butikker på 'kommercielle markedsvilkår' og resten af landet blevet markant.

#### Det store valg

April 2011 var jeg en lille uge i Nuussuaq i det nordlige Upernavik. Valget i butik-kens fryser stod mellem blodpølse, oksekød i tern og mattak (hvalhud og her fra narhval), og de fleste af butikens hylder var gabende tomme. At sælge mattak i en bygd som Nuussuaq forekommer meningsløst, da det er i det nordlige Upernavik størstedelen af narhvaler fanges, og de private fryser er fyldte med netop mattak.

De to tømmersvende, der havde været i bygden hele vinteren for at bygge kirke, var mildest talt trætte af forsyningssituationen. Personligt er det dog sjældent, jeg henter min aftensmad i butikken, når man kan gå ned på fabrikken og hente en hellefisk eller gå på besøg – så jeg smovsede i isbjørn, tørret sæl, hellefisk og andet godt. Men oplevelsen fra Nuussuaq er ingenlunde enestående, jeg har de seneste år oplevet det samme med faldende vareudbud i bygderne landet over.

Tidligere kunne man hæve kontanter med et dankort i bygdebutikkerne, men det er nu blevet reduceret til maksimalt 200 kr. Det havde jeg ikke lige bidt mærke i, så midt i distriktet var jeg løbet tør for kontanter og kunne ikke hæve flere til at betale fangerne for slædeturen til næste bygd. Til alt held troede de på mig og accepterede, at jeg på et senere tidspunkt overførte pengene til deres bankkonto.

For at håndtere selvstyrets fremtidige reduktion i subsidieringen vil Pilersuisoq fra 2012 introducere en yderligere differentiering mellem bygde- og bybutikker. Samtidig opdeles bygdebutikkerne i fire kategorier med forskelligt vareudbud og åbningstider efter bygdens størrelse, så de mindste bygder med færre end omkring 50 indbyggere kun får en kiosk, og et par af de helt små bygder kun et depot. Der gøres ved den lejlighed ikke noget for at indhente efterslæbet med at få etableret butikker (eller depoter) i de bygder, der i dag ikke har butik.

### Neqi A/S

Lammeslagteriet i Narsaq, Neqi A/S, ejes af KNI. Økonomisk set har lammeproduktion i Grønland aldrig været den gode forretning, og Neqi har gennem årene været på finansloven og for perioden 2008 til 2011 med 4 mio. kr. årligt i direkte subsidier. Dertil kommer indhandlingstilskud og øvrige tilskud, der i 2008 beløb sig til 10,6 mio. kr., stigende til 12,1 mio. kr. i 2011.

I slagtesæsonen giver Neqi arbejde til 30-40 mennesker, medens beskæftigelsen er beskeden resten af året. Neqi skal ses i sammenhæng med fåreholdererhvervet, der er helt afhængigt af et slagteri. I 2008 modtog hvert af de 51 fåreholdersteder i gennemsnit 220.000 kr. i indhandlingstilskud, hvortil hører forskellige kommunale og hjem-

mestyretilskud til markrydning, veje, bygning af stalde og lader mv. Det kan derfor diskuteres, hvem subsidieringen af Neqi er til størst glæde for, men det er formodentlig en kombination af fåreholderne og primært de mere velhavende indbyggere i de større byer, der er den største aftagergruppe af grønlandsk lammekød.

## Great Greenland

Hjemmestyret (selvstyret) ejer garveriet og skindforarbejdningens virksomhed Great Greenland i Qaortoq, der primært indhandler og garver sælskind, samt producerer sælskindsprodukter som pelse, tasker mv.

Sælpels- og dermed sælskindsbranchen er meget modefølsom, og da der i EU startede en diskussion om importforbud af sælskind, og det kinesiske marked samtidig oplevede en vigende efterspørgsel, blev sælskindseksporten i 2007 halveret, samtidig med afsætningen internt i Grønland faldt. Det betød samlet, at salget faldt fra 96.000 sælskind i 2006 til 20.000 i 2009. Et fald der naturligvis har haft betydning for indtjeningen, der i samme periode faldt fra 6,1 mio. kr. til et underskud på 10,3 mio. kr.

EU har siden vedtaget importforbud for sælskind, med en undtagelse for inuitfangst, der i praksis giver Grønland eneretten til salg af sælskind til EU (*EU 2009; EU 2010*), men vedtagelsen har endnu ikke slået igennem som en øget europæisk efterspørgsel. I forhold til forhandlingerne med EU og europæisk markedsføring har Great Greenland og dermed Grønland lavet et eklatant selvmål ved at have importeret op mod 150.000 sælungetind fra Canada i perioden 2004 til 2006, og garvet og reeksporteret dem. (*Hjarnsen 2012*) Det er netop de canadiske kølledrab på babysæler, der har udløst den internationale opinion mod sælskind.

Der blev set en tilsvarende udvikling i slutningen af 1970'erne og 80'erne, hvor Greenpeaces sælskindskampanjer, der egentlig var rettet mod canadierne drab af babysæler, satte Grønlands sælskindssalg helt i stå, også flere år efter Greenpeace officielt havde undskyldt over for Grønland.

Det faldende salg skal ses i forhold til, at indhandlingen af sælskind samtidig gradvist har været faldende fra 118.000 i 2005 til 61.000 i 2011 eller med mere end en halvering. Den faldende indhandling afspejler formodentlig ikke en faldende fangst, men er formodentlig et udtryk for, at der de seneste år har været flere perioder, hvor indhandlingen har været lukket. Samtidig er indhandlingsprisen blevet så lav, at en del fangere ikke finder, at prisen modsvarer det relativt store arbejde med skrabning og tørring af skind.

Da eksporten er faldet i det omfang, og der tidligere er foretaget subsidieret indhandling for at sikre fangerne en vis indtægt, er der oparbejdet et betydeligt lager, så Great Greenland i 2011 havde 270.000 skind på lager, hvoraf de 160.000 var garvede, medens de 110.000 var uforarbejdede frosne.

Great Greenland har gennem mange år været på finansloven, også længe inden sælskindssalget igen begyndte at falde, og i 2005 var den direkte subsidiering af virksomhedens drift 7,5 mio. kr., hvilket steg til 9,8 mio. kr. i 2011.

### Faldende subsidiering af indhandling

Samtidig har der været en subsidiering af indhandlingen af skind, der primært kommer fangerne til gode. Den var i 2005 24,5 mio. kr. og faldt gradvist frem til 2011 til

15,5 mio. kr. (Departementet for fiskerie, fangst og landbrug 2011). Med andre ord er det stort set udelukkende fangerne rundt om i landet, der økonomisk har måtte bøde for kombinationen af Greet Greenlands faldende salg og den reducerede subsidiering af sælskindsområdet.

Subsidieringen i 2008 fordelte sig på 21 mio. kr. i indhandlingstilskud til fangerne, 7,2 mio. kr. i tilskud til drift og administration af den decentrale indhandling, samt 8 mio. kr. i driftstøtte til garvning og produktion.

Sælskindsindhandlingen har meget forskellig økonomisk betydning for fangerne fra distrikt til distrikt, ligesom der internt i distrikterne er store forskelle på, hvor meget sælskindssalget betyder.

| Region        | Indhandlet i tusind kr. | Antal indhandler | Gennemsnitlig indhandling i kr. |
|---------------|-------------------------|------------------|---------------------------------|
| Syd           | 4.950                   | 140              | 35.355                          |
| Midt          | 4.405                   | 279              | 15.788                          |
| Disko         | 3.069                   | 229              | 13.401                          |
| Nord          | 10.679                  | 645              | 16.556                          |
| Tunu (øst)    | 2.484                   | 129              | 19.257                          |
| <b>Samlet</b> | <b>25.586</b>           | <b>1.422</b>     | <b>17.993</b>                   |

Indhandling fordelt på regioner i 2009 (Departementet for fiskerie, fangst og landbrug 2011).



Garvfangst af sæl, Kullorsuaq, Upernavik, april 2011

## Arctic Green Food

Arctic Green Food driver produktionsanlæg for grønlandske fødevarerprodukter i Maniitsoq, Qaanaaq og Ittoqqortoormiit samt i 7 bygder. I 2008 subsidierede hjemmestyrket produktionen med 18,7 mio. kr. I 2008 udgjorde subsidieringen halvdelen af de samlede omkostninger, men beløbet er siden blevet udfaset.

For de 8 bygder har indhandlingsanlægget relativt stor betydning for beskæftigelse og lokaløkonomi, samtidig med at Greenland Venture vurderer subsidieringen af bygdeanlæggene som en samfundsøkonomisk god investering (Greenland Venture 2009 c).

| <b>Hjemmestyrets subsidiering i kr.</b> |                   |
|-----------------------------------------|-------------------|
| Maniitsoq                               | 6.494.338         |
| Nasarmijit                              | 920.166           |
| Qassimiut                               | 749.681           |
| Napasoq                                 | 1.361.047         |
| Kangerlussuaq                           | 920.166           |
| Attu                                    | 1.068.034         |
| Ikamiut                                 | 2.844.245         |
| Savissivik                              | 895.273           |
| Qaanaaq                                 | 1.881.894         |
| Ittoqqortoormiit                        | -851.769          |
| <b>I alt</b>                            | <b>17.986.613</b> |

Hjemmestyrets subsidiering af Arctic Green Food A/S fordelt på bosted i 2008 (Greenland Venture 2009 c)

## Nukissiorfiit

Grønlands nationale forsyningsselskab for el, vand og for de fleste byers vedkommende også fjernvarme, Nukissiorfiit, udspringer af Grønlands Tekniske Organisation, som den danske stat oprettede i 1950, og hjemmestyret overtog i 1987 under navnet Nuna-Tek. Forsyningsområdet blev skilt ud som et selvstændigt område, og i 1991 skiftede det navn til Nukissiorfiit - Grønlands Energiforsyning<sup>a</sup>. Fra 1998 overtog Nukissiorfiit forsyningen af el og vand i bygderne, der på det tidspunkt lå i kommunerne.

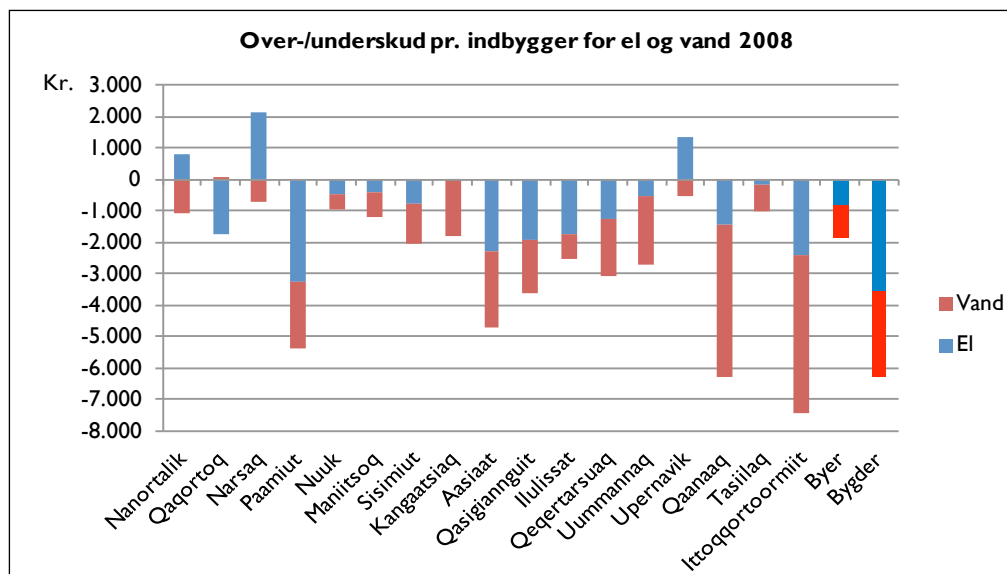
### Prisdifferentiering

Nukissiorfiit er en hjemmestyreejet (selvstyreejet) virksomhed. For at sikre en landsdækkende forsyning subsidierede hjemmestyret i 2008 el- og vandproduktionen med 73 mio. kr. Samtidig blev der foretaget en subsidiering af gadebelysning med 6 mio. kr., der naturligt primært er til gavn for byerne.

Som led i det generelle politiske ønske om at indføre kostægte priser, der kan forbedre de markedsmæssige konkurrenceforhold for bosteder med lavere driftsomkostninger, blev der i 2005 indført en betydelig prisdifferentiering for husstande, der sikrede, at intet bosted betalte mere end en politisk fastsat maksimumpris for såvel el og vand (Strukturpolitisk Koordinationsgruppe 2004). I 2008 spændte prisdifferencen for el fra 1,44 kr. pr. kWh i Nuuk til 3,52 kr. i de fleste bygder og enkelte mindre byer, medens de øvrige byer lå et sted imellem. For vand var spændet fra 11,68 kr. pr. m<sup>3</sup> for Paamiut og Sisimiut til 31,97 kr. pr. m<sup>3</sup> for langt de fleste byer og bygder, medens Nuuk lå på 19,34 kr. pr. m<sup>3</sup> (Nukissiorfiit 2008)

<sup>a</sup> Nu Nukissiorfiit

I det følgende vil det på baggrund af Nukissiorfiits regnskab for 2008, blive vurderet, i hvilken udstrækning der er overensstemmelse mellem prisfastsættelsen for de enkelte byer og de reelle omkostninger.



Nukissiorfiits overskud eller underskud for el og vand pr. indbygger fordelt på byer, samt byer og bygder samlet 2008 (Nukissiorfiit 2009).

Det er overraskende, at de store prisforskelle for husstande ikke afspejler de faktiske omkostninger for de enkelte bosteder, hvor samtlige byer i 2008 med undtagelse af Nanortalik, Narsaq og Upernavik kom ud med underskud for elproduktionen, og alle byer (undtagen Qaqortoq) et underskud på vandproduktionen.

Forbrugerne i Nanortalik og Upernavik betaler for el meget tæt på maksimumprisen på 3,52 kr. pr. kWh, og Narsaq ligger i mittergruppen. Kangaatsiaq, der økonomisk balancerer i forhold til elproduktionen, betaler maksimumprisen. Modsat er der byer med relativt lave priser, som Sisimiut, Aasiaat og Paamiut, der giver underskud og selv Nuuk med den laveste elpriser bidrager til underskuddet.

På vandområdet går billedet i mindre omfang igen, hvor Paamiut, der har landet laveste pris, er blandt dem, der bidrager mest til underskuddet. Tilsvarende kan det undre, at Aasiaat, der har store problemer med vandmangel og bidrager med et underskud på 2.400 kr. pr. indbygger har en vandpris, der ligger midt i prisfeltet. At Qaanaaq og Ittoqqortoormiit, der også har store problemer og omkostninger med at skaffe vand, og som betaler maksimumprisen, er underskudsgivende, er forudsigeligt.

Hjemmestyret er dermed gennem subsidieringen med til at holde el- og vandpriserne lavere i flere af de større byer, end omkostningerne tilsiger.

I de fleste bygder betaler forbrugerne maksimumpris for el- og vand, og der er en meget stor spredning i deres underskud pr. indbygger fra 1.400 kr. i Kulusuk til 16.700 kr. i Saarloq med et landsgennemsnit på 6.300 kr.

## Fiskeindustrien

Samtidig foregår der en væsentlig krydssubsidiering på elområdet i forhold til fiskeindustrien, der reducerer fiskeindustriens samlede omkostninger med ikke mindre end 102 mio. kr. og dermed mere end den samlede offentlige subsidiering af Nukissiorfiit (Redegørelse 2008). På trods heraf opretholdes der markante prisforskelle for fiskeindustrien, afhængig af lokalisering (bosted), hvor prisen pr. kWh er fra 0,48 kr. i Nuuk til 2,90 kr. for enkelte bygder, medens en række af de centrale fiskebyer og -bygder ligger et sted midt i mellem.

Samtidig er der en meget stor prisforskel på fiskeindustriens vandforbrug, fra 3,89 kr. pr m<sup>3</sup> i Paamiut og Sisimiut over 6,45 kr. i Nuuk, knapt 7 kr. i Aasiaat og Ilulissat til 31,97 kr. pr. m<sup>3</sup> langt de fleste steder. Også her foregår en meget betydelig krydssubsidiering, som byer med lavest priser nyder godt af. Med andre ord sikrer subsidieringen af fiskeindustriens el og vand ikke lige konkurrencevilkår bostederne imellem, og subsidieringen er med til at holde kunstigt lave priser for udvalgte byer.

På grund af Nukissiorfiits regnskabspraksis fordeles dele af fiskeindustriens krydssubsidiering i byer og bygder ud på indbyggerne ved det enkelte bosted.

## Overskudsvarmen

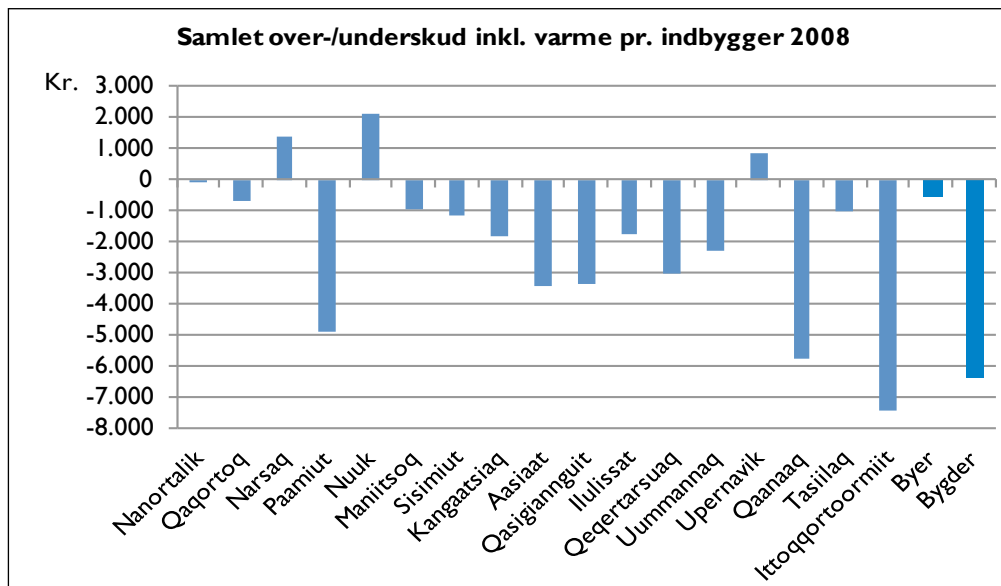
I de fleste byer anvendes overskudsvarmen fra elværkerne, eller for byer med vandkraftværker overskudsstrømmen, til fjernvarmeproduktion, der primært anvendes i etageboliger. Produktionsomkostningerne er meget begrænsede, og indtægterne indgår i Nukissiorfiits samlede driftsregnskab og dermed i krydssubsidieringen.

Det betyder, at byernes varmekunder er med til at reducere det samlede underskud. Hvis overskuddet fra varmen indregnes i den enkelte bys samlede omkostninger målt pr. indbygger ændrer det noget på billedet, specielt for Nuuk. Det er dog langt fra alle indbyggerne i den enkelte by, der har tilgang til den billige varme og dermed bidrager til det overskud varmen er med til at skabe. Det kan diskuteres, om det er rimeligt at indregne varmen i den enkelte bys regnskab fordelt pr. indbygger.



Elværket (blå bygning) i Tasiusaq, Nanortalik, august 2010





Nukissiorfiits samlede overskud eller underskud pr. indbygger i byerne, samt byerne og bygderne samlet, 2008.

Hvis den billige overskudsvarme indgår som en del af regnskabet, bliver underskuddet pr. indbygger godt 12 gange større i bygderne, men hvis der alene ses på el og vand er underskuddet for bygderne kun godt 3 gange større end byerne.

## Subsidiering og prisstruktur

Principielt opretholdes hjemmestyrets (og selvstyrets) subsidiering af Nukissiorfiit for delvist at kompensere indbyggerne i bygder og yderdistrikter for de meromkostninger, der naturligt følger med mindre produktionsenheder, dårlig transportinfrastruktur mv.

Som der fremgår af gennemgangen af 2008-regnskabet tilfalder langt størstedelen af den samlede subsidiering, inklusiv den interne krydssubsidiering, fiskeindustrien, hvilket betyder, at husstandene ved de fleste bosteder er med til at finansiere subsidieringen af fiskeindustrien.

Hvis der ses på Nukissiorfiits kerneydelser leverance af el og vand, er den gennemsnitlige subsidiering af bygdeboerne på 6.300 kr., medens den for byboerne er på 1.900 kr. eller med andre ord knapt en tredjedel af bygdernes. Det bør bemærkes, at nogle af de byer, der har relativt lave priser på el og vand, som Paamiut og Aasiaat, giver store underskud, og i 2008 reelt subsidieres med henholdsvis 5.400 kr. og 4.700 kr. pr. indbygger, medens Narsaq og Upernavik, som de eneste byer, bidrog positivt til regnskabet.

En god del af krydssubsidieringen for el- og vandpriser finansieres af byernes varmekunder, men da det langt fra er alle byernes husstande, der er tilsluttet fjernvarmen, er det ikke fundet hensigtsmæssigt at fordele indtægterne fra fjernvarmen ud pr. indbygger. Samtidig er der tale om den billigst eksisterende opvarmningsmulighed, så for den enkelte forbruger bør tilslutningen til fjernvarmen opfattes som en økonomisk fordel uanset, at betalingen indgår i Nukissiorfiits interne krydssubsidiering.

Uanset om fjernvarmeindtægterne indgår i beregningen pr. indbygger, er der ikke en entydigt sammenhæng, hvor landskassens subsidier går til bygder og yderdistriktsbyer. Derimod indgår subsidierne som led i en ikke ubetydelig prisreduktion for de fleste 'mellemstore' byer, og Nuuk indgår kun som bidragyder til den geografiske krydssubsidiering i kraft af den meget produktionsbillige overskudsvarme, der samtidig giver forbrugerne lave varmeudgifter.

Nukissiorfiits prisstruktur justeres løbende og minimum en gang årligt, og justeringen for 2012 betyder, at alle bosteder med undtagelse af Qaqortoq, Narsaq, Paamiut, Nuuk, Maniitsoq, Aasiaat, Qasigiannnguit, Ilulissat, Innaartsuit og Tasiilaq betaler maksimum prisen på 3,48 kr. pr. kWh. For de fleste af disse er der tale om beskedne prisforskelle, og det eneste sted, der er tale om større reduktion, er Nuuk med 1,84 kr. pr. kWh. Som det fremgår, er der kun en bygd blandt de nævnte, og de fleste yderdistriktsbyer betaler maksimumprisen.

For vand er det i 2012 kun Qaqortoq, Paamiut, Nuuk, Sisimiut, og Ilulissat, der ikke skal betale maksimumsprisen på 36,68 kr. pr. m<sup>3</sup>, hvoraf tariffen for de fire sidstnævnte er 14,62 pr. m<sup>3</sup>.

Den primære årsag til at nogle af de større byer har billigere el, er at der inden for de seneste årtier er bygget nogle vandkraftsværker. De er alle etableret som følge af landstingsbeslutninger og i høj grad finansieret gennem relativt billige lån i landskassen. Det er dermed en politisk beslutning, hvor der er etableret vandkraftsværker, og beslutningen er ikke entydigt baseret på, hvor der er billige vandkraftspotentialer. Der er således en række mellemstore byer og sågar bygder, der har vandkraftspotentialer, der pr. produceret enhed vil være billigere end nogle af de nu etablerede. Hvis det alene havde været omkostning pr. enhed, der havde afgjort prioriteringen af rækkefølgen i udbygningen af vandkraft, havde der med andre ord været valgt andre og mindre bosteder.

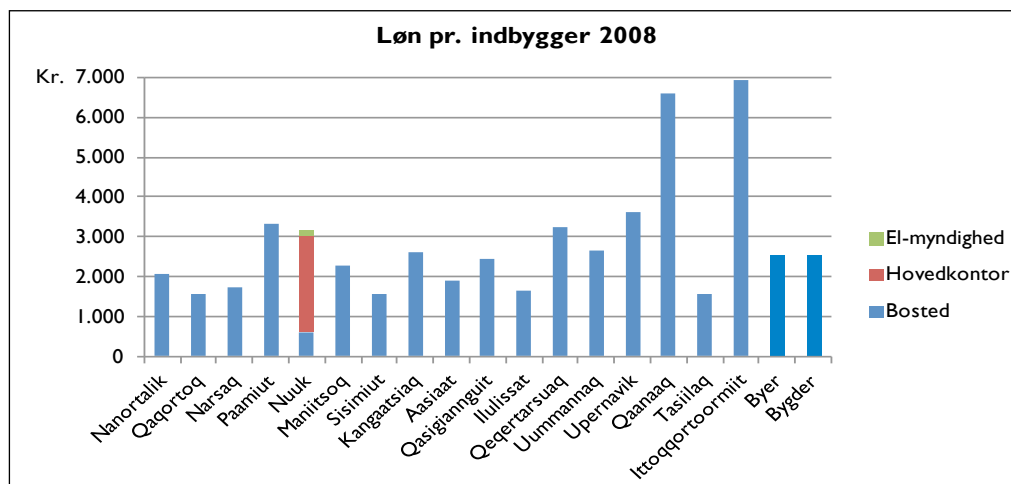
Der kan derfor stilles spørgsmålstejn ved, om det er rimeligt at opretholde en prisdifferentiering, der primært er baseret på politiske beslutninger og prioriteringer. Hvis der var fastholdt enspris for el og vand for hele landet, ville priserne for langt størstedelen af bosteder kunne reduceres betydeligt, og prisstigningerne for indbyggerne i de større byer, der i dag har lavere priser, ville være beskedne. Den nuværende prisstruktur medfører reelt en omfordeling i den disponible indkomst, der geografisk og delvist socialt vender den tunge ende nedad.

## **Løndistributionen**

Nukissiorfiits medarbejdere bidrog i 2008 med 386 årsværk, og lønbidraget til de enkelte byer svinger mellem 1.600 og 3.600 kr. pr. indbygger bortset fra Qaanaaq og Ittoqqortoormiit, hvor den betyder en del mere. Nuuk har i kraft af vandkraftværket i Buksefjorden meget lave lønomkostninger til egen elproduktion, men det at hovedkontoret og El-myndigheden er placeret i Nuuk bringer lønbidraget pr. indbygger op på 3.200 kr. og dermed blandt de større. Hvor det som udgangspunkt er forbrugerne i de enkelte bosteder, der finansierer lønandelen til eget bosted, er det alle landets forbrugere, der betaler hovedkontorets og El-myndighedens lønninger i Nuuk.

Når det glæder den gennemsnitlige fordeling af løn, er den i praksis ens mellem byer og bygder. Det betyder, at det ikke er lønnen men primært forbrug af fuel, elværkets ydeevne mv., der gør driftsomkostningerne for bygderne større. Her hører det

med, at bygdeanlæggene ofte er ældre, og dermed har en dårligere effekt pr. forbrug, samtidig med at afskrivningstiden regnskabsteknisk er mindre for bygdeanlæg.



Nukissiorfiits løn pr. indbygger for hver by, samt for byer og bygder samlet, 2008.

Sammenfattende kan det siges, at subsidieringer i forhold til el og vand hverken er umiddelbar gennemskuelig eller gennemført ud fra trangkriterier, og at der er en tendens til, at nogle af de større byers lavere takster er mere politisk motiveret end reelt funderet i lavere omkostninger.



Elværket i Aappilattoq, Nanortalik, august 2010



*Royal Arctic Bygdeservice ankommer til Kulusuk, Ammassalik, juli 2007*

## Royal Arctic Bygdeservice A/S

Royal Arctic Bygdeservice A/S står for befragtningen af bygderne i hele landet samt for bygdepasagerbesejlingen i midtgrønland og Ammassalik distrikt (*Maersk Broker 2004*).

Royal Arctic Bygdeservice A/S ejes af Royal Arctic Line A/S eller i daglig tale RAL. Hjemmestyret (selvstyret) har ikke nogen direkte servicekontrakt med RAL, men en servicekontrakt med Royal Arctic Bygdeservice A/S på 65 mio. kr. i 2008, hvor den samlede omsætning var 73 mio. kr. Med andre ord betalte hjemmestyret i 2008 knapt 90 % af Royal Arctic Bygdeservices omkostninger (*Royal Arctic Bygdeservice 2008*).

I Nordgrønland benyttes Aasiaat som transithavn, hvor godset omlastes til et par mindre skibe, der foruden bygderne besejler Kangaatsiaq, Qeqertarsuaq, Uummannaq og Upernavik byer, og ruterne tilrettelægges, så byer og bygder betjenes på samme ture. Derfor er det i praksis ikke muligt regnskabsteknisk at skelne mellem de fire byer og bygderne, og der er dermed en vis usikkerhed med, om byerne indgår i subsidieringen og i givet fald hvor meget, eller om de eller enkelte af dem er overskudsgivende.

Hvis subsidieringen alene fordeles mellem bygderne, giver det ca. 7.300 kr. pr. indbygger.

Royal Arctic Bygdeservice A/S regnskab muliggør ikke umiddelbart en opsplitning på bosted, og det har ikke været muligt for Royal Arctic Bygdeservice A/S at levere en indtægts- og omkostningsdifferentiering på bosted. Men der er naturligvis betydelige forskelle i de reelle omkostninger afhængig af det enkelte bosteds geografiske og klimatiske forhold. Endvidere skal godset ved enkelte mindre bygder, hvor der ikke findes kaj anlæg, prammes ind.

## Arctic Umiaq Line

Royal Arctic Line A/S og Air Greenland ejer i fællesskab Arctic Umiaq Line, der driver passagertrafikken med skibet Sarfaq Ittuk til de større byer og et par bygder på strækningen Narsaq til Ilulissat, hvor hverken Kangaatsiaq, Qasigiannnguit eller Qeqertarsuaq anløbes. Den samlede omsætning var i 2008 på 37 mio. kr, hvoraf hjemmestytet gennem en underskudsgaranti finansierede de 5 mio. kr. (*Arctic Umiaq Line 2009*). Der foregår dermed en egentlig subsidiering af passagertransporten mellem de pågældende byer, der primært er til glæde for de passagerer og turister, der benytter ruten.

Da Narsaq er det eneste bosted blandt de seks distrikter, der indgår i den samlede analyse, er der ikke foretaget en fordeling af subsidieringen på de bosteder, der anløbes.

## Air Greenland

Air Greenland, hvor hjemmestytet ejer 37,5 %, varetager størstedelen af indenrigs-flyvningen, samt ruterne Kangerlussuaq-København og Narsarsuaq-København. På østkysten beflyves Kulusuk dels af Air Greenland som indenrigsflyvning og af Air Iceland, der flyver fra Reykjavik som samtidig delvist indgår i den grønlandske indrigs-flyvning. Lufthavnen ved Ittoqqortoormiit, Nerlerit Inaat (Constable Point), beflyves udelukkende af Air Iceland. Gennem de sidste år har Air Iceland tillige befløjet Nuuk og Ilulissat fra Reykjavik.

Siden 1990'erne har der været en politisk diskussion om at overgå til en 'enstrengt' trafikstruktur, der indebærer, at alt persontransport skal foregå med fly og helikopter, og at passagersejladserne skal udfases.

Frem til 2001 blev der for flybilletter opretholdt et billetprissystem, der gennem subsidier og krydssubsidier til en vis grad udlignede de prisforskelle, som afstande og de enkelte ruters belægningsgrad naturligt medfører. Eller sagt på en anden måde: Hjemmestytet og de øvrige flypassagerer var i en vis udstrækning med til at reducere billetpriserne på de længste ruter med ringe passagerunderlag. I 2001 indførte landstinget såkaldte kostægte priser for fastvingeflyvningen, så prisen fastsattes ud fra km-afstanden. Der opereres med forskellige billettyper og -priser, der betyder, at man med lidt fleksibilitet og held kan finde de billigste billetter pr. km for ruter med højest belægningsgrad.

I 2006 blev den enstrengede trafikstruktur principielt vedtaget, og som udgangspunkt gav man nu kun subsidiering til én form for passagertransport til hvert bosted, hvor den eneste undtagelse var Arctic Umiaq Line (*Grønlands Hjemmestyre 2008 c; Trafikkommissionen 2011*).

De kostægte priser betyder, at det er blevet overordentlig dyrt at rejse fra den ene ende af landet til den anden. Eksempelvis koster det i 2012 med de billigste billetter, der ikke kan ændres, 6.800 kr. for en enkeltbillet fra Nanortalik til Upernavik, og hvis man skal til og fra en bygd, skal der lægges små 1.000 kr. til i hver ende. Fra Qaanaaq til Tasiilaq er den billigste løsning 9.100 kr. for en enkeltbillet, og hvis nogen skulle føle trang til en enkeltbillet fra Savissivik (ved Qaanaaq) til Ittoqqortoormiit, vil det løbe op i 11.200 kr. for en enkeltbillet, hvortil skal lægges et par hotelovernatninger.

Derimod er det muligt at flyve fra Nuuk til Sisimiut for 1.100 kr.

Da befolkningen i yderdistrikterne almindeligvis er dem, der har færrest penge, betyder prisstrukturen, at familiebesøg over store afstande som oftest forbliver en drøm.

## **Struktur**

Grønland har i dag civile lufthavne i Kangerlussuaq og Narsarsuaq, der kan tage atlantfly. Kangerlussuaq fungerer som landets geografiske knudepunkt, og Narsarsuaq som regionallufthavn i Sydgrønland og om sommeren tillige som distriktets atlantlufthavn.

Indenrigs er der lufthavne i følgende byer: Paamiut, Nuuk, Maniitsoq, Sisimiut, Aasiaat, Ilulissat, Upernavik og Qaanaaq. Endvidere er der lufthavn i Qaasut, der fungerer som regionallufthavn i Ummannaq, og i Kulusuk, der er den regionale lufthavn i Ammassalik distrikt. Endelig er der Nerlerit Inaat (Constable Point), der dækker Ittoqqortoormiit.

Strukturen betyder, at ni byer og størstedelen af bygderne beflyves med helikopter. Det er dog ikke alle bygder, der er omfattet af helikopterbeflyvningen, og eksempelvis er der ingen forbindelse til Naajaat og Nutaarmiut i Upernavik distrikter.

## **Intern krydssubsidiering**

På fastvingeflyvningen foregår der en vis intern krydssubsidiering, hvor nogle ruter er med til at finansiere andre. I forhold til de fire distrikter, der her indgår i analysen, er det beflyvningen af Narsarsuaq, Aasiaat, Upernavik og Kulusuk lufthavne, der er relevant, og her har Air Greenland oplyst at de alle er overskudsgivende undtagen Upernavik, der løber rundt.<sup>a</sup>



*DAS 7 i snevejr, Ilulissat september 2009*

## **Helikoptersubsidieringen**

Helikopterflyvning er dyr, og billetpriserne dækker langt fra de faktiske omkostninger. Derfor medførte hjemmestyrets servicekontrakt med Air Greenland i 2008 115,1 mio.

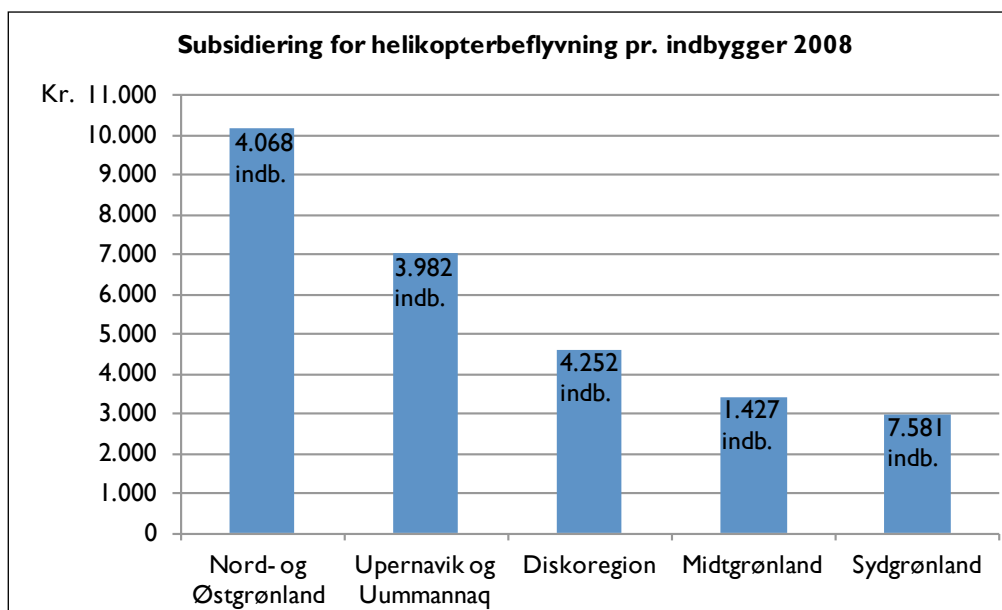
<sup>a</sup> Telefonsamtale med økonomichef Mogens Jensen 25. maj 2011.

kr. i subsidiering for den samlede helikopterbeflyvning (*Air Greenland 2009*). Hjemmestyrets subsidiering for passagertransport er opdelt i distrikter, og for de fem distrikter beløb subsidieringen sig samlet til 116,5 mio. kr., hvor de 99 % går til Air Greenlands helikopterdrift. Distriktssubsidieringen fordeler sig som følger (*Grønlands Hjemmestyre 2008 c*).

| Distrikt              | Mio. kr. 2008 |
|-----------------------|---------------|
| Nord- og Østgrønland  | 41,4          |
| Upernavik og Uummanaq | 28,1          |
| Diskoregionen         | 19,6          |
| Midtgrønland          | 4,9           |
| Sydgrønland           | 22,5          |

Air Greenlands regnskab muliggør ikke en opsplitning af omkostninger og indtægter på de enkelte bosteder for de subsidierede destinationer, og det er end ikke muligt at differentiere mellem byer og bygder. At det forholder sig sådan kan undre, specielt da der i nogle distrikter er forskellige typer helikoptere, der beflyver byer og bygder. Air Greenlands forklaring er, at der skal flyves mest muligt for det aftalte beløb, og at der derfor ikke føres regnskab pr. destination.<sup>a</sup>

Hvis subsidiering fordeles pr. indbygger for de bosteder i det enkelte distrikt, der ikke har lufthavn, spænder det fra 3.000 kr. i Sydgrønland til 10.000 i Nord- og Østgrønland.



Subsidieringen for helikopterbeflyvningen i de enkelte distrikter fordelt på indbyggertal i de bosteder, der ikke har lufthavn, 2008, med angivelse af indbyggertal der i distriktet er omfattet af helikopterbeflyvningen

<sup>a</sup> Telefonsamtale med økonomichef Mogens Jensen 25. maj 2011.



For Nord- og Østgrønland gælder det, bortset fra deres isolerede beliggenhed og de klimatiske forhold, at der er meget langt fra Qaanaaq til den sydligste bygd Savissivik, og at Ammassaliks lufthavn ligger ved Kulusuk, så størstedelen af passagerene skal videre med den lille bygdehelikopter til Tasiilaq. Samtidig medfører placeringen af Nerlerit Inaat (Constable Point) en helikopterflyvning til Ittoqqortoormiit.

For Uummannaq er der den samme problemstilling med, at lufthavnen ligger ved Qaarsuq, og at størstedelen af passagererne skal videre med den lille bygdehelikopter til Uummannaq by. Samtidig omfatter Upernavik og Uummannaq i alt 16 bygder, og der er godt 300 km. fra lufthavnen i Upernavik op til Kullorsuaq.

At Diskoregionen ikke er dyrere pr. indbygger skyldes først og fremmest, at helikopterbeflyvningen til de tre byer uden lufthavn, samt bygderne, indstilles i sommerhalvåret, hvor de to små passagerskibe fra Disko Line står for transporten.

Region Midtgrønland har kun otte bygder, der er omfattet af helikopterbeflyvningen.

I Sydgrønland beflyves de tre byer af den store Sikorsky S61 helikopter, og der er mange indbyggere at fordele omkostningerne på.



*Helikopter fra Kulusuk til Tasiilaq, marts 2001*

## Sammenfatning for servicekontrakter

Hvis der alene ses på hjemmestyrets servicekontrakter foregår der samlet set en ikke ubetydelig subsidiering af yderdistrikternes byer og bygderne. Omfanget varierer noget mellem distrikterne, ligesom der er store variationer inden for distrikterne, og subsidieringen er målt pr. indbygger noget større for bygderne, men som nævnt er det med udgangspunkt i de foreliggende data ikke muligt at dele alle udgifter ud på enkeltbosteder.

- På detailområdet subsidierer hjemmestyret Pilersuisoq's butikker med ca. 2.860 kr. pr. indbygger i bygderne, og et næsten tilsvarende beløb for indbyggerne i otte mindre byer.



- Royal Arctic Bygdeservice har for befragtning af bygderne modtaget 7.300 kr. i subsidiering pr. bygdeindbygger.
- For flytrafikken omfatter subsidieringen de byer og bygder, der beflyves med helikopter og svinger fra ca. 10.000 kr. pr. indbygger i Qaanaaq, Ammassalik og Ittoqqortoormiit distrikter til 3.000 kr. i Sydgrønland.
- Landets godt 1.400 indhandlere af sælskind er gennemsnitligt blevet subsidieret med i størrelsesorden 15.000 kr. pr. mand i indhandlingstilskud, og en stor del af dem bor i bygderne, så hvis bygdernes anslåede andel fordeles pr. indbygger, bliver det omtrent 1.600 kr. Dertil kommer de ca. 5.000 kr. pr. fanger, som Great Greenland har modtaget i subsidiering for at drive den decentrale indhandling, samt de 8 mio. kr. til drift af garveriet og systuen, som skaber arbejdspladser i Qaqortoq.

Så er der noget subsidiering, der er målrettet mindre grupper, som de 14,5 mio. kr. i støtte til Neqi og indhandlingstilskud, der skal fordeles på et par hundrede personer ved færeholderstederne, og i et vist omfang de 30-40 mennesker, der arbejder på slagteriet i den korte sæson. Målt pr. person er færeholderne blandt de befolkningsgrupper, der subsidieres relativt meget med ca. 70.000 kr. årligt. Hvis beløbet fordeles på de 51 færeholdersteder (2007) giver det ca. 280.000 kr. pr. færeholdersted. Beløbet bør ikke regnes med i en vurdering af bygderne, da færeholderne ud fra de gængse opgørelsesmetoder ikke indgår i bygdebefolkningen. Om beløbet så skal regnes med i en vurdering yderdistrikter er et vurderingsspørgsmål, men langt størstedelen af færeholderne bor i Narsaq og Qaqortoq distrikter, der ikke defineres som yderdistrikt, og om Nanortalik bør defineres som yderdistrikt, er en diskussion.

Tilsvarende er der subsidieringen af Arctic Green Foods produktionsanlæg i Maniitsoq, Qaanaaq og Ittoqqortoormiit, samt 7 bygder, der for nogle af de pågældende bygder havde stor betydning i 2008.

I forhold til el og vand er det tvivlsomt, om der kan tales om en egentlig subsidiering. Formelt er selvstyrets servicekontrakt med Nukissiorfiit hovedsagelig målrettet befolkningen i bygder og yderdistrikter, men i praksis er det i høj grad fiskeindustrien, der subsidieres, og så bliver det et helt andet regnestykke. Hvis der ses bort fra fiskeindustrien, subsidieres byerne samlet set med knapt 2.000 kr. pr. indbygger (hvis indtjeningen på den billige overskudsvarme indregnes, bringer det byernes gennemsnit ned på 500 kr. pr. indbygger), medens bygderne gennemsnitligt subsidieres med ca. 6.300 kr. pr. indbygger. I det regnestykke skal det erindres, at de to eneste byer, der samlet gav et overskud i 2008 var Narsaq og Upernavik.

Af ovenfornævnte subsidieringsordninger er det indbyggerne i bygder og yderdistriktsbyer, der er de største nettomodtagere, og der er relativt store udsving mellem de enkelte distrikter og internt i distrikterne. Men set som gennemsnitsbetragtning subsidieres bygdeborgeren med et beløb i størrelsesorden 10-20.000 kr. pr. indbygger, og det skal ses i sammenhæng med en række øvrige økonomiske parametre. Noget der vendes tilbage til i *Kapitel 11 Perspektivering af Grønlands og bygderne økonomi*.

Der er også enkelte servicekontrakter, hvor subsidieringen primært kommer indbyggere i byerne til gode som de godt 55 mio. kr., der administreres af Grønlands Tursit- og Erhvervsråd. Beløb, der ikke bør fordeles pr. indbygger, men pr. modtager eller projekt.

## Kapitel 8

# Offentlige anlægsinvesteringer

Grønlands suverænt største bygherre er hjemmestyret, der i 2008 gennemførte bygge- og anlægsaktiviteter for 864 mio. kr., hvortil kommer en del bygge- og anlægsaktiviteter for de hjemmestyreejede virksomheder, der er finansieret over selskabets egen drift, og som dermed ikke indgår i hjemmestyrets regnskab. Dog indgår nogle af de store anlægsaktiviteter som eksempelvis etablering af vandkraftsværker på finansloven som lån til Nukissiorfiit.

Anlægsaktiviteterne er på flere måder vigtige for de enkelte bosteders indbyggere. Først og fremmest kan de være med til at højne serviceniveauet, boligstandarden mv., og samtidig kan selve anlægsaktiviteten skabe beskæftigelse, hvis den helt eller delvist udføres af entreprenører og håndværkere fra bostedet.

Det er derfor relevant at se på fordelingen af anlægsinvesteringerne mellem forskellige typer af bosteder.

### *(Manglende) datagrundlag*

Der har gennem hele hjemmestyreperioden været en betydelig forskel mellem de anlægsinvesteringer, der vedtages i finansloven, og så de anlægsaktiviteter der reelt gennemføres i det pågældende år. Det betyder, at anlægsinvestering, som eksempelvis en ny skole, kan optræde på finansloven gennem flere år, før det første spadestik tages. Der er også anlægsaktiviteter, der har optrådt på finansloven gennem nogle år for så at forsvinde, hvorefter den muligvis senere 'genopstår'. Derfor kan finansloven ikke lægges til grund for en vurdering af anlægsinvesteringernes geografiske fordeling, og det er nødvendigt at basere vurderingen på regnskaberne.

Da de fleste anlægsinvesteringer har en lang levetid, giver det ikke mening at se på et enkelt år, for i et givent år får en by eller bygd måske en ny skole, og så kan der måske gå mange år, før der foretages en ny større investering. Det betyder, at i det eller de år investeringen gennemføres, vil byen eller bygden fremstå som et bosted, der målt pr. indbygger får en forholdsmæssig stor andel af hjemmestyrets samlede anlægsinvesteringer, medens bostedet måske i mange år frem til skolebyggeriet ikke havde nævneværdige hjemmestyrefinansierede anlægsaktiviteter, og der efterfølgende igen kan gå mange år, før der gennemføres anlægsaktiviteter af betydning.

Derfor havde det været optimalt at se på fordelingen af anlægsinvesteringer gennem hele hjemmestyreperioden, og der er gjort ihærdige forsøg på at tilvejebringe de nødvendige data, men Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik ligger kun inde med elektroniske registreringer for perioden 2008 til 2011. Dertil er det muligt, ud af de årlige skriftlige redegørelser for Anlægs- og Investeringsfonden, at finde data fra 2004 til 2007 (*Direktoratet for Bolig, Infrastruktur og Miljø 2004, 05, 06, 07; Departementet for Bolig, Infrastruktur og Trafik 2008, 09 og 10; Grønlands Hjemmestyre 2008; Grønlands Selvstyre 2010*).

Før 2004 har det ikke været muligt at finde valide data for hjemmestyrets gennemførte anlægsinvesteringer fordelt på bosted. Det er sandsynligt, at der i GTO's arkiver findes relevante oversigter, men så er man tilbage til 1987 og før da. Det er også mu-

ligt, at oversigterne blev opdateret i Nuna-Tek, der var GTO's afløser, men det var perioden, hvor bl.a. Nukissiorfiit blev udskilt som selvstændig virksomhed, så fokus har formentlig ligget på andet end at opdatere lister over anlægsinvesteringer. Fra oprettelsen af Teknisk Direktorat i 1990 og frem til 2003 er der øjensynligt et hul, og derfor bliver det irrelevant at lede i de gamle arkiver, selvom det egentlig var intentionen at præsentere hele perioden fra 1979 til i dag.

På grund af den korte tidsserie på 7 år giver det ikke mening at foretage en vurdering af hjemmestyrets anlægsinvesteringer pr. indbygger på bosteder, fordi eksempelvis bygning af en ny skole i en bygd kan få den pågældende bygd til at fremstå som det sted, der er investeret mest pr. indbygger, selvom bygden set over en længere tidshorisont har et massivt investeringsefterslæb, og skolen ud fra en såvel bygningsfaglig som pædagogisk vurdering burde have været udskiftet langt tidligere.

Det er eksempelvis en ny skole, der set over den syvårige periode gør Kangarsuatsiaq (Upernavik distrikt) til det bosted i landet, hvor der investeres mest med 122.650 kr. pr. indbygger, når der ses bort fra store anlægsinvesteringer som lufthavne og vandkraftsværker, men skolen trængte til udskiftning, og set over et længere tidsperspektiv har investeringsniveauet i Kangarsuatsiaq ingenlunde været højt.

Det er netop den problemstilling, der ofte får det til at gå galt i den grønlandske debat om investeringsniveauet i bygder og yderdistrikter. Nogen falder over en 'stor' investering et lille sted og beregner investeringens størrelse målt pr. indbygger, hvorefter resultatet bliver set som et argument for at de små steder samlet set er dyre, uden der tages højde for tidsperspektivet.



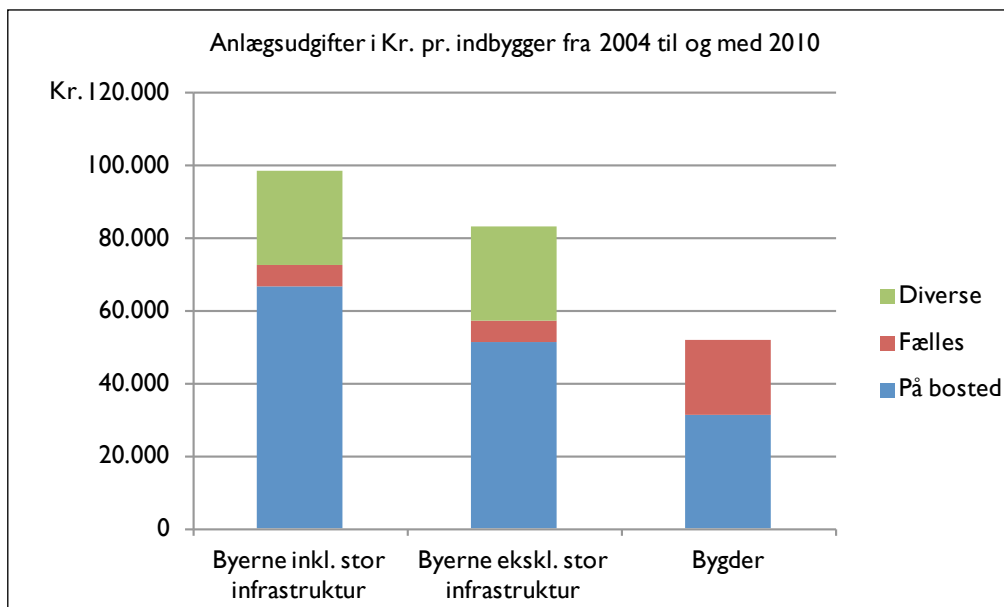
*Blok P, Nuuk, november 2009*

## Byer og bygder

Den anvendte regnskabspraksis muliggør ikke en fuldstændig opdeling af gennemførte anlægsinvesteringer på bosteder, fordi det ikke er alle anlægsaktiviteter, der registreres på stedkode.

Regnskabet indeholder dels konto 998 *Diverse bygder* og konto 999 *Diverse byer*, hvor der for bygdernes vedkommende bl.a. konteres noget boligbyggeri, og for byernes vedkommende ligeledes kan konteres noget boligbyggeri, samt en række fortrinsvis mindre projekter.

Derudover har regnskabet en konto 996 *Diverse steder*, som indeholder en række poster, som støtte til kommunalt boligbyggeri, kloaker, støtte til privat boligbyggeri, støtte til vedligehold og istandsættelse, samt lån til Nukissiorfiit til primært vandkraftsanlæg mv. Langt størstedelen af disse poster gennemføres i byer eller i relation til byer, som f.eks. vandkraftsanlæg, men der kan nogle år forekomme mindre poster, der vedrører bygder. I nedenstående graf for fordelingen af hjemmestyrets anlægsudgifter på byer og bygder er konto 996 *Diverse steder* markeret som grøn under byerne, men der tages forbehold for, at en begrænset del muligvis burde være placeret hos bygderne.



Samlede anlægsudgifter for perioden 2004 til og med 2010, fordelt pr. indbygger i byer og bygder. Der tages forbehold for, at en begrænset del af byernes grønne 'Diverse' kan vedrøre bygder. Kangerlussuaq og Narsarsuaq er ikke medregnet, og indgår dermed ikke under bygderne.

Der er gennem den syvårige periode en tendens til at konto 996 *Diverse steder* vokser til mere end det dobbelte fra 100 mio. kr. til 238 mio. kr., medens konto 999 *Diverse byer* falder fra 54 mio. kr. til 4 mio. kr. Konsekvensen er, at det umiddelbart bliver vanskeligere at fordele anlægsomkostningerne mellem byer og bygder, og at den geografiske distribution af anlægsudgifter dermed sløres.

Der er i perioden 2004 til og med 2010 gennemført tre meget store anlægsinvesteringer, der delvist er konteret på stedkode. Det drejer sig om lufthavnen i Paamiut,

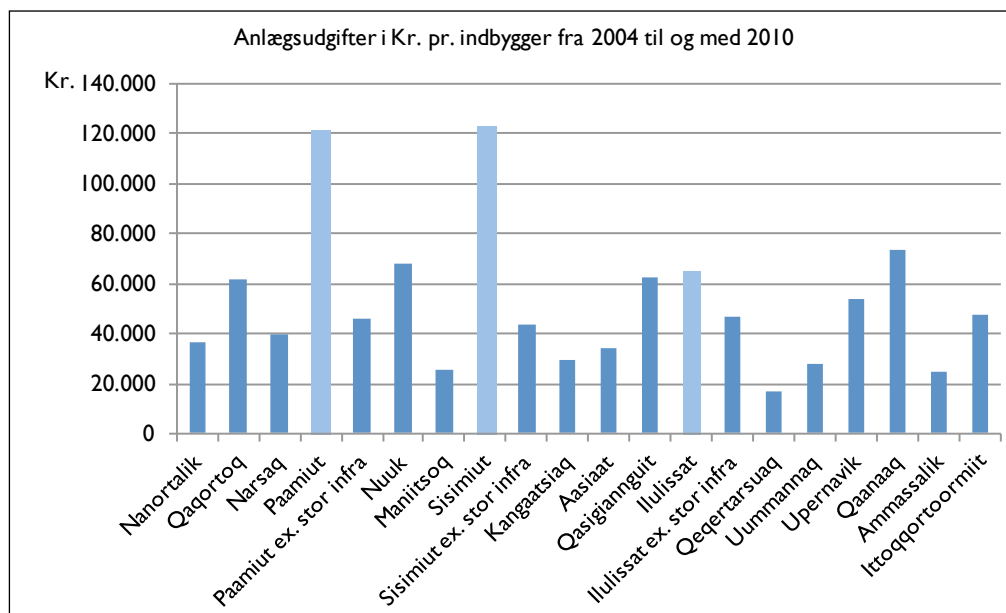
vandkraftværket ved Sisimiut og opstarten på vandkraftsværket ved Ilulissat. Det er naturligvis investeringer, der kommer de pågældende bosteder til gode, men som samtidig er med til at fortegne billedet for fordelingen af de almindelige anlægsinvesteringer mellem by og bygd. Samtidig er vandkraftsværkerne en investering, som forbrugerne over tid afdrager via forbrugsafgiften. Derfor er fordelingen vist både med og uden disse investeringer.

Samtidig er anlægsinvesteringerne ved lufthavnene i Kangerlussuaq og Narsarsuaq konsekvent holdt ude af beregningerne, da de målt pr. indbygger på stedet entydigt bliver landets højeste og dermed vil fortegne bygdernes andel af anlægsinvesteringerne. Kangerlussuaq er til glæde for stort set hele landet og Narsarsuaq for den samlede Sydregion, og anlægsinvesteringerne de steder anses derfor i nærværende vurdering ikke som bostedsrelaterede.

## Distrikter

På grund af regnskabspraksis er det ikke muligt at foretage en egentlig fordeling af anlægsudgifterne ud på distrikter, fordi en tredjedel af de samlede udgifter er samlet på de tre ovennævnte diversekonti, men en gennemgang af diversekontiene viser, at langt størstedelen vedrører de største byer og i høj grad Nuuk.

Hvis der alene ses på de anlægsudgifter, der er konteret på stedkode, fordeler de sig som følger.



Fordeling af de samlede anlægsudgifter, for perioden 2004 til og med 2010, der er fordelt på stedkoder, på distrikter pr. indbygger. For Paamiut indgår etableringen af lufthavnen, for Sisimiut (dele af) vandkraftsværket og for Ilulissat noget af opstarten på vandkraftsværket, hvorfor der efterfølgende er vist distriktets anlægsudgifter pr. indbygger, rensat for disse store infrastrukturinvesteringer. Kangerlussuaq og Narsarsuaq indgår ikke under henholdsvis Sisimiut og Narsaq.

En stor andel af anlægsudgifterne i Qasigiannnguit er bygningen af den nye landsdækkende efterskole Villads Villadsen.

Bortset fra høje anlægsudgifter pr. indbygger i Upernavik og Qaanaaq, der i høj grad er begrundet i et tidligere efterslæb på skoleområdet, og i Ittoqqortoormiit, hvor knapt en fjerdedel er gået til vedligehold af distriktets lufthavn Nerlerit Inaat, er det de største byer, der er investeret mest i, selv hvis de store infrastrukturanlæg trækkes fra.

Dertil skal lægges den godt en fjerdedel af de samlede anlægsudgifter, der er konteret under *996 Diverse steder*, men som primært kommer de største byer og i høj grad Nuuk tilgode.

De her viste tendenser i fordelingen mellem byer og bygder, samt mellem distrikterne går i grove træk igen gennem hele hjemmestyreperioden.

## **Beskæftigelseseffekten**

Tidligere blev størstedelen af anlægsopgaverne inden for et distrikt udført af byens håndværksmestre, med mindre der var tale om meget store opgaver. Men gennem de sidste 10 - 20 år har der været en stigende tendens til, at håndværksmestre byder på opgaver uden for distriktet og i en stadig større radius fra hjembyen. Det er en følge af et bevidst ønske fra hjemmestyret om større konkurrence ved licitationer, men også at nogle distrikter gennem flere år har oplevet meget begrænsede offentlige anlægsudbud. For den enkelte håndværksmester har valget reelt stået mellem at udvise større mobilitet eller gå konkurs. Eksempelvis blev der i 2008 og 2009 ikke gennemført hjemmestyreanlægsaktiviteter i Qeqertarsuaq distrikt, og i 2010 var det begrænset til 73.000 kr., hvilket satte kniven for struben for de lokale håndværksmestre, og rejsevilligheden steg markant. De lokale håndværksmestre, jeg har talt med, udtrykte stor frustration, fordi de kommunale anlægsinvesteringer samtidig gik stort set i stå pga. kommunesammenlægningen.

Samtidig er det forsat ofte store danske eller udenlandske entreprenører, der vinder de store opgaver som vandkraftværker, lufthavne etc. I 2008 medførte bygge- og anlægsaktiviteterne samlet godt 3.000 årsværk, hvoraf de knapt 600 gik til folk uden bopæl i Grønland. Endvidere er der forsat en markant forskel i lønniveau, afhængig af fødested. Hvor de 1.330 bygningsarbejdere født udenfor Grønland tjente 485,5 mio. kr., tjente de 1.720 født i Grønland 415,6 mio. kr. eller en gennemsnitlig årsløn på henholdsvis 365.000 kr. eller 241.000 kr. (*Grønlands Statistik 2012 g*).

Samlet betyder den øgede interne mobilitet og brugen af udefrakommende entreprenører, at beskæftigelseseffekten af anlægsinvesteringerne ikke nødvendigvis følger distriktet, og for mindre byer ofte ender som en indtjening i de større byer, medens anlægsinvesteringer for bygderne kun sjældent giver en egentlig lokal beskæftigelseseffekt. Til gengæld har hjemmestyrets anlægsaktiviteter overordentlig stor betydning for omsætningen og beskæftigelsen i de større byer.

Som positiv effekt af udviklingen med større mobilitet hos entreprenører har det muligvis medført en større konkurrence og dermed lavere priser, men tendensen til at indgå en 'mestergris' (en aftale om hvem der skal have en opgave og til hvilken pris) i de større byer er ingenlunde elimineret.

Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at kvadratmeterprisen ofte er markant lavere i yderdistrikter end i de større byer, på trods af væsentlig højere transportomkostninger. Som eksempel lå kvadratmeterprisen på enfamiliehuse i Upernavik

og bygderne i 2009 på 14.000 kr., medens Nuuk for etageejendomme sloges med en kvadratmeterpris på 22.000 kr. Her kan man naturligvis komme med indvendinger om materialevalg, kvalitet, kloaktilslutning etc., men prisforskellen er markant, og der kan etableres langt flere gode boliger i bygder og yderdistrikter for det beløb, der anvendes til boligetablering i Nuuk.

### *Sammenfatning for anlægsinvesteringer*

Det er i sig selv bemærkelsesværdigt, at hjemmestyret og senere selvstyret ikke er i stand til at skabe et overblik over, hvor meget der er investeret og hvornår i forhold til de enkelte bosteder. Af dialogen med Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik om at tilvejebringe de nødvendige data for analysen, har det tydelig fremgået, at der er tale om data, som direktoratet selv ser et stort behov for at få et indblik i. Det manglende overblik over den geografiske distribution af anlægsinvesteringer over tid betyder, at beslutninger om prioriteringer er taget på et særdeles dårligt belyst grundlag.

På trods af, at det ikke er muligt at udarbejde en blot ufuldkommen distrikts- og by/bygdefordelt anlægsoversigt over mere end syv år, tegner der sig et klart mønster, hvor der over tid investeres næsten det dobbelte pr. indbygger i byerne end i bygderne. Samtidig er der set over tid en tendens til, at de mindre byer prioriteres lavere i forhold til anlægsinvesteringer end de større byer og i særdeleshed Nuuk. Dermed kan antagelsen om, at indbyggerne i yderdistriktsbyerne og bygderne i forhold til anlægssomkostninger er en meromkostning for det grønlandske samfund aflives.

På anlægssiden flytter det perspektivet i diskussionen fra at yderdistriktsbyer og bygder er dyre, til, at det politisk ønskes at forbedre serviceniveauet i de større byer og at reducere de større byers boligventeliste, for derigennem at fremme et andet og mere centraliseret bosætningsmønster. Der kan her argumenteres med den tiltagende vandring fra bygd mod by og specielt de større byer, og den efterspørgsel efter boliger, det skaber i de større byer. Samtidig kan der peges på, at det kan forekomme formålsløst at investere i ny skole, butik, boliger etc. i et bosted, der tenderer til affolkning, og at det er mere formålstjenligt at anvende investeringerne de steder, hvor befolkningen flytter hen.

Modsat kan der peges på, at der muligvis er et samspil mellem manglende investering og tiltagende fraflytning fra et bosted. Når befolkningen på et bosted oplever, at samfundet som sådan ikke ønsker at investere i det, kan det være en medvirkende årsag til, at den enkelte mister tiltroen på bostedets fremtid og dermed begynder at overveje en fraflytning, hvorved der skabes en selvforstærkende spiral.

## Kapitel 9

# Offentlig finansiering af boligområdet

Som nævnt er der et stort underskud på boliger i Grønland og lange ventelister, specielt i de større byer. Værst står det til i Nuuk, hvor der er ca. 2.850 på venteliste og er en gennemsnitlig ventetid på over 7 år (*Skatte- og Velfærdskommissionen 2011*).

Knap to tredjedele af de grønlandske boliger er offentligt ejede udlejningsboliger, der fortrinsvis administreres af det selvstyreejede boligselskab INI A/S og i mindre omfang andre offentlige administratorer som Sermersooq kommunes boligselskab Iserit.

Derudover har der gennem tiden været forskellige støtteordninger for at sikre, at familier uden den store økonomi kunne erhverve sig et en- (eller to) familiehus som BSU, BS, selvbygger og medbyggerhuse, der i høj grad har været anvendt i yderdistrikter og bygder. Ordningerne har generelt indebåret, at borgeren har betalt et indskud, og at resten af etableringsomkostningen skulle afdrages gennem forskellige låneordninger, hvor der har været store individuelle forskelle på, i hvilket omfang lånene er blevet indfriet, og i hvor stort omfang det offentlige har måtte afskrive lånene.

Der har tilbage fra 1950'erne været en gruppe borgere, der selv har finansieret deres boligbyggeri, og det drejer sig i første omgang om danske håndværksmestre, selvstændige forretningsdrivende, trawlerskipper og redere. Gradvist er gruppen blevet udvidet. Samlet har gruppen af selvejere, der helt har finansieret byggeriet været beskeden.

Fra 2007 indførte hjemmestyret *Fra lejer til ejer* ordningen for at skaffe kapital til boligbyggeri og stimulere udviklingen af en privat boligmasse gennem frasalg. Lejere i udlejningsejendomme med 3 eller flere lejemål kan få et nedslag i salgsprisen på 5 %,



Nuuk, juni 2011



hvis de har 5 års uafbrudt anciennitet som lejere, og nedslaget stiger til 35 % ved 20 års anciennitet, uanset om ancienniteten gælder det pågældende lejemål eller skiftende lejemål.<sup>a</sup> Samtidig har køberen mulighed for et 20-årigt rente og afdragsfrit lån hos hjemmestyret eller kommunen (ejereren) på op til 40 % af salgsprisen, hvorefter lånet skal afdrages på 15 år (*Landstingsforordning nr. 12 2007*).

I 1998 blev der indført mulighed for, at en borger, der ønskede at opføre egen bolig, kunne låne op til 40 % af byggeomkostningerne som rente og afdragsfrie lån i 15 år af hjemmestyret og kommunen, hvorefter lånet skulle afdrages på 10 år (*Landstingsforordning 4 1998*). I 2003 blev der sat et maksimum på lånebeløbet, så der kun kunne lånes til 105 m<sup>2</sup> og en pris på 13.500 pr. m<sup>2</sup> (*Landstingsforordning 1 2002*). I 2003 blev lånets løbetid udvidet til 20 år, og den efterfølgende afdragetid til 15 år (*Landstingsforordning 5 2003*), og i 2007 blev maksimum arealet udvidet til 110 m<sup>2</sup>, og der blev justeret lidt på kvadratmeterprisen (*Landstingsforordning 1 2007*). Det har naturligt nok ført til en stigning i antallet af private boliger og specielt blandt de forholdsvis velstillede og i de større byer, da realkreditforeningerne som udgangspunkt kun giver mulighed for kreditforeningslån i Nuuk, Sisimiut og Ilulissat.

I 1991 blev der indført mulighed for etablering af andelsboligforeninger med rente og afdragsfrie lån uden tidsbegrænsning, hvor kommunen og hjemmestyret bidrog med hver en tredjedel af den samlede anlægsudgift (*Landstingsforordning 1 1991*). Ligesom for reglerne om lån til privat boligbyggeri er reglerne om andelsbyggeri blevet ændret nogle gange, hvor selvstyret og kommunerne i dag finansierer op mod 50 % (max. 1.050.050 kr. pr. andelsbolig) som rente og afdragsfrie lån uden tidsbegrænsning (*Landstingsforordning 2 2008*). Samtidig har den enkelte andelshaver mulighed for at overtage sin andel som privat ejerform efter ovenstående favorable finansieringsmåde (*Skatte- og Velfærdskommissionen 2011 s. 145*). De nævnte ordninger har ført til etablering af en del andelsforeninger i de større byer.

Skatte- og Velfærdskommissionen peger på, at de private boliger endvidere subsidieres gennem fradragsretten på lånerenten (*Skatte- og Velfærdskommissionen 2010 s. 54*).

Muligheden for at benytte de offentlige lånemuligheder til private og andelsboliger er i praksis stort set reduceret til Nuuk, Sisimiut og Ilulissat, fordi realkreditforeningerne som udgangspunkt kun giver lån i disse byer, og bankerne generelt er meget tilbageholdende med boliglån andre steder.

Skatte- og velfærdskommissionen peger på, at ordningerne er en favorisering af de mere velstillede, og der er politiske overvejelser om at aftrappe ordningerne (*Departementet for Bolig, Infrastruktur og Trafik 2012*), og det skønnes, at ordningerne lægger beslag på 300 mio. af landskassens midler, hvor der til sammenligning anvendes 110 mio. kr. på boligsikring til borgere i udlejningeejendomme (*Sermitsiaq nr. 20 2012*).

Det er min vurdering, at problemstillingen omkring offentlige rente og afdragsfrie lån til private og andelsboliger, der i praksis kun kan benyttes i de tre største byer, bør indgå i en samlet vurdering af de offentlige omkostninger ved drift af forskellige bosteder. Derfor er det også forsøgt at skabe et overblik over, hvordan lånebeløbene er fordelt på bosted, men trods flere henvendelser til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik og gentagende løfter om at få en oversigt fremsendt, er det ikke lykkedes.

---

a Der er dog et maksimum på prisnedslaget på 225.000 kr. for en 1 og 2 rumsbolig stigende til 665.000 kr. for 6 eller flere rum.

# Betydningsfulde krydssubsidieringer

Ud over at hjemmestyret gennem servicekontrakter bidrager med en subsidiering, der har betydning for de enkelte bosteders erhverv og generelle økonomi, foregår der i samfundet nogle vigtige krydssubsidieringer, ligesom der er nogle økonomiske strukturer, der reelt har karakter af subsidiering, og som har stor betydning for den enkelte borgers økonomi.

Krydssubsidieringer betyder, at en virksomhed eller organisation vælger gennem et samlet overskud at dække et underskud i en mindre del af virksomheden eller organisationen. Krydssubsidiering forefindes naturligt i de fleste virksomheder med flere afdelinger, adresser, forretningsområder mv., fordi virksomheden ofte vælger at oprette eller bibeholde en filial eller et forretningsområde af strategiske grunde for at være i lokalområdet eller på et bestemt marked, uanset at den pågældende filial eller det pågældende forretningsområde er underskudsgivende.

Det er også helt naturligt, at det offentlige pålægger virksomheder at benytte krydssubsidiering for at sikre borgerne lige adgang til en bestemt ydelse. Eksempelvis er de danske teleselskaber pålagt, at tilslutningsafgiften for et fastnetabonnement er ens, uanset hvor langt kabel selskabet skal lægge ud, og uden at teleselskabet modtager offentlige subsidier for det. Det er med andre ord de øvrige kunder, der er med til at betale for, at der bliver gravet kabel ned til en fjerntliggende gård.

I det følgende vil der blive set på nogle af de vigtigste krydssubsidieringer og indirekte subsidieringer i forhold til den grønlandske bosætnings- og erhvervsstruktur, der omfatter:

- En kort præsentation af Mittareqarfiit (Grønland Lufthavnsvesen).
- En beskrivelse af Royal Arctic Lines prisstruktur og betydning for de enkelte bosteder.
- En forklaring på hvorfor der forsat opretholdes enspris på teleområdet.

Der er i *Kapitel 7 Hjemmestyrets servicekontrakter* redegjort for den subsidiering, der er på finansloven og er direkte politisk fastsat, og som det fremgår, er der en del af disse virksomheder, der samtidig benytter intern krydssubsidiering.

Derudover benytter de helt eller delvist hjemmestyreejede (selvstyreejede) virksomheder Air Greenland og Polaroil intern krydssubsidiering, som det er beskrevet i *Kapitel 1 Grønlands og bygdernes økonomi* i afsnittet *Offentlige virksomheders interne krydssubsidiering*. Det har ikke været muligt at tilvejebringe nødvendige data fra de to virksomheder, der muliggør en mere detaljeret analyse af deres interne krydssubsidiering og dens betydning for de enkelte bosteder, dog har Air Greenland erklæret, at krydssubsidieringen for fastvingefly ikke har betydning for de seks distrikter, der indgår i den samlede analyse.

Endelig var det intentionen, at analysen skulle omfatte Royal Greenland, men virksomheden fastholder, at der ikke internt anvendes krydssubsidiering i forbindelse med indhandling, men erkender dog at nogle indhandlingsanlæg er underskudsgivende uden i detaljer at ville oplyse om hvilke.

# Mittarfeqarfiit – Grønlands Lufthavnsvæsen GLV

Mittarfeqarfiit, Grønlands Lufthavnsvæsen (GLV), ejes af hjemmestyret (selvstyret) og driver landets 13 civile lufthavne, 46 heliporte og helistop, samt hoteller i Kangerlussuaq og Narsarsuaq. Bemandingen af bygdernes helistop er udliciteret til KNI.

I 2008 var Mittarfeqarfiits samlede omsætning på 332 mio. kr., og virksomheden beskæftigede ca. 430 medarbejdere, og havde personaleomkostningerne på 141 mio. kr. Mittarfeqarfiit er dermed med til at skabe en relativ stor løndistribution rundt i landet, hvor den største arbejdsplads er Kangerlussuaq.

Tidligere var GLV subsidieret af landskassen, men subsidieringen er gradvist afviklet, og fra 2007 har GLV bidraget med et mindre overskud.

Internt foregår der en krydssubsidiering, hvor de større lufthavne og heliporte er med til at finansiere driften af de mindre. (Mittarfeqarfiit 2008)

Regnskabsteknisk har Mittarfeqarfiit konteret en stor del som fællesdrift, der ikke umiddelbart kan fordeles på distrikter eller bosteder. Nedenstående vises fordelingen af det stedsrelaterede over- eller underskud for den del af driften, der konteret på de enkelte destinationer i de to distrikter, som Mittarfeqarfiit er opdelt i.

| Region 1                 | I.000 kr. |
|--------------------------|-----------|
| Kangerlussuaq            | 20.766    |
| Sisimiut                 | -1.380    |
| Aasiaat                  | -2.068    |
| Qaarsut (Ummannaq dist.) | -7.197    |
| Kulusuk                  | -11.254   |
| Nerlerit Inaat           | -11.427   |
| Ummannaq helistop        | 34        |
| Ammassalik helistop      | -424      |
| Øvrige helistop          | -842      |

| Region 2                | I.000 kr. |
|-------------------------|-----------|
| Narsarsuaq              | 9.098     |
| Paamiut                 | -6.747    |
| Nuuk                    | 10.987    |
| Maniitsoq               | -4.599    |
| Ilulissat               | 1.085     |
| Upernavik               | -6.894    |
| Qaanaaq                 | -8.340    |
| Qaqortoq heliport       | 620       |
| Nanortalik heliport     | -624      |
| Narsaq heliport         | -673      |
| Alluitsup Paa heliport  | -1.317    |
| Qasigianniguit heliport | -1.178    |
| Qeqertarsuaq heliport   | -840      |
| Øvrige helistop         | -403      |

Mittarfeqarfiit's stedsrelaterede resultat i I.000 kr., 2008.

Som det ses, er det de to atlantlufthavne Kangerlussuaq og Narsarsuaq, samt Nuuk, der reelt bidrager med et overskud, og Ilulissat med et mindre overskud. De øvrige fastvingelufthavne giver underskud.

Det er hjemmestyret, der har finansieret anlæggelse af byernes landingsbaner for fastvingefly, og passagerene fra de enkelte byer kommer i praksis aldrig til at finansiere afskrivningen af egen bane, og anlægsudgifternes afskrivning er ikke indregnet i ovenstående oversigt.

Ud over Kangerlussuaq og Narsarsuaq er der to andre lufthavne, hvor anlægsudgifterne ikke er finansieret af hjemmestyret. Kulusuk, der blev anlagt af den amerikanske hær og Nerlerit Inaat, der blev finansieret af en multinational virksomhed i forbindelse med mineralefterforskningen i Jamesonland. En medvirkende årsag til, at de to baner i dag giver så stort underskud, er, at der er tale om grusbaner, der belastes voldsomt af distrikternes hårde vejrforhold, hvor de løbende driftsomkostninger ville reduceres betragteligt ved en asfaltering. Tilsvarende er Qaanaaq anlagt af hjemmestyret som grusbane.

Set fra et landingsbaneøkonomisk synspunkt er omkostningerne for heliporte væsentlig mindre, og omkostningerne ved de små helistop er meget beskedne, og selv de, der har en meget lille belægningsgrad, giver kun et begrænset underskud.

Regnskabsstrukturen og den manglende afskrivning af selve anlægsomkostningerne betyder, at det ikke er muligt at beregne de faktiske omkostninger målt pr. indbygger for de enkelte baner.

Derudover vil der være en række praktiske udfordringer for eksempel, om indbyggerne i Qeqertarsuaq og Qasigiannnguit i en fordelingsberegning skal være med til at finansiere underskuddet i Aasiaat, hvis det er dér, de skrifter til helikopter, eller om de skal have del i overskuddet i Ilulissat, hvis de skifter dér?



*Heliporten Tasiilaq august 2005*

# Royal Arctic Line

Royal Arctic Line A/S, eller i daglig tale RAL, er det hjemmestyreejede selskab, der har koncessionen på sejlads med atlantfragten fra Grønlandshavnen i Aalborg, samt internt i Grønland. Samtidig står RAL for drift af havnene i 13 af de større byer, medens de mindre byers og bygdernes havne primært drives af KNI.

I 2008 havde RAL en samlet omsætning på 847 mio. kr. og skabte ca. 830 årsværk, der medførte 197 mil kr. i løn. Heraf arbejdede de knapt 200 i Danmark, hvortil kommer besætningsmedlemmerne, der stort set alle har bopæl i Danmark (*Royal Arctic Line 2007 + 2008 + 2009 + 2010*).

De eneste byer, der befragtes direkte fra Aalborg, er Nanortalik, Nuuk, Sisimiut, Aasiaat (samt Tasiilaq og Ittoqqortoormiit), hvor Nuuk anløbes hver gang og de andre i noget varierende omfang. Landets øvrige byer befragtes internt, hvor Nuuk og i noget mindre omfang Aasiaat fungerer som transithavne. I 2008 befragtede RAL i alt 890.000 m<sup>3</sup>, hvoraf halvdelen var fragt fra Danmark til Grønland, 35 % fra Grønland til Danmark og kun 15 % internt i Grønland.

RAL's egne aktiviteter er overskudsgivende, og de direkte subsidierede aktiviteter er samlet i datterselskabet Royal Arctic Bygdeservice, der er behandlet i *Kapitel 7 Hjemmestyrets servicekontrakter*. Selvom RAL ikke er offentligt subsidieret, opfattes befragtningen som så vital for det grønlandske samfund, at selvstyret godkender fragttarifferne og dermed har direkte indflydelse på prisfastsættelsen.

På selve befragtningen opretholdes et ensprissystem uanset destination i Grønland, som også gælder befragtningen af bygderne, der varetages af Royal Arctic Bygdeservice. Det betyder, at det koster det samme at sende en given mængde gods fra Aalborg til Grønland, uanset om den skal til Nuuk eller en fjerntliggende bygd.

Dermed opstår der tilsyneladende en meget betydelig intern krydssubsidiering, hvor de større byers kunder er med til at finansiere fragtomkostningerne for de mindre og mere isolerede eller vanskeligt besejlede steder. For langt de fleste byer opvejes det dog af, at RAL har en betydelig prisforskel for havnenes håndtering af gods, hvor priserne stiger med afstanden fra 'centret' med de laveste priser i Nuuk, Sisimiut og Maniitsoq og stigende 'udefter' til op mod det dobbelte i Qaanaaq og Ittoqqortoormiit, afhængig af godstype. Det betyder, at det for den enkelte forbruger ikke opleves som et ensprissystem. Hvor en modtager i Nuuk, Maniitsoq eller Sisimiut i 2011 betalte 17.125 for en 20 fods container med almindeligt gods fra Aalborg, betalte en modtager i Qaanaaq eller Ittoqqortoormiit 17.987 kr. For de fleste byer udligner den prisforskel forskellen i RAL's omkostninger.

Prisstrukturen indebærer en anden betydelig intern krydssubsidiering, hvor fragttariffen fra Aalborg til Grønland for almindelig containergoods er ca. tre gange højere end fra Grønland til Aalborg, og for temperaturregulerede containere er fragttariffen 4 til 8 gange højere fra Aalborg til Grønland end omvendt, afhængig af containerstørrelse. Den store forskel i fragtrate er en politisk motiveret indirekte subsidiering af primært fiskerierhvervets eksport, hvor alle forbrugere i Grønland er med til at reducere eksportomkostningerne. Som en del af argumentationen for den lavere tarif for sydgående gods til Aalborg indgår, at skibet og de tomme containere under alle omstændigheder skal tilbage til Aalborg for at kunne bringe næste last til Grønland, men reelt flytter RAL i stort omfang rundt på tomme containere, fordi der er væsentlig mindre nordgående frysegods end sydgående. Det betyder, at RAL sejler en mængde tomme fry-

secontainere nordpå og tomme almindelige containere sydpå, og dermed er den reelle krydssubsidiering af fiskeeksporten større, end det umiddelbart skulle antages, fordi krydssubsidieringen ud over at dække underskuddet på eksporten også skal finansiere transporten af tomme frysecontainere til Grønland.

### *Regionalt over-/underskud*

RAL har for 2005 foretaget en beregning af det samlede over-/underskud for de 13 byer, hvor RAL driver havnene <sup>a</sup>. Beregningerne er foretaget ud fra de reelle driftsomkostninger, inklusiv afskrivninger pr. tilbagelagt sømil, samt ved håndtering af gods i de enkelte havne, sammenholdt med indtægterne for disse poster ved de enkelte destinationer.

Der er naturligvis store forskelle i godsmængden for de enkelte byer, og det påvirker rentabiliteten i befragtningen af den enkelte havn, men for alle de 13 havne, som RAL selv driver, er den nordgående godstransport overskudsgivende, medens den sydgående er underskudsgivende. Paradokset er, at for de mest eksporterende havne genererer eksporten et underskud for den samlede befragtning, medens de mindre eksporterende havne bliver overskudsgivende på den samlede befragtning. Det betyder, at de havne, der forholdsmæssigt har stor fiskeeksport som Upernavik og Uummannaq, bliver underskudsgivende på selve befragtningen.

For en del havne udligner forskellen i håndteringstariffen det underskud, der opstår i befragtningen som følge af eksport, men for nogle af de større byer er håndteringstariffen fastsat, så den er underskudsgivende, hvorved en by som Sisimiut ender med et begrænset samlet underskud. At en by som Upernavik samlet set ender som overskudsgivende, skyldes overskuddet på håndteringen. For selvom byen ikke modtager de store godsmængder, modtager den meget stykgods, der skal videre ud til bygderne, og tariffen for stykgodshåndtering er fastsat, så den er overskudsgivende.

Beregningsmetoden kan diskuteres og tager udgangspunkt i den nuværende besejlingsstruktur, hvor Nuuk anløbes ved alle atlantsejladser. Hvis Nuuk tages ud af den samlede koncession og dermed beregningen, vil samtlige øvrige havne blive betydeligt underskudsgivende, fordi Nuuk modtager godt 40% af den samlede godsmængde og genererer 69% af dækningsbidraget, og set i det lys bidrager Nuuk mere til krydssubsidieringen end det umiddelbart fremgår. Paradokset er blot, at en ændring af koncessionen og besejlingsstrukturen også vil betyde, at Nuuk bliver underskudsgivende, fordi fragtmængden vil blive for lille til at udnytte tonnagen, hvis atlantskibet ikke på samme tur skal anløbe en eller flere andre havne. Samtidig fungerer Nuuk som feederhavn til en række øvrige destinationer og ophører denne funktion vil det betyde endnu dårligere udnyttelse af tonnagen og dermed yderligere fordyre besejlingen af Nuuk.

Det er denne problemstilling, der har indgået i Transportkommissionens overvejelser, da de anbefalede en fastholdelse af den nuværende koncessionsret til RAL på grønlandsbesejlingen (*Trafikkommissionen 2011 s. 471*). Det er også den nuværende besejlingsstruktur, hvor de få anløb til Tasiilaq kobles med Nuuk, der gør, at Tasiilaq regnskabsteknisk hører til blandt de billigste byer.

Med udgangspunkt i den eksisterende besejlingsstruktur er det RAL's vurdering, at uanset hvordan der justeres på beregningsmodellens enkelte parametre, vil det give

---

a Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Paamiut, Nuuk, Maniitsoq, Sisimiut, Aasiaat, Qasigiannguit, Ilulissat, Uummannaq, Upernavik samt Tasiilaq.



*Første skib ankommer til Tasiilaq juli 2001*

nogenlunde det samme billede <sup>a</sup>. Det kan dermed ikke siges, at der foregår en krydssubsidiering, hvor de større byer generelt dækker et underskud for de mindre eller mere fjerntliggende byer. Hvis der overhoved kan tales om et mønster, er det, at enkelte af de større åbentvandsbyer på den samlede befragtning og håndtering er underskudsgivende. Og lidt hårdt ridset op er det kunderne i Upernavik distrikt, der selv via håndteringstariffen finansierer den krydssubsidiering, der dækker underskuddet forårsaget af distriktets hellefiskeeksport.

Ud fra RAL's beregningsmodel er der ingen af de fem byer Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Upernavik og Tasiilaq, der er underskudsgivende, og det betyder, at der i den samlede analyse kan ses bort fra RAL's interne krydssubsidiering.

For Kangaatsiaq (og Qeqertarsuaq) gælder, at de befragtes af Royal Arctic Bygdeservice, som blev behandlet i *Kapitel 7 Hjemmestyrets servicekontrakter*.

## ***De to isolerede distrikter***

RAL har ikke foretaget en tilsvarende beregning for Qaanaaq og Ittoqqortoormiit, og de to byer besejles begge to gange årligt. For Qaanaaq kombineres besejlingen med Pituffik (Thule Air base), og ved samme lejlighed befragtes de tre bygder i distriktet. Ved såvel Qaanaaq som bygderne skal godset prammes ind og ud, så der er ikke tvivl om, at befragtningen er dyr. Ved alene at se på driftsomkostningerne, eksklusiv afskrivninger, balancerer omkostningerne ved befragtningen af det samlede distrikt inklusiv Pituffik nogenlunde.

Besejlingen af Ittoqqortoormiit kombineres med Tasiilaq, samt stationerne i Nationalparken, og det har ikke været muligt at få oplyst, i hvilket omfang stationerne bærer omkostningerne ved Ittoqqortoormiit, hvor godset ligesom ved stationerne skal prammes ind.

<sup>a</sup> Samtale med Royal Arctic v. John Rasmussen 26. februar 2012

# Tele Greenland

Tele Greenland, er et selvstyrejet aktieselskab, der er forpligtet til at sikre telefonforbindelse og internet til alle bosteder i Grønland og mobiltelefoni til alle byer og større bygder.<sup>a</sup> Tele Greenland er ikke på finansloven og giver jævnt hen et rimeligt overskud, der i 2009 var på 47 mio. kr.

Grønland er stort, langt og en teleteknisk udfordring, hvor det aldrig har været en realistisk mulighed at etablere kabelforbindelse mellem bostederne. Det at få etableret telefonforbindelser ud til de enkelte bosteder er en proces, der har taget tid, og som har måtte afvente, at den nødvendige teknologi blev udviklet og blev tilgængelig til en overkommelig pris.

Først i 1979 blev der etableret telefonforbindelse til Ammassalik, hvor amerikanerne gav tilladelse til, at et begrænset antal telefonlinjer måtte benytte DYE-radar-kæde over indlandsisen. Indtil da var distriktet, ligesom andre distrikter i den periode, afhængige af radiotelefoni som kommunikationsform mellem bostederne og til den øvrige verden. Det var først med satellitbaseret telefoni, at egentlig telefonkommunikation mellem en række af byerne og med omverden blev en mulighed, og satellitforbindelserne blev gradvist etableret op gennem 1980'erne, hvor Tasiilaq fik satellitforbindelse i 1983.

Gradvist blev telefonien udbredt til også at omfatte bygder, og i midten af 1980'erne var det normalt at en bygd kun havde én telefon, som stod i bygdekontoret, hvis der overhovedet var nogen. Selv har jeg i den periode flere gange stået i et bygdekontor for at komme i forbindelse med omverden, eller ikke kunnet komme i kontakt med en bygdekontor, fordi der ikke var nogen på bygdekontoret.

## Krydssubsidieringen

Med Grønlands geografi og spredte bosætningsmønster er det indlysende, at der er store forskelle i omkostningsniveauet og indtjeningsmulighederne for de enkelte bosteder, og da Tele Greenland ikke er på finansloven medfører det i høj grad interne krydssubsidieringer, hvor overskuddet nogle steder bidrager til driften af andre.

Derfor indgår Tele Greenland ofte i debatten om bygder og yderdistrikter og bliver brugt som argument for, 'at de er dyre', og der er et politisk pres for at liberalisere området og indføre mere 'kostægte' priser. At det endnu ikke er sket, skyldes i høj grad transmissionsnettets tekniske struktur, og derfor vil der i det følgende blive gjort lidt ud af at beskrive det og dermed forklare, hvorfor der hidtil ikke er gennemført en liberalisering og prisdifferentiering. Tele Greenlands omkostningsstruktur i forhold til bygder og yderdistrikter vil blive analyseret med udgangspunkt i de seks distrikter: Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik.

---

a Jf. aftale med hjemmestyret er Tele Greenland forpligtet til at sikre mobiltelefoni til alle bygder med mere end 70 indbyggere. I praksis er der også en del af de mindre bygder, der kan benytte mobiltelefoni, enten hvis den pågældende bygd har fået etableret en mobilsender før 2005, eller bygden kan nås af en nærliggende mobilmast, hvilket ofte er tilfældet.



# Relækæden

Størstedelen af telekommunikationen foregår indenrigs, og derfor har langt fra alle byer egen satellitjordstation, da det er en relativt bekostelig transmissionsform, der samtidig giver begrænset kapacitet. Udfordringen ved satellitkapacitet er, at der kun er 6 - 7 satellitter, der kan nå Grønland og kun to, der dækker helt op til Qaanaaqområdet.<sup>a</sup>

I stedet for har Tele Greenland etableret en telerelækæde, der dækker alle bosteder fra Nanortalik til Uummannaq distrikter.

I princippet skal relækædens stationer stå, så 'de kan se hinanden', og derfor omfatter kæden, foruden byernes telestationer, 4 terminalstationer og 20 repeaterstationer, der er placeret på strategisk valgte fjeldtoppe. En løsning der samlet set er billigere end satellitkommunikation, og samtidig forøger indenrigskapaciteten betragteligt.<sup>b</sup>

For at muliggøre kommunikationen med resten af verden og fungere som back up, hvis der opstår nedbrud på relækæden, er den koblet på satellitjordstationer i Qaqortoq, Nuuk, Kangerlussuaq og Aasiaat.

Byerne Narsaq, Ivittuut, Sisimiut og Qeqertarsuaq ligger ikke på hovedrelækæden, og indgår dermed ikke selv som terminalstation i kæden. I stedet går der 'sideben' ud til dem, ligesom det gælder for de to lufthavne Narsarsuaq og Kangerlussuaq, og et par af disse 'sideben' fordrer en ekstra repeaterstation på vejen.

En stor del af bygderne på strækningen fra Nanortalik til Uummannaq ligger sådan, at de kan nås direkte fra en by, anden bygd eller en af relækædens repeaterstation, så der i den enkelte bygd blot er opstillet en digital central, og for de større bygders vedkommende, en mobilsender. Til nogen af bygderne er der etableret selvstændige 'sideben', der fordrer en oftest mindre relæstation undervejs, og enkelte gange er der behov for to relæstationer.

## Udenfor relækæden

Relækæden stopper syd for Nunavik (Svartenhuk), og kommunikationen med Upernavik og Qaanaaq distrikter i nord foregår via satellit, ligesom det gælder for Ittoqqortoormiit og Ammassalik distrikter på Østkysten.

I Upernavik er der etableret en intern relækæde, der dækker fra Kangersuatsiaq til Kullorsuaq, medens Upernavik Kujalleq betjenes via satellit. I Qaanaaq distrikt er der en satellitjordstation i henholdsvis Qaanaaq, der samtidig dækker Qeqertat og har en enkelt repeaterstation op til Siorapaluk, og syd for Pituffik, der dækker Pituffik (Thule Air Base) og Moriusaq. Endelig er der en lille satellitjordstation i den sydligste bygd Savissivik. I Ittoqqortoormiit er der en lille kæde ud til lufthavnen Nerlerit Inaat (Con-

---

a Satellitter går i kredsløb om jorden. For at fungere som kommunikationssatellit skal satellitten i praksis 'stå stille', så den konstant kan nå sine jordstationer. Det er kun muligt at 'stå stille' over ækvator ved at udnytte jordens rotation og have en kredsløbshastighed, der nøjagtigt modsvarer jordens rotationshastighed. Det betyder, at kommunikationssatellitterne står over ækvator, og det er kun de færreste, der står så højt, at de kan nå 'op til' Grønland.

b Den primære omkostning ved selve driften af relækæden er, at terminal- og repeaterstationerne skal have strøm og dermed brændstof, der skal slinges ud med helikopter, samt at der ved stationerne skal være nødindkvartering og forsyninger til servicepersonale, hvis de kommer til at ligge vejrfast på fjeldtoppen i forbindelse med større serviceeftersyn. Der er nogle mindre repeaterstationer, der strømforsynes af solceller og batterier, og som derfor er langt mindre omkostningstunge.

stabel Pynt), og Ammassalik distrikt har sin egen lille relækæde, der dækker distriktets fem bygder.

## Søkablet

I marts 2009 kom der søkabel fra Island til Qaqortoq og via Nuuk videre til New Foundland. Fiberkabelforbindelse blev etableret for at optimere datatransmissionen mellem Europa og det amerikanske kontinent, hvor Grønland var så heldig at 'ligge på vejen'. Forbindelsen giver en mangedobling af kapaciteten og transmissionshastigheden i forhold til omverden og mellem de to byer, hvorved kommunikationen på kædes sydlige del aflastes betragteligt. Samtidig muliggør søkablet en lang række nye tjenester.

Søkablet har frigivet betydelig satellitkapacitet, der er blevet anvendt til at optimere forbindelsen til de byer og bygder samt stationer, fåreholdersteder, mineralefterforskning og øvrige aktiviteter, der er afhængig af satellitforbindelse. Samtidig opretholdes satellitkapaciteten som backup, hvis søkablet skulle blive revet over af et isfjeld eller trawl, som det er sket et par gange.

Kapaciteten på relækæden mellem Nuuk og Sisimiut udgør i dag en flaskehals, og derfor anser Tele Greenland det som ønskværdigt at etablere et søkabel mellem de to byer.

## Omkostningsfordeling

I forbindelse med diskussionen om bygder og yderdistrikters økonomiske betydning bliver ekstraomkostningerne ved opretholdelsen af teledækningen ofte nævnt, og der er bl.a. fra Nuuk Skynet fremkommet ønske om en liberalisering af teleområdet.<sup>a</sup> Det er derfor nødvendigt at inddrage forsyningsomkostningerne til bygder og yderdistrikter i en samlet vurdering af de forskellige typer bosteders socioøkonomiske betydning.

Indtil dato har Tele Greenland fastholdt den samme takstpolitik, som benyttes af de forsyningspligtige teleselskaber, i de lande, vi normalt sammenligner Grønland med – at minutprisen er den samme, uanset hvor i landet du bor – og Tele Greenland har på baggrund af gældende lovgivning ingen intentioner om at ændre på prispolitikken. Noget andet er, at der ofte er betydelige forskelle i hastighed og kvalitet, afhængig af transmissionsnettets kapacitet og konstruktion de enkelte steder. På grund af den eksisterende prispolitik findes der ikke tilgængelige beregninger af, hvad omkostningsforskellen mellem de forskellige byer og bygder er, og i forbindelse med nærværende analyse har Tele Greenland stillet en række centrale økonomiske data til rådighed.<sup>b</sup>

---

a Nuuk Skynet er et privat firma, der ønsker at etablere en kommerciel konkurrence til Tele Greenland på leverance af internet i Nuuk, Sisimiut og Ilulissat.

b Tallene er fra TELE Greenlands årlige omkostningsanalyse for 2009. Analysen er udarbejdet som en fuldt fordelt Aktivitet Baseret (ABC) omkostningsanalyse, med anvendelse af regnskabstal for 2009 med historiske data og bogførte afskrivninger.

## Byerne på kæden

Det er indlysende, at Tele Greenlands samlede omkostninger ville blive betydeligt reduceret, hvis alle landets indbyggere boede i Nuuk og Qaqortoq, hvor søkablet nu går ind, så alt mellembys og international kommunikation kunne foregå direkte via det. Men på grund af bl.a. erhvervsstrukturen og ønsket om at opretholde en grønlandsk identitet og kultur ville en sådan lokalisering af befolkningen ikke være hensigtsmæssig.

Så snart man forlader de to landingssteder for søkablet opstår der en sammenkædningsdynamik. For at sikre den nødvendige kapacitet og den billigste og meste optimale teleforsyning af de fire vækstcentre og samtidig sikre backup ved et eventuelt kabelbrud, er det nødvendigt at opretholde relækæden fra Qaqortoq til Ilulissat, og de fleste øvrige byer ligger som naturlig integreret del af kæden. Ud fra den betragtning bliver en prisdifferentiering mellem byerne på denne strækning relativt meningsløs, da en differentiering vil blive reduceret til forskellen i driftsomkostninger for de enkelte byers centraler. Det åbner op for en diskussion af de to yderste byer på den primære relækæde, Nanortalik og Uummannaq.

Nanortalik ligger som en integreret del af kæden fra Qaqortoq til vejrstationen Ike-rasassuaq (Prins Christianssund), og en nedlæggelse af kæden dertil og en overgang til satellit vil formodentlig ikke være økonomisk rentabel eller kapacitetsmæssigt muligt. Tilbage bliver en diskussion om, hvorvidt driftsomkostningerne af de to repeaterstationer mellem Ilulissat og Uummannaq skal lægges over på Uummannaqs priser? I givet fald gælder en tilsvarende problemstilling for Qeqertarsuaq, der ligger på et 'sidenben' med en relæstation.

## Satellitbyerne

De fire byer, der ikke indgår i den sammenhængende radiokæde, har en lavere kapacitet og kommunikationshastighed, og det er derfor ikke umiddelbart muligt at sammenligne prisniveauet, men driftsomkostningerne målt pr. abonnement ligger ikke væsentlig højere, end for byerne på relækæden.

Samtidig fungerer telestationen i Ittoqqortoormiit og Tasiilaq en som del af DMI's vejrtjeneste med opsendelse af radiosonder, og dermed er vejrtjenesten afhængig af sine satellitforbindelser, og indtil dato har Tasiilaq fungeret som del af kystradiotjenesten.

Hvis de satellitafhængige byer skulle have samme kapacitet og hastighed som byerne på relækæden, ville driftsomkostningerne pr. enhed blive noget højere. Om de eventuelt selv skal betale de meromkostninger transmissionsformen i så fald medfører, er i sidste ende en politisk afgørelse.

## Bygdernes ekstraomkostninger

Driftsomkostningerne af ledningsnettet fra centralen ud til den enkelte abonnement er noget højere, når der er tale om enfamiliehuse, end når det gælder etageejendomme. Derfor har bygdernes og yderdistriktsbyerne generelt noget højere driftsomkostninger pr. husstand end de større byer, hvor stor en del af befolkningen bor i blokbyggeri.

Som nævnt ligger størstedelen af bygderne på den primære relækædestrækning, så de kan nås direkte fra en by, en anden bygd eller en nærliggende repeaterstation. Derfor er ekstraomkostningerne i disse bygder alene driften af bygdecentralen med det tilhørende ledningsnet ud til de enkelte husstande, skolen, butik mv., og for de større bygder også mobilsender. Dertil kommer de ekstraomkostninger, der skyldes, at driften af en bygd kan kræve en eller flere repeaterstationer.

I det følgende vil der blive set på de distrikter, der indgår i studiets samlede analyse. Omkostninger og indtægter for den enkelte bygd er opgjort for 2009, og selvom Tele Greenland benytter et afskrivningsprincip for deres installationer, spiller det alligevel en vis rolle, om der det pågældende år er sket nyinvesteringer eller større reparationer, hvilket er en del af forklaringen på den tilsyneladende forskel mellem nogle af bygderne.<sup>a</sup>

Når der i det følgende tales om over- eller underskud drejer det sig alene om ekstraomkostningerne ved drift af den pågældende bygd, hvortil kommer de generelle teleomkostninger.

## Nanortalik

De to nordligste bygder i Nanortalik er koblet direkte på relækæden, så deres ekstraomkostninger er reduceret til bygdecentral, ledningsnet og mobilsender, medens driften af Tasiusaq kræver en ekstra repeaterstation, ligesom det kræver to repeaterstationer at nå Narsarmijit (Narsaq Kujalleq) og yderligere en for at nå Aappilattoq.

Narsarmijit og Aappilattoq indgår i relækæden til Ikerasassuaq (Prins Christiansund), hvorfor der i det følgende kun er medtaget de ekstraomkostninger for repeaterstationerne, som, Tele Greenland vurderer, vedrører de to bygder.<sup>b</sup>

| Tele Greenland regnskab for bygder i Nanortalik 2009 |                |                |                |                |                  |
|------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
|                                                      | Aappilattoq    | Narsarmijit    | Tasiusaq       | Ammassivik     | Alluitsup Paa    |
| Indtægter                                            | 419.154        | 532.726        | 279.212        | 250.830        | 1.324.215        |
| Omkostninger i bygd                                  | 138.286        | 128.195        | 126.101        | 122.876        | 32.869           |
| Relækæde                                             | 377.190        | 201.810        | 237.000        |                |                  |
| <b>Over- eller underskud</b>                         | <b>-96.322</b> | <b>202.721</b> | <b>-83.889</b> | <b>127.954</b> | <b>1.291.346</b> |
| Over- eller underskud pr. indbygger                  | -713           | 2.027          | -1.311         | 2.666          | 4.048            |

Tele Greenlands over eller underskud pr. indbygger i Nanortaliks bygder 2009.

a Indbyggertallet er pr. 1. januar 2009 hentet fra [www.stat.gl](http://www.stat.gl) statistikbank, den 4. oktober 2011.

b I relækæden til henholdsvis Aappilattoq og Tasiusaq indgår en solcelle og bateridrevet repeaterstation, der ikke inden for de seneste år har medført serviceomkostninger, hvorfor Tele Greenland har fastsat en 'regnskabsteknisk' pris for de to repeaterstationer.

## Qaqortoq

Bygderne i Qaqortoq kan alle nå en af relækædens repeaterstationer, og medfører derfor ikke andre ekstraomkostninger, end drift af bygdecentral og ledningsnet og for Eqlugaarsuit også drift af mobilsenderen.

| Tele Greenland regnskab for bygder i Qaqortoq 2009 |                |                |                |
|----------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
|                                                    | Eqlugaarsuit   | Saarloq        | Qassimiut      |
| Indtægter                                          | 446.512        | 218.819        | 245.287        |
| Omkostninger i bygd                                | 129.001        | 15.951         | 11.702         |
| <b>Over- eller underskud</b>                       | <b>317.511</b> | <b>202.868</b> | <b>233.585</b> |
| Over- eller underskud pr. indbygger                | 3.342          | 4.410          | 7.078          |

Tele Greenlands over eller underskud pr. indbygger i Qaqortoqs bygder 2009.

At omkostningerne for Saarloq og Qassimiut er så relativt små skyldes, at bygderne ikke har egne mobilsendere. Indbyggerne i Saarloq kan almindeligvis 'fange' senderen i Eqlugaarsuit eller Alluitsup Paa, hvorimod der ikke er mobildækning i Qassimiut.

## Narsaq

Qassiarsuk og Igaliku er begge afhængige af den repeaterstation, der binder lufthavnen i Narsarsuaq sammen med relækæden, og så længe lufthavnen holdes åben, forudsætter Tele Greenland, at Narsarsuaq økonomisk dækker driften af den ene relæstation.

| Tele Greenland regnskab for bygder i Narsaq 2009 |               |                |
|--------------------------------------------------|---------------|----------------|
|                                                  | Igaliku       | Qassiarsuk     |
| Indtægter                                        | 350.911       | 304.691        |
| Omkostninger i bygd                              | 254.628       | 43.790         |
| <b>Over- eller underskud</b>                     | <b>96.283</b> | <b>260.901</b> |
| Over- eller underskud pr. indbygger              | 3.320         | 5.551          |

Tele Greenlands over eller underskud pr. indbygger i Narsaqs bygder, 2009.

De forholdsvis lave omkostninger for Qassiarsuk skyldes, at bygden ikke har egen mobilsender, men befolkningen har mobildækning via senderen i Narsarsuaq.

## Kangaatsiaq

De fire bygder i Kangaatsiaq ligger, så de kan nå relækæden, dog forbindes Iginniarfik via Niaqornaarsuk.

| Tele Greenlands regnskab for bygder i Kangaatsiaq 2009 |                |                |                |                  |
|--------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
|                                                        | Attu           | Iginniarfik    | Ikerasaarsuk   | Niaqornaarsuk    |
| Indtægter                                              | 919.615        | 407.682        | 609.399        | 1.241.580        |
| Omkostninger                                           | 144.588        | 113.051        | 140.565        | 176.010          |
| <b>Over- eller underskud</b>                           | <b>775.027</b> | <b>294.631</b> | <b>468.834</b> | <b>1.065.570</b> |
| Over- eller underskud pr. indbygger                    | 3.216          | 3.238          | 1.595          | 11.100           |

Tele Greenlands over- eller underskud pr. indbygger i Kangaatsiaqs bygder, 2009.

## Upernavik

Teleteknisk er Upernavik med de ni bygder på en godt 300 km lange kyststrækning et af de mest omkostningstunge og komplicerede distrikter, og som nævnt indgår Upernavik Kujalleq ikke i den lokale relækæde.

For Upernavik by og de otte øvrige bygder er der en sammenhængende kæde med en terminalstation og fem repeaterstationer placeret på fjeldtoppe. Strukturen gør det i praksis meningsløst at differentiere mellem bygderne, for hvilken bygd skal bære de økonomiske omkostninger ved hvilken repeaterstation? Derfor præsenteres drifts-omkostningerne for den lokale relækæde samlet for bygderne, eksklusiv Upernavik Kujalleq.

| Tele Greenland regnskab for bygder i Upernavik 2009 |                            |                     |                  |         |                 |           |                 |               |                 |                 |
|-----------------------------------------------------|----------------------------|---------------------|------------------|---------|-----------------|-----------|-----------------|---------------|-----------------|-----------------|
|                                                     | Uper-<br>navik<br>Kujalleq | Kanger-<br>suatsiaq | Aappi-<br>lattoq | Naajaat | Innaar-<br>suit | Tasiusaq  | Nutaar-<br>miut | Nuus-<br>suaq | Kullor-<br>suaq | Alle -<br>U.K.  |
| Indtægter                                           | 750.924                    | 827.009             | 745.358          | 257.652 | 957.275         | 1.306.614 | 238.614         | 892.502       | 1.491.926       |                 |
| Omkostninger i bygd                                 | 142.624                    | 246.273             | 242.741          | 7.959   | 249.527         | 261.345   | 10.608          | 262.292       | 340.540         |                 |
| Over- eller underskud                               | 608.300                    | 580.735             | 502.617          | 249.693 | 707.748         | 1.045.270 | 228.006         | 630.210       | 1.151.386       | 5.095.666       |
| Relækæde/ satellit                                  | 528.794                    |                     |                  |         |                 |           |                 |               |                 | 5.331.621       |
| I alt over- underskud                               | <b>79.506</b>              |                     |                  |         |                 |           |                 |               |                 | <b>-235.956</b> |
| Over/ under pr. indb.                               | 386                        |                     |                  |         |                 |           |                 |               |                 | -153            |

Tele Greenlands over eller underskud pr. indbygger for Upernaviks bygder 2009.

Sattelitforbindelsen til Upernavik Kujalleq giver et mindre overskud, og når det indregnes i en samlet vurdering af bygderne, kommer de ud med et driftsunderskud på 156.440 kr. eller 89. Kr. pr. indbygger, hvilket må siges at være beskedent.

Det er værd at bemærke, at driftsomkostningerne i Naajaat og Nutaarmiut er meget lave, hvilket skyldes, at de to bygder ikke har egen mobilsender. Befolkningen i Naajaat kan normalt nå Innaarsuit senderen, medens der generelt ikke er mobildækning i Nutaarmiut.

## Ammassalik

Ammassalik distrikt er et af Grønlands mest alpine områder med høje stejle fjelde og smalle fjorde og sunde. Og det komplicerer naturligvis telekommunikationen.

Distriktets relækæde har to hovedben. Et, der dækker de to mindste bygder Isortoq og Tiniteqilaaq mod øst, og et, der dækker de tre største bygder Kulusuk, Kuummiut og Sermiligaaq mod vest.

Kulusuk ligger i telesammenhæng klods op af terminalstationen DEY4, der er forudsætningen for driften af Kulusuk lufthavn, som er distriktets trafikale center. Det betyder, at stort set samtlige driftsomkostninger ved DEY4 på 2.480.000 kr. i 2009 vedrører lufthavnen og dermed distriktet som helhed. Sagt med andre ord kan stort set hele omsætningen i Kulusuk bygd på 1.600.000 kr. i 2009 opfattes som almindelig bygdetelefoni.

De to repeaterstationer på kæden til Isortoq og Tiniteqilaaq er samlet relativt dyre på grund af specielt den enes lokalisering på en høj fjeldtop. I nedenstående tabel er deres driftsomkostninger fordelt ligeligt mellem de to bygder, da de begge er afhængige af dem.

Tilsvarende er den første repeaterstation mod øst fordelt ligeligt mellem Kuummiut og Sermiligaaq, da de begge er afhængige af den, mens Sermiligaaq alene dækker omkostningerne for den anden.

| Tele Greenland regnskab for bygder i Ammassalik 2009 |                 |                  |                 |                |                 |                |
|------------------------------------------------------|-----------------|------------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|
|                                                      | Isortoq         | Kulusuk          | Tiniteqilaaq    | Kuummiut       | Sermiligaaq     | Alle bygder    |
| Indtægter                                            | 391.775         | 1.599.302        | 437.427         | 1.139.747      | 538.807         | 4.107.059      |
| Omkostninger i bygd                                  | 322.601         | 270.121          | 234.341         | 290.436        | 250.905         | 1.368.405      |
| Relækæde vest                                        | 607.894         |                  | 607.894         |                |                 | 1.215.788      |
| Relækæde øst                                         |                 |                  |                 | 454.508        | 528.977         | 983.485        |
| <b>Over- eller underskud</b>                         | <b>-538.720</b> | <b>1.329.181</b> | <b>-404.808</b> | <b>394.802</b> | <b>-241.075</b> | <b>539.381</b> |
| Over- / Underskud pr. indb.                          | -5.035          | 4.552            | -3.067          | 1.103          | -1.116          | <b>488</b>     |

Tele Greenlands over eller underskud på bygder i Ammassalik 2009

Der kan stilles spørgsmålstejn ved rimeligheden af at differentiere mellem bygderne, eller om driften af relækæderne skal fordeles ligeligt mellem bygderne, som det blev gjort i forhold til Upernavik. Af kolonnen yderst til højre fremgår, at hvis de fem bygder vurderes samlet, ender de ud med at give et 'rimeligt' overskud.

### ***Mobil og IP telefoni mudrer billedet***

I 2009 udgjorde mobiltelefoni 35 % af Tele Greenlands teleomsætning, medens privat og erhvervsmæssigt internet udgjorde 35 % og fastnettelefoni er nede på 20 %, og tendensen mod mere mobiltelefoni på bekostning af fastnettelefoni forsætter. Samtidig er der en stigende tendens til øget brug af mobilt internet og IP telefoni.

Udviklingen med stigende mobilt forbrug komplicerer diskussionen om prisdifferentiering mellem byer og bygder, for hvem skal betale byboernes mobilforbrug i de områder, der dækkes af bygdecentraler eller repeaterstationer til bygderne?

Et godt eksempel er Nuuk, hvor en meget stor del af befolkningen nyder fritiden i fjeldet eller på fjorden, og her er det repeaterstationen på toppen af Qingaaq, der principielt er etableret for at sikre telekommunikation med bygden Kapisillit, der muliggør mobiltelefoni i store dele af fjorden og fjeldområderne omkring Nuuk. Skal driftsomkostningerne af Qingaaq repeaterstationen, der formentlig benyttes mere af befolkningen i Nuuk, finansieres af Kapisillit, eller skal Kapisillit have højere takster?

Med den tiltagende brug af IP telefoni bliver det meget besværligt at registrere, hvor brugeren fysisk er placeret, og det betyder, at Nuukborgere, der på fjorden eller i fjeldet benytter Qingaaq repeaterstationen registreres som opkald fra hjemadressen, og ikke kan opkræves en evt. Kapisillit takst.

Et endnu tydeligere eksempel er Diskobugten, hvor det stort set alle steder er muligt at benytte mobiltelefon. Ud over byernes sendere er der fem repeaterstationer, hvoraf kun de to er en forudsætning for forsyning af bygder. Men disse to repeaterstationer og specielt den ene PING på fjeldet Pingo er en forudsætning for den gode mobildækning i store dele af Diskobugten. Skal bygdebeboerne i de to bygder, der er afhængige af PING, betale driftsomkostningerne eller have højere takster end indbyggerne i eksempelvis Ilulissat, der flittigt benytter PING? For at dække den nordligste del af Diskobugten og dermed farvandet Vaigat, har Tele Greenland opsat relæstationen NINA, der ikke bidrager til driften af noget bosted. Hvem skal betale for den?

### ***Planer om liberalisering***

Kort efter årsskiftet 2012 offentliggjorde selvstyret en strategiplan for informations- og kommunikationsteknologi, der blandt andet indebærer en liberalisering af teleområdet.

Strategiens intention er, at prisen på internetmarkedet skal fastsættes på basis af bostedets driftsomkostninger, så der sikres lavere priser de steder, hvor bl.a. kapaciteten muliggør det. Samtidig skal den kapacitet, som søkablet medfører i Nuuk og Qaqortoq udnyttes optimalt gennem prisnedsættelser i disse byer. De markeds-mæssige fordele ved at forøge kapaciteten gennem en forlængelse af søkablet til Sisimiut eller Ilulissat skal undersøges og vurderes op mod etableringsomkostningerne.

I de større byer skal nye internetudbydere have adgang til markedet fra 2012, og nye teleudbydere skal generelt sikres adgang til markedet via en lovrevision i 2012-13.



Forsyningspligten skal opretholdes, og *‘sikre udbud af basale teletjenester til de grupper eller områder, der med overvejende sandsynlighed ikke vil få udbudt basale teletjenester på et frit og ureguleret marked. Tjenesterne skal stilles til rådighed til en overkommelig pris og i en given kvalitet for forbrugere og brugere’*. (Naalakkersuisut 2012).

De driftsomkostninger forsyningspligten måtte medføre, anbefales finansieret via en telekommunikationsafgift. Strategiplanens øvrige fokus er, hvordan anvendelsen af informations- kommunikationsteknologi kan styrkes i den private og særdeleshed den offentlige sektor, herunder undervisning, sundhed, administration, planlægning, pengeoverførsler mv., samt hvordan der opbygges en grønlandsk brugergrænseflade, der bl.a. indeholder udvikling af et tolkesystem.

## Tele Greenlands løndistribution

Tele Greenland havde i 2009 en samlet lønudgift på 181.451.000 kr., hvortil kommer et pensionsbidrag på 7.269.000 kr. (Tele Greenland 2009), hvoraf langt størstedelen udbetales til medarbejdere i Nuuk. I tabeloversigten, der viser lønudbetalingerne fordelt efter modtagerens bopælsadresse, er pensionen ikke indregnet.

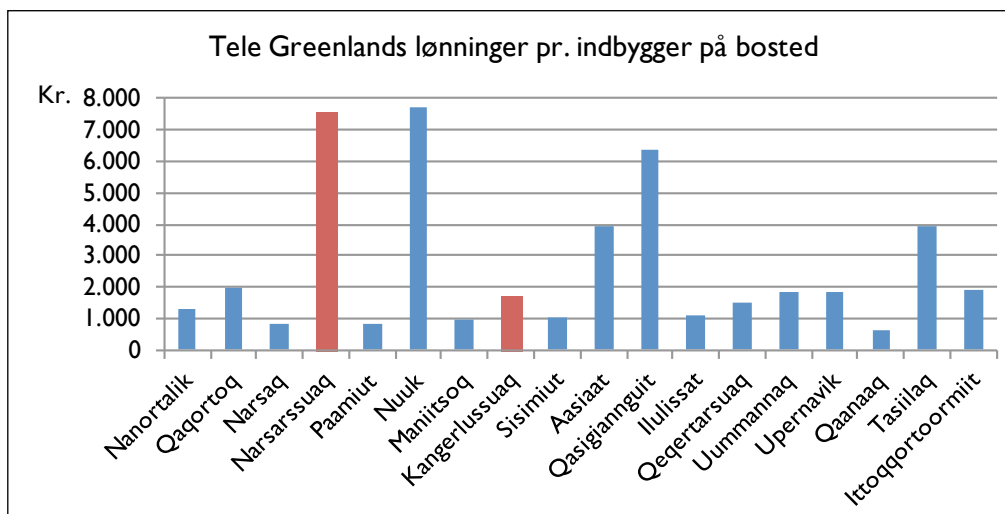
| Tele Greenlands lønudbetaling i 1.000 kr. pr. bosted, 2009 |         |
|------------------------------------------------------------|---------|
| Danmark                                                    | 436     |
| Ikerasassuaq                                               | 3.016   |
| Nanortalik                                                 | 1.853   |
| Qaqortoq                                                   | 6.505   |
| Narsaq                                                     | 1.381   |
| Narsarsuaq                                                 | 1.254   |
| Paamiut                                                    | 1.381   |
| Nuuk                                                       | 116.378 |
| Maniitsoq                                                  | 2.580   |
| Kangerlussuaq                                              | 945     |
| Sisimiut                                                   | 5.814   |

| Tele Greenlands lønudbetaling i 1.000 kr. pr. bosted, 2009 |        |
|------------------------------------------------------------|--------|
| Aasiaat                                                    | 11.592 |
| Qasigianniguit                                             | 7.250  |
| Ilulissat                                                  | 4.942  |
| Qeqertarsuaq                                               | 1.381  |
| Uummannaq                                                  | 2.398  |
| Upernavik                                                  | 2.180  |
| Pituffik                                                   | 509    |
| Qaanaaq                                                    | 418    |
| Tasiilaq                                                   | 7.522  |
| Ittoqqortoormiit                                           | 908    |
| Danmarkshavn                                               | 3.016  |

Som det fremgår, er Narsarsuaq og Kangerlussuaq de eneste ‘bygder’, der har medarbejdere på lønningslisten. I specielle situationer er der lejlighedsvis bygdeborgere, der modtager et mindre honorar for at løse en aktuel serviceopgave.

Derudover har Tele Greenland fast personale ved Ikerasassuaq (Prins Christainsund) og Danmarkshavn samt ved Pituffik.

Hvis Tele Greenlands lønninger fordeles pr. indbygger ved de enkelte bosteder, er lønandelen uden større betydning for de fleste byer, medens det at Tele Greenlands hovedsæde er placeret i Nuuk, betyder en indkomst pr. indbygger på 7.700 kr. I Qasigianniguit har Tele Greenland en mindre regnskabsafdeling og bemanningen af bl.a. nummeroplysningen 118 og bidrager således med 6.300 kr. pr. indbygger. Kystradion (skibsradioen) var i 2009 placeret i Aasiaat og Tasiilaq, og Tele Greenland bidrog samlet med knapt 4.000 kr. pr. indbygger. Fra 2012 nedlægges kystradion i Tasiilaq og samles i Aasiaat.



Tele Greenlands lønninger uden pension som gennemsnit pr. indbygger fordelt på byer samt de to luft-havnsbyer (markeret med rødt), 2009.

## Sammenfatning på Tele Greenland

Det er en lidt håbløs opgave eksakt at beregne Tele Greenlands ekstraomkostninger ved teleforsyning af byggerne. Dels ligger de fleste bygger, så de relativt let og uden de store ekstraomkostninger kan indgå i den lange relækæde fra Ikerasassuaq (Prins Christianssund) til Uummannaq distrikt. Dels indgår de fleste af byggerne i den mobildækning, der i allerhøjeste grad også er til glæde for byernes befolkning. Der er nogle bygger i dette område, som medfører ekstraomkostninger, men som Diskobugt-eksemplet viser, er der formodentlig flere fra Ilulissat, der har mobiltelefoni via Pingo, end der er samlet trafik fra de to bygger Saqqaq og Qeqertaq.

Ovenstående analyse omfatter 28 bygger<sup>a</sup> og godt halvdelen af den grønlandske bygdebefolkning, og i analysen indgår tre af de absolut mest komplicerede og omkostningstunge distrikter Upernavik, Ammassalik og Nanortalik. Alligevel ender det ud med, at byggerne i de seks distrikter samlet set bidrager med et 'overskud' på 1.233 kr. pr. indbygger. Dertil skal naturligvis lægges deres omkostninger for den almindelige teledrift, der ikke er regnet med, men der kan gennemføres relativt meget administration og teledrift for 1.233 kr. pr indbygger.

Samtidig er ekstraomkostningerne marginale. I 2009 var Tele Greenlands samlede driftsudgifter på teleområdet 585,6 mio. kr., og ekstraomkostningerne ved driften af repeaterstationer ud til byggerne i Ammassalik, Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq og Upernavik distrikter blev samlet 11,7 mil. kr. eller 2 % af de samlede omkostninger.

Derfor kan en prisdifferentiering måske reduceres til en diskussion om, hvorvidt Tele Greenlands 'fortjeneste' og bidrag til den samlede drift og de centrale administrative omkostninger skal være ens for alle bosteder.

<sup>a</sup> Narsarsuaq er ikke medregnet

Selvstyret har med den nye strategi for Informations- og kommunikationsteknologi (*Naalakkersuisut 2012*) lagt op til en liberalisering af teleområdet med dertilhørende pris-differentiering mellem bosteder, baseret på driftsomkostninger og de enkelte operatørers prisstruktur.

Det er uklart i hvilket omfang strategien tager højde for de tekniske udfordringer en prisdifferentiering indebærer, som IP telefoni er et eksempel på.

## Sammenfatning på krydssubsidieringer

I den offentlige debat om bygdernes økonomi fremhæves krydssubsidieringerne ofte som et væsentlig element, der er med til at forøge omkostningerne for de større byers indbyggere og virksomheder ved, at de inddirekte er med til at finansiere bygdernes drift.

Gennemgangen af de helt eller delvist hjemmestyreejede virksomheders interne krydssubsidieringer viser, at de har forbløffende lidt betydning for de direkte omkostninger ved drift af bygdene.

- Regnskabet for Pilersuisoq viser nogle variationer internt mellem bygdene, men samlet set holdes forsyningerne af bygdene inden for den økonomiske ramme, som bygdernes omsætning og hjemmestyrets direkte subsidiering muliggør.
- Royal Greenland har kun fabrikker i to af de vurderede bygder, og virksomheden fastholder, at driften opretholdes af kommercielle årsager.
- Gennemgangen af regnskabet for Nukissiorfiit viser et mudret og kompliceret billede af interne krydssubsidieringer, hvor primært fiskeindustrien tilgodeses, og stort set samtlige byer ender som underskudsgivende for kerneydelsen leverancer af el og vand i 2008. Dermed bliver det uklart, i hvilket omfang den offentlige subsidiering, der egentlig var tænkt som en kompensation for afskaffelsen af ensprissystemet, er med til at reducere prisniveauet for en kække byer og de fleste bygder.
- For de seks distrikter ender Tele Greenlands transmissionsomkostninger til bygdene samlet som overskudsgivende.
- Regnskabet for Royal Arctic Line (RAL) viser en ikke ubetydelig krydssubsidiering af fiskeeksporten. Der er ingen af de fem byer Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Upernavik eller Tasiilaq, der er underskudsgivende, medens Kangaatsiaq befragtes af Royal Arctic Bygdeservice.
- Air Greenlands interne krydssubsidiering vedrører som udgangspunkt alene fastvingebeflyvningen. De fastvingedestinationerne, der indgår i fem af distrikterne, er overskudsgivende, medens Upernavik løber rundt.
- I Mittarfeqarfiit foregår en ikke ubetydelig krydssubsidiering men primært internt mellem fastvingedestinationerne, medens omkostningerne ved drift af heliporte og specielt helistop er beskedne. Hertil kommer, at Mittarfeqarfiit ikke afskriver anlægsinvesteringerne.
- Endelig er der Polaroil, der også i betydeligt omfang anvender intern krydssubsidiering, men det vurderes, at det er de store kunder og primært havne- og søbunkering, der skaber det økonomiske rådeerum for krydssubsidieringen. Det har dog ikke været muligt at tilvejebringe data herfor.

Samlet må det på baggrund af de gennemgåede data vurderes, at krydssubsidieringens betydning for bygdene i de seks distrikter en ganske beskedne.

# Grønlands og bygdernes økonomi – en perspektivering

Udgangspunktet for studiets økonomiske del er en undren over det ofte fremsatte synspunkt, at bygderne er dyrere end andre bosteder, og at bosætningsmønsteret er en af årsagerne til Grønlands økonomiske problemer. Synspunktet indebærer implicit, at en centralisering af befolkningen på færre og større bosteder i sig selv vil forbedre Grønlands økonomiske situation.

Min undren førte til forskningsspørgsmålet: **Er bygderne dyre og i givet fald på hvilke områder?**

Som yderligere præcisering stillede jeg følgende underspørgsmål:

1. Hvad lever befolkningen i bygderne af, og hvad er erhvervsgrundlaget?
2. Hvad er de offentlige udgifter forbundet med bygderne?

For at belyse bygdernes økonomiske betydning er der taget udgangspunkt i følgende distrikter (gamle kommuner) Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik, der til sammen omfatter 29 bygder og dermed udgør halvdelen af landets bygder og mere end halvdelen af den samlede bygdebefolkning.

Der er i studiets økonomiske del foretaget en rimeligt omfattende analyse af de to underspørgsmål med udgangspunkt i data for 2008, der i det følgende kort skal summeres op.

## 1. Hvad lever befolkningen i bygderne af, og hvad er erhvervsgrundlaget?

Den gennemførte analyse af bygdernes indkomst- og erhvervsgrundlag har et pengeøkonomisk fokus og er baseret på offentligt registrerede indkomster, og det giver den helt afgørende begrænsning, at den uformelle økonomi fra fangst og fiskeri mv. ikke indgår.

Den uformelle økonomi omfatter: Dels den fangst og de fisk, der indgår i eget hushold eller som pengeløst distribueres blandt bygdens indbyggere, der kan karakteriseres som naturalieøkonomien. Dels den relativt store mængde fangst og fisk, der i fersk, frossen, tørret eller røget form distribueres af uofficielle kanaler rundt i landet og omsættes for penge. Dertil kommer i mindre omfang bær, kvan, husflid, nationaldragter mv. Samlet betegnes den uformelle økonomi som subsistensøkonomie (*Rasmussen 2004*). På baggrund af det gennemførte studie vurderes det, at der ikke findes valide opgørelser over subsistensøkonomiens omfang, og at den formodentlig ofte undervurderes. Samtidig viser studiet, at subsistensøkonomien har meget varierende betydning for distrikter og den enkelte bygd.

I analysen af bygdebefolkningens officielt registrerede indkomstkilder og erhvervsgrundlag er det valgt at fokusere på befolkningen i den arbejdsduelige alder, defineret som personer fra 18 til 63 år, og analysen omfatter langt størstedelen af mulige skatte



*Isbjørneskind til tørre, Innaarsuit, Upernavik, august 2009*

pligtige indkomstkilder i bygderne. For at muliggøre en sammenligning mellem byer og bygder, er der indsamlet data for byerne på de samme parametre, som for bygderne.

Analysen af de 29 bygders officielt registrerede indkomstgrundlag viser en meget stor variation mellem distrikterne og samtidig en vis spredning inden for distrikterne for de udvalgte indkomstkilder. Overordnet set giver de udvalgte indkomstkilder en gennemsnitlig årsindkomst for Nanortaliks bygder på i størrelsesorden 83.500 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder og en smule mere i Ammassaliks bygder, medens gennemsnitsindkomsten for bygderne i Kangaatsiaq er rundt 116.000 kr. og i Upernavik på ca. 130.000 kr. Den afgørende forskel mellem de fire distrikter er, at Kangaatsiaq og specielt Upernavik har mulighed for indhandling af fisk, medens indhandlingsmulighederne i Nanortalik og Ammassalik er yderst beskedne, og i Ammassalik er der samtidig en tendens til, at indhandlingsmulighederne ikke udnyttes ordentlig, hvilket der redegøres nærmere for i *Kapitel 16 Ammassalik – bagsiden af landet*.

For bygderne i Kangaatsiaq og de nordlige bygder i Upernavik gælder, at de officielt registrerede indkomster fra indhandling ofte er større, end det her præsenteres. I Kangaatsiaq er indhandlingsmulighederne begrænsede, så der ligger periodisk et indhandlingsskib i distriktet, ligesom fiskerne indhandler i de nærmeste større byer. Tilsvarende ligger der periodisk et indhandlingsskib i det nordlige Upernavik. Indhandlingen disse steder indgår ikke i studiets opgørelser, men vil indgå i den enkeltes skatteregistreringer.

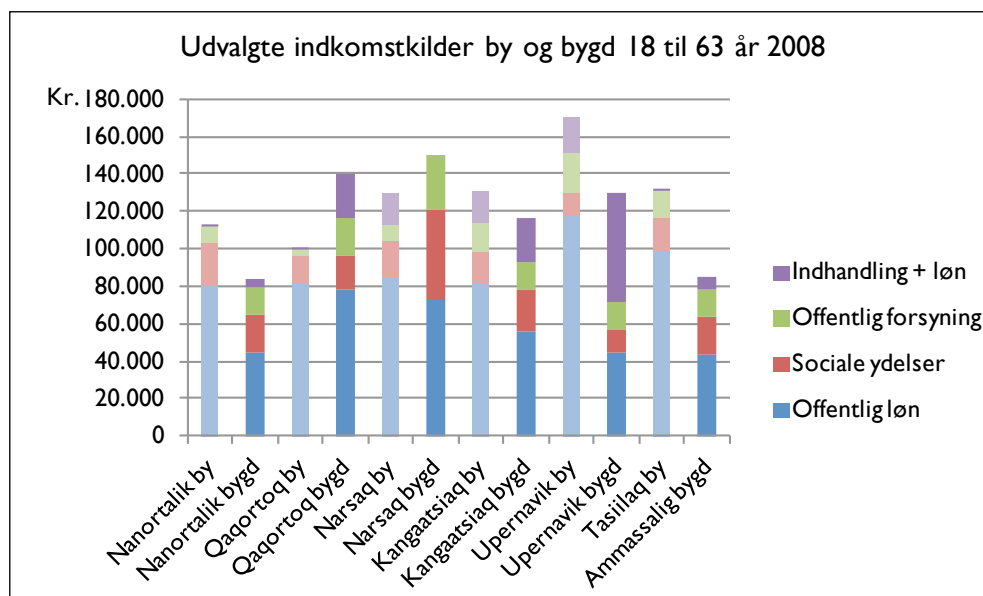
Så er der de to sidste distrikter. I Qaqortoqs bygder ligger gennemsnitsindkomsten rundt 140.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder, og dækker over en særdeles stor spredning, hvor gennemsnitsindkomsten på de målte parametre er mere end dobbelt så stor i den mindste bygd Qassimiut end i den største Eqalugaarsuit. I Qassimiut spiller indhandling af fisk og sælskind en overordentlig stor betydning samtidig med at bygden har høje offentlige lønninger, medens indhandling i de to andre bygder har

meget beskeden betydning. (Se *Kapitel 2 Bygdernes indkomst- og erhvervsgrundlag*). I Narsaqs to egentlige bygder ligger gennemsnitsindkomsten på ca. 150.000 kr. pr. indbygger, og her indgår hverken indhandling af fisk, sælskind eller fra fårehold. Og der er en stor indkomstspredning mellem de to bygder.

## Finansiering af indkomstkilder

Hvis der ses på, hvordan indkomstkilderne finansieres, bliver forskellene endnu større, samtidig med, at der opstår nye forskelle. I Nanortalik og Ammassalik er det stort set kun det offentlige, der gennem løn og sociale overførsler, samt de offentligt ejede forsyningsvirksomheder, finansierer bygdebefolkningens officielle pengeindkomst, og samlet udgør den 'offentligt finansierede' indkomst for Nanortaliks vedkommende 79.000 kr. og Ammassalik 78.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder. Mens den offentligt finansierede indkomst, inklusiv forsyningssselskaber, er lidt mindre med kun 72.000 kr. i Upernavik og noget mere med 93.000 kr. i Kangaatsiaq. I Qaqortoqs bygder er den offentligt finansierede indkomst inklusiv forsyningssselskaber oppe på 117.000 kr. og i Narsaqs bygder 150.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder.

Hvis der alene ses på offentlig løn og sociale overførsler til aldersgruppen 18 til 63 år, ligger beløbet i de fleste distrikters bygder betydeligt lavere end i byerne. Kun de to bygder i Narsaq ligger højere end byerne, medens bygderne i Qaqortoq ligger nogenlunde på niveau med byerne samlet set. Her er det værd at bemærke, at den andel af gennemsnitsindkomsten for befolkningen i den arbejdsduelige alder, der stammer fra sociale overførselsindkomster, ligger relativt jævnt på ca. 20.000 kr. pr. indbygger i både byer og bygder. Bortset herfra er bygderne i Narsaq, der ligger over det dobbelte, og Upernavik og distriktets bygder, der ligger på godt det halve, medens Qaqortoq by ligger på omkring 15.000 kr.



Oversigt over udvalgte indkomstkilder i byer og bygder for aldersgruppen 18 til 63 år i 2008 (byer i lyse farver og bygder i mørke).

Det giver dermed ikke mening at tale om bygdernes indkomst- eller erhvervsgrundlag som en helhed, ligesom det ud fra de sammenlignede parametre er meningsløst at skelne mellem byer og bygder som to væsensforskellige kategorier. Eksempelvis ligger gennemsnitsindkomsten pr. indbygger i den arbejdsduelige alder for Upernaviks bygder højere end for de fleste byer, målt på de udvalgte indkomstkilder, og her udgør indhandlingen og løn fra fiskeindustrien knapt halvdelen, hvor det i alle de seks byer er det offentlige, der finansierer langt størstedelen.

Det her viste billede forvrides yderligere af værdien af den fangst og de fisk, der ikke indhandles, fordi det er Kangaatsiaqs og specielt Upernaviks bygder, der har den største ikke indhandlede fangst. Derfor bliver gabet mellem indkomstgrundlaget, på den ene side Nanortaliks og Ammassaliks bygder, og på den anden side Kangaatsiaqs og Upernaviks bygder, endnu større.

Gennemsnitligt har bygderne i Qaqortoq og Narsaq på de målte parametre de højeste indkomster, men for Narsaqs vedkommende alene i kraft af de offentligt finansierede indkomster. I Qaqortoq er der en utrolig spredning mellem de tre bygder, hvor Qassimiut trækker gennemsnittet betydeligt op i kraft af høje indkomster fra såvel det offentlige som indhandling.

Det kan dermed siges, at befolkningen i Nanortaliks og Ammassaliks bygder har betydeligt mindre glæde af det offentligt finansierede indkomstgrundlag samtidig med, at de er de fattigste. Upernaviks bygder får den laveste andel af den offentligt finansierede indkomst, men har til gengæld relativt gode indkomster fra fiskeri og fangst.

## *Hvad lever befolkningen i bygderne af?*

For at få et egentlig indtryk af, hvad befolkningen i bygderne lever af, er det helt afgørende at inddrage subsistensøkonomien, og paradokset er, at så bliver spredningen endnu større, end ovenstående graf viser. Groft kan bygdernes indkomstgrundlag inklusiv subsistensøkonomien opdeles i følgende kategorier:

- *Fiskerbygderne:* For de centralt beliggende bygder i Upernavik er indhandling og forarbejdning af fisk den afgørende indkomstkilde. Der er tale om de bosteder i Grønland, hvad enten der tales om by eller bygd, hvor det offentlige bidrager mindst til drift som offentlig service og forsyning. Ud over fiskeriet supplerer befolkningen med en ikke ubetydelig subsistensøkonomi. Samlet set ligger disse bygder blandt dem, der har de højest økonomiske og materielle levestandard, og blandt de bosteder der modtager mindst i sociale overførselsindkomster.

Nogle af bygderne i Kangaatsiaq og specielt Ikerasaarsuk tenderer også til at tilhøre denne gruppe.

- *Fisker- og fangerbygderne:* De nordligste og sydligste af Upernaviks bygder lever primært af blanding af fiskeri og subsistensøkonomi fra fangst. Det er bemærkelsesværdigt, at det offentliges omkostninger til drift af disse bygder ikke er højere end i fiskebygderne, og det er blandt denne gruppe man formodentlig finder det bosted i Grønland, Nutaarmiut, der medfører færrest offentlige udgifter. Tilsvarende ligger de sociale overførselsindkomster til befolkningen i den arbejdsduelige alder for disse bygder blandt de laveste i landet.

Bygderne i Kangaatsiaq tilhører også denne gruppe, selvom det offentlige gennem service og forsyning bidrager lidt mere til indkomstgrundlaget i et par af dem.



Tilsvarende tilhører Qassimiut i Qaqortoq delvist gruppe, men her bidrager det offentlige gennem lønninger og sociale overførsler langt mere.

For hele gruppen er den materielle levestandard relativt tæt på fiskebygderne, og det er også forklaringen på, at der ikke foregår en vandring fra de nordligste og sydligste af Upernaviks bygder til de centralt beliggende bygder med bedre fiskeunderlag.

- *De offentligt finansierede bygder:* De to bygder i Narsaq er alt overvejende offentligt finansieret gennem lønninger til drift og forsyning samt sociale overførselsindkomster. Men de indgår som servicecentrum for de omkringliggende fåreholdersteder, der benytter skole, butik mv. Derfor skal de vurderes som en del af hele fåreholderstrukturen og -økonomien, som studiet ikke har foretaget en egentlig analyse af. For fåreholderbygderne har subsistensøkonomien fra fangst ingen betydning, hvorimod subsistensøkonomien eller stalddørssalg spiller en betydelig rolle i fåreholdererhvervet.

Der er en anden undergruppe under de offentligt finansierede bygder, der omfatter de to øvrige bygder i Qaqortoq og muligvis et par af bygderne i Nanoralik, hvor lønninger fra det offentlige og forsyningsvirksomheder samt sociale overførselsindkomster skaber langt størstedelen af indkomstgrundlaget for befolkningen i den arbejdsduelige alder, men hvor der samlet set sikres en gennemsnitsløn over ca. 100.000 kr. For en del af disse bygder indgår fangst til eget forbrug som en væsentlig del af livsgrundlaget.



Sermiligaaq havn, Ammassalik, august 2005



- *De fattige bygder:* Størstedelen af bygderne i Nanortalik og samtlige bygder i Ammassalik er bliver placeret i kategorien fattige bygder. De er karakteriseret ved at være blandt de bosteder i Grønland, hvor lønninger fra det offentlige og forsyningsvirksomheder samt sociale overførselsindkomster giver færrest penge som bidrag til gennemsnitsindkomsten for befolkningen i den arbejdsduelige alder. Samtidig er mulighederne for indkomster gennem indhandling af fisk meget begrænsede.

For disse bygder spiller fangst til eget forbrug og til pengeløs distribution internt i bygden en afgørende rolle. Men for Ammassaliks bygder er de uformelle indkomster fra subsistensøkonomien beskedne, fordi de uformelle distributionskanaler til resten af landet er dyre og komplicerede. For de fleste af Nanortaliks bygder er den uformelle indkomst fra fangst tilsvarende lav, fordi fangstunderlaget er dårligere, og fordi de uformelle distributionskanaler er opretholdt i ringere omfang. Den primære undtagelse er Aappilattoq, der tilsyneladende har lidt større supplerende indkomster fra subsistensøkonomien.

I en del af Nanortaliks og Ammassaliks bygder kan tales om en egentlig pengeøkonomisk og materiel fattigdom. At befolkningen bliver boende skyldes dels de kulturelle, sociale og familiære strukturer, der belyses nærmere i *Del 2 Den lokale dynamik*. Dels at de vil blive arbejdsløse ved en flytning til en større by, og at de i en by ikke vil kunne opretholde den subsistensfangst, der bidrager væsentligt til føde- og livsgrundlaget, og som for en del samtidig er med til at skabe identitet og give livet mening.

## 2. Hvad er de offentlige udgifter forbundet med bygderne

I de foregående kapitler er der gennemført en relativt detaljeret analyse af de offentlige udgifter i relation til bygderne, der for de enkelte poster gennemsnitligt er fordelt pr. indbygger i bygderne i de seks distrikter. Selvom det ikke har været muligt at fordele alle omkostninger ud på enkeltbygdeniveau, er der skabt et rimeligt solidt overblik på distriktsniveau.

### *De primære offentlige udgifter*

I det følgende opsummeres de basale offentlige udgifter til drift af bygderne, der omfatter de kommunalt administrerede udgifter, hjemmestyrets direkte udgifter der primært vedrører sundhedsvæsenet, de subsidierede forsyningsvirksomheder KNI Pilersuisoq og Nukissiorfiit samt den subsidierede transportinfrastruktur, og der sammenlignes med byerne ud fra de samme parametre.

For de fire distrikter med flest bygder er ekstraudgifterne pr. indbygger sammenlignet med byernes gennemsnit særdeles beskedne. For bygderne i Kangaatsiaq er der groft taget ingen ekstraudgifter, for Ammassaliks og Upernaviks bygder ligger ekstraudgifterne på i størrelsesorden. 5.000 kr., medens de for Nanortaliks bygder stiger til ca. 8.000 kr. pr. indbygger for 2008. At bygderne i de fire distrikter, på trods af klimatisk-, geografisk- og infrastrukturbetingede omkostninger, medfører så beskedne

ekstraudgifter, skyldes primært, at deres andel af de kommunalt administrerede udgifter ligger betydelig under såvel de respektive byer som byernes landsgennemsnit målt pr. indbygger.

For de to øvrige distrikter Qaqortoq og Narsaq er ekstraudgifterne for byderne noget større og ligger i størrelsesorden 20.000 kr. pr. indbygger, og her er det primært de kommunalt administrerede udgifter til løn og sociale overførselsindkomster, der slår igennem.

Ekstraudgifterne skal ses i forhold til Grønlands samlede offentlige udgifter på 8.765 mio. kr. i 2008. Hvis det forudsættes, at ekstraudgifterne til landets øvrige bygder er af nogenlunde samme størrelse, beløber det sig på landsplan til i størrelsesorden 60 til 80 mio. kr., eller pænt under 1 % af de offentlige udgifter, som skal fordeles på godt 14 % af befolkningen. Derfor bliver det lidt meningsløst at tale om, at byderne er dyrere for det offentlige. Samtidig vil der internt i byerne være en række befolkningsgrupper, der medfører langt større ekstraudgifter i forhold til det gennemsnitlige, end det her viste.

De primære ekstraudgifter i forhold til byderne stammer fra subsidieringen af Royal Arctic Bygdeservice fragtbesejling og Air Greenland helikopterbeflyvning. I forhold til helikoptersubsidieringen bliver billedet mere kompliceret som følge af, at Mit-tarfeqarfiit (Grønlands Lufthavnsvesen) ikke skal afskrive lufthavnenes anlægsinvesteringer. Skulle passagererne ved de mindre lufthavne til fastvingefly som Paamiut, Maniitsoq, Qaarsut ved Uummannaq mv. via brugerbetaling afskrive anlægsinvesteringerne, ville billetpriserne nærmest blive ubetalelige, og alternativt måtte der indføres en subsidiering for at opretholde beflyvningen. Selvom helikopterflyvning er dyr pr. km, er det tænkeligt, at den nødvendige subsidiering ved en del



*Idrætsdag på isen, Kullorsuaq, Upernavik, april 2011*

fastvingedestinationer vil blive større, end det i dag er tilfældet for størstedelen af helikopterdestinationer. Eksemplet viser, hvor kompleks diskussionen om subsidieringen er.

Hvis der gås ned på enkeltbygdeniveau, er der inden for nogle distrikter relativt store udsving, og på tværs af distrikterne er der markante forskelle på enkeltbygdeniveau fra samlede offentlige omkostninger på over 100.000 kr. pr. indbygger i Qassimiut (Qaqortoq) til under 40.000 kr. pr. indbygger i Nutaarmiut (Upernavik). At omkostningerne er så små for Nutaarmiut skyldes meget begrænsede kommunale udgifter, samtidig med at bygden ikke har butik og dermed ikke subsidieres via KNI Pilersuisoq. At bygden ikke har butik er bemærkelsesværdigt, da indbyggertallet i 2008 var knapt det dobbelte af i Qassimiut.

## *En socialgruppe tilgang*

I en analyse af de basale offentlige udgifter bliver det helt afgørende, hvad der sammenlignes med, og her udgør en socialgruppetilgang en væsentlig reference.

Fordi den danske socialgruppeinddeling fra SFI (*Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 2012*) ikke er hensigtsmæssig, er der anvendt en socialgruppeinddeling tilpasset grønlandske forhold, hvor der deles i kategorierne: høj, faglært, ufaglært, samt uden for erhverv (*Bjerregaard og Dahl-Petersen 2008*), og hvor fiskere og fangere rubriceres i gruppen ufaglært. Her vil størstedelen af bygdenes befolkning i den arbejdsduelige alder have i enten socialgrupperne ufaglært eller uden for erhverv.

Hvis der foretages en sammenligning mellem de basale offentlige udgifter **pr. individ** i den arbejdsduelige alder i socialgrupperne ufaglært og uden for erhverv i henholdsvis by og bygd, vil omkostningerne i byerne overgå omkostningerne i stort set alle bygder. De sociale udgifter, og primært de sociale overførselsindkomster, på såvel individniveau som samlet set, er for de to socialgrupper væsentlig større i byerne. Forklaringen er først og fremmest, at bygdebefolkningens ufaglærte og uden for erhverv i langt højere grad lever af subsistensfangst, end det er tilfældet i byerne. Samtidig har kommunerne generelt været mere tilbageholdende med offentlig hjælp i bygderne, ligesom boligsikringen målt pr. indbygger i de to socialgrupper udgør en mindre del i bygderne.

Dertil kommer, at ufaglærte, fiskere eller fangere fra bygderne oftest bliver arbejdsløse, hvis de flytter til byerne, og der dermed vil foregå en socialgruppedegradering til uden for erhverv, samtidig med at de oftest ikke kan forsætte deres subsistensøkonomi.

Så hvis der anvendes en socialgruppetilgang, er bygdebefolkningen billigere end bybefolkningen i forhold til de basale offentlige udgifter omfattende de udgifter kommunerne administrerer, hjemmestyrets direkte udgifter, subsidieringen af forsyningsvirksomheder samt subsidieringen af transportinfrastruktur. Og hvis store dele af bygdebefolkningen flyttes til byerne vil de offentlige udgifter forøges, med mindre størstedelen af tilflytterne i den arbejdsduelige alder kommer i beskæftigelse.

## *Inddragelse af flere udgiftsparametre*

Det kan diskuteres, om en analyse af ovennævnte basale offentlige udgifter er tilstrækkelig til at besvare spørgsmålet, om bygderne er dyrere end andre bosætninger. Der kan, afhængig af hvilke kriterier der opstilles for analysen, inddrages en række yder-

ligere parametre. I det følgende er kort opridset konsekvensen af at inddrage udvalgte øvrige parametre.

- De offentligt subsidierede indhandlings- og forarbejdningsselskaber, hvor de relevante for de udvalgte distrikter omfatter Great Greenland og Arctic Green Food.

Gennem sælskindsindhandlingen bidrager Great Greenland med et gennemsnitsbeløb på omtrent 3.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder i bygdene, dog med meget store lokale variationer.

I 2008 havde Arctic Green Food indhandlingsanlæg i tre af de undersøgte bygder, hvor subsidieringen for de to bygder ligger i størrelsesorden 10.000 kr., og for den sidste Qassimiut er helt oppe på ca. 37.000 kr. pr. indbygger i den arbejdsduelige alder. Men set i den samlede bygdesammenhæng har Arctic Green Food kun meget beskeden betydning.

Samlet er betydningen af den subsidierede indhandling dermed beskeden for bygdene i de seks distrikter.

- Tele Greenland er ikke subsidieret, men der foregår en intern krydssubsidiering, og gennemgangen af regnskabet for 2008 viser, at bygdene for de rene transmissionsomkostninger er overskudsgivende for Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq og Ammassalik distrikter, men at Upernavik distrikt giver et minimalt underskud. Hvis Tele Greenlands distriktsuafhængige driftsomkostninger inddrages i vurderingen, rykkes billedet til lidt underskudsgivende for et par distrikter, men ikke noget, der påvirker en samlet vurdering af bygdernes driftsomkostninger.
- De offentlige anlægsinvesteringer målt pr. indbygger er godt en tredjedel større i byerne end i bygdene, og hvis de store infrastrukturinvesteringer inddrages, bliver de knapt dobbelt så store i byerne. Set over den syvårige periode fra 2004 til 2010 var de gennemsnitlige anlægsinvesteringer godt 80.000 kr. pr. indbygger i byerne (gennemsnitligt pr. år ca. 12.000 kr.) og knapt 100.000 kr., hvis de store infrastrukturinvesteringer medregnes (gennemsnit pr. år ca. 14.000 kr.). Der er betydelige forskelle mellem de enkelte byer, men generelt er det i de største byer, der investeres mest.
- Hjemmestyrets (selvstyrets) og kommunerne yder rente- og afdragsfri lån til private og andelsboliger, der kanaliserer et ikke ubetydeligt offentligt beløb til borgerne i de største byer.

Om nogle af ovenstående parametre eller dem alle skal inddrages i en besvarelse af spørgsmålet, om bygdene er dyrere end byerne, er et valg. Analysen viser, at problemstillingen er langt mere nuanceret og kompleks, end der blot kan svares ja eller nej til om bygdene er dyre. Det helt afgørende er, hvilke parametre der tages med, og hvad der sammenlignes med.

## **Stordriftsfordele**

I debatten om at bygdene er dyre, indgår stordriftsfordelene ved de større byer som et centralt argument. Den gennemførte analyse indikerer, at der ikke i nævneværdig grad findes stordriftsfordele, og at de mindre og mellemstore byer på vestkysten er blandt de bosteder, der har flest offentlige udgifter målt pr. indbygger. Afhængigt af hvilke parametre der måles på, havner de fire vækstcentre også blandt de udgiftstunge.



*Isortoq, Ammassalik, september 2011*

Når der tales om stordriftsfordele, tænkes der oftest på, at en større enhed gennem effektiviseringer og rationaliseringer kan opnå et mindre omkostningsniveau, end en tilsvarende mindre enhed. Eksempelvis at en større butik med stor omsætning kan holde lavere lønomkostninger pr. solgt vare, end en lille butik med begrænset omsætning. Men det er en for snæver måde at anskue udgifter ved drift af bosteder på. Og der kan hurtigt få karakter af at sammenligne æbler og bananer.

På en lang række områder er livsvilkårene i bygderne væsensforskellige fra livsvilkårene i specielt de større byer, og det medfører helt uundgåeligt markante forskelle i udgiftsniveauet. Indbyggerne i de større byer stiller naturligt nok nogle andre og større krav til det, der bredt kan defineres som serviceniveauet på en række områder, og for mange har det været en af bevæggrundene til at flytte til den pågældende by. En by som Nuuk kan byde på kulturhus, svømmehal, sportshal i internationale mål, skilift, lystbådehavn mv. Ting der ville være ude af proportioner i en mindre by for slet ikke at tale om i en bygd.

I en bygd vil forventningerne og drømmene i forhold til den type service kunne reduceres til et forsamlingshus eventuelt slået sammen med servicehus, samt en gymnastiksal til skolen af en sådan størrelse, at den også kan bruges til fest- og mødelokale for alle bygdens indbyggere, hvis forsamlingshuset ikke har et lokale, der er stort nok. Samlet set medfører de offentlige serviceydelser til bygderne ikke større udgifter målt pr. indbygger, end summen af byernes serviceydelser gør det, og ofte vil byernes sum pr. indbygger overstige bygdernes.

Derfor bringer snakken om stordriftsfordele forståelsen af bosætningsøkonomien ud af fokus.

Befolkningen i de mindre byer og i særdeleshed bygderne, har mindre forventninger til den type af serviceydelser fordi de bor, hvor de bor. Og med det liv, der leves i bygderne, hvor naturen indgår som et helt centralt element, er behovet for eksempelvis

en svømmehal langt mindre, end i de større byer, hvor livet for mange er blevet fokuseret omkring byen, dens struktur og servicetilbud.

Et andet forhold, hvor snakken om stordriftsfordele bringer forståelsen ud af fokus, er, at udgifterne til sociale overførselsindkomster pr. ufaglært indbygger eller indbyggere uden for erhverv er større i byerne end i bygderne generelt set.

I forhold til transportinfrastruktur og i et vist omfang el- og vandforsyning er der tale om stordriftsfordele for specielt de største byer, men studiet indikerer, at de ekstraudgifter infrastrukturområderne uundgåeligt medfører for bygderne, groft taget opvejes af, byerne på andre områder er dyrere.

Dermed ender fokuset på stordriftsfordele i en diskussion om valg af levemåde og dermed i bred forstand om livskvalitet. *Del 2 Den lokale dynamik* søger bl.a. at belyse bygdeborgerens opfattelse heraf.

### ***Hvad koster et alternativt bosætningsmønster?***

I en analyse af bygdernes økonomiske betydning er det også helt afgørende at inddrage omkostningerne ved et alternativt bosætningsmønster. Der er ikke foretaget en sådan analyse i studiet, og det er afgjort en problemstilling, der fortjener et selvstændigt forskningsbaseret studie.

En vurdering af udgifterne ved at etablere et andet bosætningsmønster indebærer en række centrale problemstillinger, hvor der kort skal peges på udvalgte.

Grønland har gennem mange år haft et meget stort efterslæb på boligområdet, og med de seneste års opblomstring i antallet af skimmelsvamptilfælde og opdagelsen af PCB-problemer i en række boliger, er udfordringen ikke blevet mindre. Landet står over for investeringer i milliardklassen. I det lys vil det i en lang årrække være nødvendigt at satse på de bedste boliger, uanset hvor de er, og der er langt fra noget entydigt billede i forhold til større by, mindre by eller bygd.

En anden central udfordring er, i hvilket omfang befolkningen fra en bygd eller mindre by kan forvente at få varig beskæftigelse ved at flytte til en af de større byer. Der er i bl.a. selvstyrets arbejde med at udvikle en regional udviklingsstrategi (*Naalakkersuisut 2011*) en tendens til at forvente, at en større mobilitet fra specielt bygdebefolkningen kan føre til en højere grad af beskæftigelse og en højere indkomst.

Her er der en tendens til at negligere erfaringerne. Det gælder de mere historiske erfaringer fra de store flytninger fra bygder til byer foranlediget af G-60 planen, hvor en meget stor del af tilflytterne oplevede en social og menneskelig deroute og blev arbejdsløse, samtidig med at de blev afskåret fra at forsætte subsistensøkonomien. En periode der medførte en række menneskelige og familiære tragedier. Det gælder også de aktuelle erfaringer, hvor det negligeres, at gruppen af ufaglærte og befolkningen uden for erhverv i byerne medfører større sociale udgifter pr. individ i den arbejdsduelige alder, end det gælder for den tilsvarende befolkningsgruppe i bygderne. Et forhold der bør ses som en indikation af, at en flytning kun giver bedre beskæftigelsesmuligheder, hvis tilflytteren i forvejen har de nødvendige uddannelsesmæssige kompetencer.

Rekrutteringsgrundlaget til de gymnasiale uddannelser indikerer ligeledes, at det ikke er lettere for børn af ufaglærte eller forældre udenfor erhverv fra byerne at bryde den sociale arv, end det gælder for børn fra bygderne. Der er tilmed en tendens til, at flere børn fra rimeligt velfungerende bygder tager en gymnasial uddannelse, end det gælder for de lave socialgrupper fra byerne. (*Hendriksen og Jensen 2012*)

De forandringsprocesser, der følger med en overgang fra et bygdeliv med en erhvervsstruktur, der i høj grad er baseret på egen udnyttelse af de naturgivne ressourcer, til en lønfokuseret erhvervsstruktur med langt fastere strukturerede rammer, er en proces, der for mange tager tid, og det er der en tendens til at overse. Her viser erfaringerne, at hvis processen forceres, medfører det store menneskelige og sociale konsekvenser.

Der har i de senere år været en tiltagende afvandring fra en del bygder, hvilket der vendes tilbage til i *Kapitel 17 Perspektivering af den lokale dynamik*.

## Det rigtige spørgsmål?

Det at besvarelsen af spørgsmålet, om bygderne er dyrere end andre bosteder, er så kompleks, og at svaret er så nuanceret samt rejser en række andre spørgsmål, betyder, at der kan stilles spørgsmålstejn ved, om spørgsmålet er forkert stillet? Det rejser det vigtige spørgsmål, om den offentlige debat om bygderne fjerner fokus fra Grønlands primære økonomiske og samfundsmæssige problemer?

### *Dyrt at centralisere*

Der er en række øvrige elementer, der bør indgå i en analyse af de samfundsøkonomiske konsekvenser af bosætningsmønstret end blot ekstraudgifterne ved drift af det enkelte bosted. For som vist er der ofte lavere omkostninger på andre parametre, der helt eller delvist modsvarer ekstraudgifterne. Samtidig tager en analyse, baseret på økonomiske data, ikke højde for det enkelte bosteds selvforsyning eller for den uofficielle økonomi, som fangst, fiskeri mv. bidrager til, og dermed overses den elasticitet og bufferkapacitet som subsistensøkonomien indebærer. Når indhandling og forarbejdning lukkes i en by, eller når administrative og undervisningsmæssige opgaver flyttes, skaber det arbejdsløshed og offentlige udgifter, hvor de bygder, der har beholdt en blandingsøkonomi af indhandling og selvforsyning i højere grad formår at falde tilbage på en større grad af subsistensøkonomi, som det er sket i nogle af bygderne i Kangaatsiaq.

Analysen indikerer samtidig, at hvis økonomien skal forbedres gennem et ændret og mere centraliseret bosætningsmønster, skal fokus formodentlig flyttes et niveau op i bosætningshierarkiet til distrikternes byer. Tilsyneladende er der to faktorer, der for alvor gør bosætningsmønstret dyrt. Dels opretholdelse af infrastruktur på alle niveauer til de mindre byer på vestkysten og til yderdistriktsbyerne, og her spiller de forskellige krydssubsidieringer for alvor ind. Dels at der disse steder tilstræbes en dansk eller vesteuropæisk levestandard og et serviceniveau som i de større byer, uden byen selv har et erhvervsgrundlag, der kan tilvejebringe det nødvendige økonomiske fundament.

Derimod er ekstraudgifterne fra distriktsbyerne ud til det næste led, bygderne, målt pr. indbygger i flere tilfælde mindre, end ekstraomkostningerne til distriktsbyerne, fordi bygderne i højere grad er selvforsynede og har en lavere levestandard.

Det betyder, at hvis der skal opnås økonomiske besparelser gennem et ændret bosætningsmønster, skal der formodentlig ændres langt mere drastisk end blot at nedlægge bygder. I givet fald bliver det for alvor afgørende, hvad en ændring i bosæt-



ningsmønsteret koster, samt hvilken beskæftigelsesmæssige konsekvenser en sådan ændring vil have.



*Nuussuaq, Upernavik, august 2009*

### **Afkoblingen fra erhvervsgrundlag**

Den afkobling, der er foregået i Grønland, mellem en lang række bosteder og deres erhvervsgrundlag baseret på udnyttelsen af havets levende ressourcer, er en tendens, der over tid genses i mange lande.

Eksempelvis betød mekaniseringen af landbruger i Danmark og den samtidige industrialisering en gradvis udvikling af en lang række andre eksportorienterede erhverv i høj grad baseret på produktion, forarbejdning og forædling, der i kombination med landbrugseksporten skabte øget eksportindkomster og dermed økonomisk vækst. Dermed blev den afkobling mellem bosted og erhverv, som mekaniseringen af landbruget medførte, gradvist substitueret af andre erhverv, og med tiden er noget af de produktive erhverv blevet erstattet nye erhvervsgrene, der også bidrager positivt til handels- og betalingsbalance.

For Grønland er der ikke foregået en tilsvarende udvikling, hvor andre erhverv i nævneværdig grad har suppleret fiskeriets eksportindkomster. Det har efterladt en række bosteder – byer som bygder – hvor hovedindkomstkilden er blevet reduceret til selve bostedets drift finansieret af det danske bloktilskud og i mindre grad eksportindkomsterne fra det fiskeri, der til en vis grad foregår afkoblet fra Grønland.

Gennem godt det sidste årti har hjemmestyret og nu selvstyret målrettet arbejdet på at opbygge nye eksportorienterede erhverv som storskalaindustri, hvor det konkrete ønske er en aluminiumsmelter, samt mineral- og olieudvinding. De hidtil fremlagte rapporter, udredninger og øvrige vurderinger peger på, at disse erhverv ikke indebærer tilstrækkelig økonomi til at overflødigøre det danske bloktilskud, med mindre der

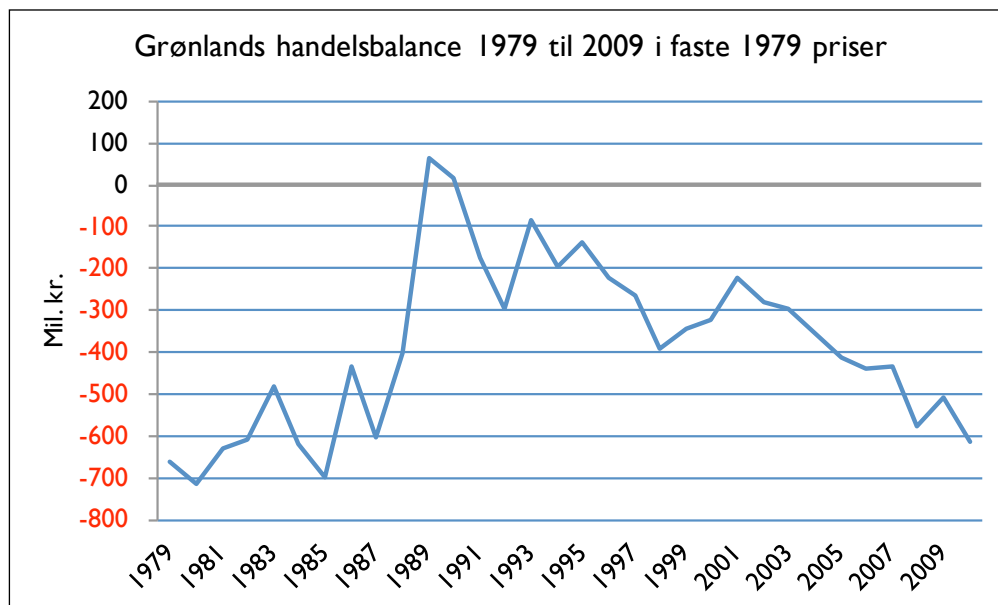


findes olie i større mængder. (Grønlands Økonomiske Råd 2012) Hele økonomien og de samfundsmæssige konsekvenser af en sådan erhvervsudvikling fortjener en større systematisk analyse og er alt for omfattende til at behandle nærmere i det nuværende studie.

## Behov for et andet fokus

Udfordringen i den grønlandske økonomi er ikke, om den ene by eller bygd er lidt dyrere end den anden – afhængig af hvilke parametre der måles på – udfordringen er, at den grønlandske bosætning er dyr, og at det i den nuværende situation er relativt uafhængigt af antallet af bosteder, eller om det enkelte bosted er karakteriseret som by eller bygd.

En anden væsentlig udfordring er, at Grønland har et kronisk stort underskud på handelsbalancen, og der er langt fra nogen entydig sammenhæng mellem bostedsstørrelse og andel i handelsbalanceunderskuddet. Formodentlig bidrager indbyggerne i byerne, og specielt med dele af befolkningens forbrugsmønstre i de større byer, i højere grad til handelsbalanceunderskuddet, fordi levestandarden og dermed importen i bygderne er så meget lavere, og befolkningen samtidig i langt højere grad er selvforsynende. Også i det lys udgør diskussionen om bygderne et forkert fokus.



Udviklingen i Grønlands handelsbalance i hjemmestyreperioden fra 1997 til 2009 målt i faste 1979 priser.

Det er med andre ord ikke tilstrækkeligt at fokusere på de offentlige omkostninger for det enkelte bosted eller på bostedets registrerbare indkomst. For at få en forståelse af bygdernes samfundsmæssige og økonomiske betydning er det nødvendigt at se på livsforholdene og den udviklingsdynamik, der findes ved det enkelte bosted, og dermed udvide problemstillingen betragteligt. Derfor har studiet analyseret den lokale dynamik for udvalgte bygder, hvor analysen præsenteres i afhandlingens *Del 2 Den lokale dynamik*.

## Del 2

### Den lokale dynamik



*Tiniteqilaq, Ammassalik, juli 2002*



## Kapitel 12

# Den lokale dynamik

Ligesom interessen for bygdernes erhvervsgrundlag og deres offentligt finansierede driftsomkostninger, er interessen for de samfundsmæssige forandringsprocesser i forhold til bygder og yderdistrikter, vakt af en undren.

Gennem årene er jeg utallige gange blevet konfronteret med synspunktet, at centraliseringen af den grønlandske befolkning er en naturlig og uundgåelig udvikling som blot afspejler, hvad der foregår alle steder i verden, og at der ikke er nogen grund til kunstigt at holde liv i noget, der alligevel ikke er levedygtigt. Ofte er det blevet koblet med synspunktet, at bosætningsmønsteret er dyrt og en hæmsko for Grønlands udvikling, en problemstilling der netop er blevet belyst i afhandlingens økonomiske del.

### Udviklingen over tid

Der er generelt foregået en vandring fra bygderne mod byerne. Det har der gjort siden Grønlands modernisering tog fart med G-50 planens fokusering på økonomisk vækst og bedre levestandard gennem udvikling af fiskeriet (*Grønlandskommissionen 1950*).

Helt frem til begyndelsen af 1990'erne blev fraflytningen fra bygderne i det store og hele opvejet af bygdernes fødselsoverskud, der var større end byernes fødselsoverskud. Den samlede bygdebefolkning holdt sig relativt stabil samtidig med, at fødselsoverskuddet bidrog til byernes vækst. Der har dog været relativt store forskelle mellem bygdernes udvikling, hvor nogle er vokset, andre stagneret eller er blevet af-folket, og nogle er nedlagt. En udvikling, der ofte kan kobles til det lokale fiske- eller fangstunderlag, de lokale indhandlingsmuligheder og frem til 1970'erne den danske grønlandsadministrations beslutninger, der indebar målrettet centralisering.

Hvor folk i de første årtier af moderniseringen hovedsageligt søgte mod byerne for at arbejde i fiskeriet eller fiskeindustrien, er den enkeltes mål med flytningen gradvist ændret mod øvrige erhverv og uddannelse i takt med den faldende beskæftigelse i de fiskerelaterede erhverv og udviklingen af nye muligheder.

I hele perioden har der været en overordnet tendens til, at det primært var de unge, der flyttede, men i hjemmestyrerperioden opstod der gradvist stabiliserende tendenser, som at kvindeunderskuddet i bygderne var faldende, og nok så vigtigt at kønssammensætningen er blevet mere lige for bygdebefolkningen i den reproduktive alder. En tendens der har holdt sig til i dag.

Siden begyndelsen af 1990'erne har fraflytningen fra bygderne været større end fødselsoverskuddet, så bygdernes indbyggertal samlet set har været faldende, en udvikling, der er accelereret siden årtusindskiftet. Her spiller to samtidige faktorer ind. Ligesom i resten af samfundet er fødselsraten i bygderne faldende, selvom den fortsat ligger pænt over fødselsraten i byerne, og det faldende fødselstal skaber i sig selv en befolkningsnedgang ved en stabil fraflytning. Samtidig foregår der en række samfundsmæssige ændringer, der indebærer incitamenten til at søge mod de større byer.

Siden slutningen af 1980'erne, hvor visionen om de fire vækstcentre blev udviklet, er kløften i den materielle levestandard og serviceniveauet mellem på den ene side

bygderne og på den anden side de største byer øget markant, fordi udviklingen og investeringerne primært er foregået i de større byer. Samtidig er fiskeforarbejdningen og en række funktioner i forhold til administration, undervisning, infrastruktur mv. gradvist blevet centraliseret i de største byer. Dertil kommer at livet som bygdeborger på en række områder er blevet dyrere som følge af ophævelsen af ensprissystemet, samtidig med at serviceniveauet på områder som transportinfrastruktur, udvalget i vareudbud mv. har været faldende.

Alt sammen er det faktorer, der er med til at understøtte centraliseringsprocessen, der har været accelererende.

## **Baggrunden for min undren**

Dermed skyldes min undren ikke selve udviklingen i erhvervs-, bosætnings- og flyttemønstret, for det er velkendte størrelser, der er relativt velbeskrevet for forskellige perioder som grundlag for udviklingen af periodens aktuelle erhvervs- og bosætningspolitik. Min undren går heller ikke på de mere faktuelle sociale forhold og livsbetingelser, for det er ligeledes forhold, der periodisk er blevet rimeligt godt belyst.

Min undren har primært gået på, hvilke forhold og forandringsprocesser der indgår som afgørende for udviklingsdynamikken det enkelte sted, og dermed hvorfor der er den store regionale og lokale forskel i bygdernes udvikling. Dertil kommer en undren over, at bygderne i den almindelige forståelse og offentlige debat opfattes som en helhed og ofte skæres over en kam, skønt der er relativt store forskelle i udviklingstendenser.

Først vil der følge en præsentation af studiets forståelsesramme i forhold til bæredygtighed.

## **Et bæredygtighedsperspektiv på udvikling**

Bæredygtighed kom for alvor på den internationale politiske dagsorden ved offentliggørelse af Brundtlandrapporten i 1987, der var udarbejdet af World Commission on Environment and Development (WCED). WCED var blevet nedsat som FN organisation i 1983 med Gro Harlem Brundtland som formand og fik derfor navnet Brundtlandskommissionen. Brundtlandrapporten *Our Common Future* (Vores fælles fremtid) konkluderede, at menneskeheden med sin befolkningstilvækst og ressourceforbrug på en række områder var på kollisionskurs med klodens kapacitet, og at en forsættelse af den kurs ville underminere fremtidige generationers råderum og livsbetingelser. Samtidig blev der sat fokus på den store ulighed, hvor de industrialiserede lande med 20 % af verdens befolkning, benyttede 80 % af ressourcerne. (WCED 1987)

WCED opstillede følgende vision: *'En bæredygtig udvikling er en udvikling, der opfylder de nuværende behov, uden at bringe fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare'*, og der blev formuleret følgende forudsætninger for at indfri målet:

1. Et politisk system, som sikrer borgerens effektive medvirken i beslutningsprocesserne.
2. Et økonomisk system, som er i stand til at skabe overskud og teknisk viden på en selvhjulpent og bæredygtig basis.

3. Et socialt system, som sikrer løsning af de spændinger som opstår som følge af en uharmonisk udvikling.
4. Et produktionssystem, som respekterer forpligtelsen til at bevare det økologiske grundlag for udviklingen.
5. Et teknologisk system, som hele tiden søger efter nye løsninger
6. Et internationalt system, som fremmer bæredygtige mønstre for handel og finansvæsen.
7. Et administrativt system, som er fleksibelt og har evne til at korrigere sig selv.

Som noget centralt lykkedes det WCED med Brundtlandrapporten at bygge bro over det relativt fastlåste modsætningsforhold mellem på den ene side et fokus på miljø primært forstået som forurening og på den anden side et fokus på økonomisk udvikling og vækst. Der var tale om et skel på flere niveauer. Dels mellem på den ene side miljøorganisationer og -aktivister, der argumenterede og/eller kæmpede mod forurening, der tydeligt gav stadig større problemer verden over, og på den anden side virksomheder og regeringer, der fokuserede på økonomisk vækst. Dels var der tale om et skel mellem industrilande og udviklingslande, hvor industrilandene kritiserede udviklingslandene for at forurene unødigt og anvende forældet og forurenende teknologi, medens udviklingslandene kritiserede industrilandene for selv at have benyttet samme teknologi for at sikre sig udvikling og vækst, og at de med deres krav om mindre forurening fratog udviklingslandene muligheden for udvikling.

En af rapportens pointer var, at forudsætningen for mindre forurening og ressourceforbrug var bedre levevilkår for store dele af verdens befolkning og dermed økonomisk udvikling og vækst, og på den måde blev fokus delvist flyttet mod bedre ressourceudnyttelse og herunder genanvendelse. Samtidig præsenterede rapporten en erkendelse af, at såvel bedre ressourceudnyttelse som udvikling fordrer dialog og inddragelse af civilsamfundet.

Rapporten fik stor betydning for FN's Earth Summit i Rio de Janeiro 1992 og blev reelt et baggrundspapir for Rio Deklarationen (UN 1992 a), der kort kan opsummeres som:

- Retten til udvikling for alle
- Staternes suveræne ret til at udnytte egne ressourcer
- Bæredygtig udvikling forudsættes som bærende princip for udvikling
- Miljøbeskyttelse skal udgøre en integreret del af udviklingsprocessen
- Alle lande har et medansvar for at løse verdens miljø- og udviklingsproblemer
- I-landene har et særligt ansvar. Dette skyldes dels, at de har de største økonomiske og teknologiske ressourcer, og dels at deres hidtidige udviklingsproces har bidraget mest til problemernes omfang
- Behovet for folkelig deltagelse i processen for bæredygtig udvikling

Grønland var repræsenteret på Rio konferencen i 1992, og den grønlandske delegation bidrog bl.a. til, at Rio Deklarationens 22. princip eksplicit forholder sig til oprindelige folks rettigheder:

*'Indigenous people and their communities and other local communities have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development.'* (UN 1992 a)

## Bæredygtighedsbegrebets styrker og svagheder

Som nævnt var en af de store styrker ved det bæredygtighedsbegreb, der blev defineret i *Vor fælles fremtid*, at det formåede at skabe dialog på tværs af en række relativt fastlåste modsætninger. Den styrke var en medvirkende årsag til, at det lykkedes på Rio topmødet at vedtage Agenda-21 planen, der skal forankre bæredygtighed på lokalt, regionalt og nationalt plan og sikre dialog med befolkning og interessenter. (UN 1992b) Samtidig var *Vor fælles fremtid* et bidrag til at initiere hele processen omkring international dialog og samarbejde om centrale miljøproblemstillinger som skovdrift, biodiversitet, klima, miljøstøtte til udviklingslande mv. Og Rio topmødet blev begyndelsen til, at FN inddrog de internationale NGO'er i en mere formaliseret dialog.

På den anden side har definitionen den svaghed, at den er relativt vag og åben, og at den siden er blevet tolket i et hav af retninger, hvor man fristes til at sige, at der findes en tolkning af bæredygtighed til næsten enhver given lejlighed.

Definition har gennem årtier påført Grønland en international debat om bæredygtigheden i udnyttelse af havets levende ressourcer og herunder sæler og hvaler. Derfor har hjemmestyrets og siden selvstyrets direktorater brugt uforholdsmæssigt store ressourcer på at dokumentere, at sæl- og hvalfangst langt fra overskider arternes aktuelle bæredygtige kapacitetsgrænse, og at de problemer, der historisk har været for sæler og aktuelt internationalt er for nogle hvaler, primært skyldes de industrialiserede landes intensive overfangst gennem tiden. Tilsvarende i forhold til fisk og rejer, hvor Grønland løbende har set sig nødsaget til at reducere kvoterne for sikre opretholdelsen af nogenlunde bæredygtige bestande, medens bestandene i høj grad har været belastet af fisketrykket i internationalt farvand lige udenfor 200 milegrænsen.

Modsat benytter Grønlands selvstyre bæredygtighed som begreb i forbindelse med olie- og gasefterforskning og udnyttelse: *'Sideløbende med de geologiske og økonomiske vurderinger har Råstofdirektoratet iværksat en strategisk miljøvurdering (SEIA) af regionen med det formål at sikre, at eventuelle kulbrinteaktiviteter kan gennemføres på et miljømæssigt bæredygtigt grundlag'*. (Råstofdirektoratet 2000 c). Det er formodentlig vanskeligt at argumentere for, at olie- og gasudvinding i arktiske farvande er bæredygtig-



Qimusseriarsuaq (Melvillebugten) august 2009

tigt i forhold til miljø, og at det sikrer de kommende generationer samme ressource-mæssige råderum.

Der ses således en international tendens til at bæredygtighedsbegrebet er gledet fra en holistisk helhedsforståelse til at blive benyttet i forhold til enkeltaspekter, hvor dét, der fokuseres på som bæredygtigt, kan variere meget. I et tilfælde fokuseres på forvaltningen af en given ressource, i et andet på borgerinddragelse, eller på om aktiviteten giver et økonomisk afkast til lokalsamfundet etc.

I vurderingen af bæredygtighed er det afgørende at arbejde holistisk og dermed inkludere hele produktionskæden, eller alle led i en aktivitet, så der i en vurdering tages stilling til graden af bæredygtighed af det enkelte delelement eller led i aktiviteten.

Den snævre fortolkning af bæredygtighed eller et fokus på enkeltområder går ofte igen i Grønland. Eksempelvis er de kriterier, som selvstyret har opsat for den samfundsmæssige betydning eller Social Impact Assessment (SIA) af minedrift, defineret ud fra den 'samfundsmæssige bæredygtighed', (Råstofdirektoratet 2009 d) men i praksis tenderer vurderingerne til at fokusere samfundsøkonomisk. Dermed gennemføres der ikke en bæredygtighedsvurdering af den samlede aktivitet. For råstofudvinding og herunder minedrift er der den implikation, at selve råstofudvindingen medfører, at de kommende generationer ikke vil have de samme muligheder for at udvinde dem. På den anden side har råstofudvinding altid været en forudsætning for udvikling og civilisation, og råstofudvindingen kan være med til samlet set at forbedre livsvilkårene for kommende generationer. Derfor er det afgørende, hvordan den samlede udvinding tilrettelægges og i praksis gennemføres, samt hvilke produkter og processer råstofferne kommer til at indgå i, og hvad det anvendes til.

En tilsvarende udfordring er bæredygtighedsvurderingen af en eventuel aluminiumssmelter, hvor der fokuseres på bæredygtigheden i de grønlandske energiressourcer, medens det overses, at bauxiten ofte udvindes under stærkt kritisable menneskelige og sociale forhold i latinamerikanske lande, og at transporten af bauxit til Grønland vil medføre en betydelig CO<sub>2</sub> udledning, hvor en lokal oparbejdning baseret på vandkraft ville medføre mindre CO<sub>2</sub> udledning.

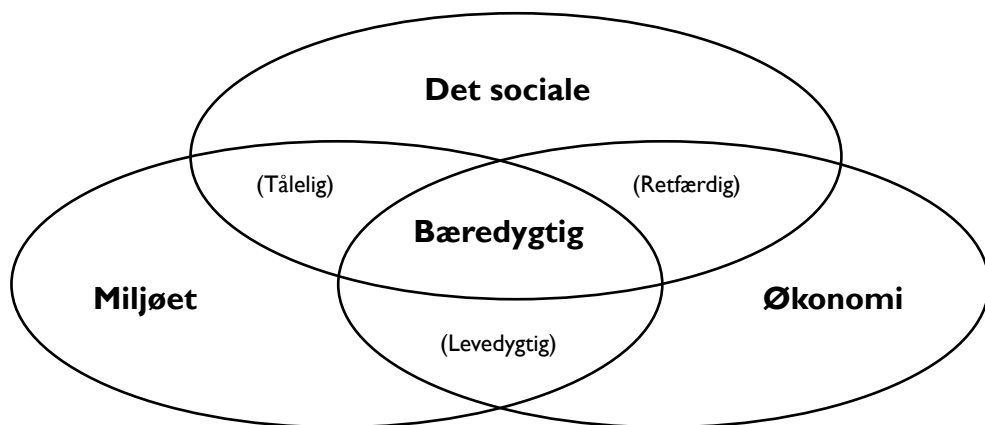
På den måde bliver lande og geografiske regioner fanget i en snæver og 'enstrenget' forståelse af bæredygtighed eller af manglende konsekvens i forhold til at efterleve intentionerne – således også Grønland. Selvstyrekommisjonen præsenterede problemstillingen præcist: *'Realiteten er imidlertid også, at selvom alle [lande] officielt slutter op om bæredygtighedsprincippet, bliver det alligevel kun sjældent fulgt op med den nødvendige handling. Mange lande foretrækker i praksis kortsigtede fordele, frem for en langsigtet bevarelse af værdierne[...]. Hvis forureningen[fra de industrialiserede lande] antager et sådant omfang, at Grønland ikke kan udnytte havets levende ressourcer til egen brug og eksport, forsvinder grundlaget for det samfund vi kender i dag. Hertil kommer drivhuseffektens virkning for hele det arktiske område.'* (Selvstyrekommisjonen 2008)

I det lys er det afgørende, også i en grønlandsk sammenhæng, at anvende bæredygtighedsbegrebet som en holistisk helhed og erkende, at bæredygtig udvikling forudsætter de ovenstående syv systemiske forudsætninger, som blev defineret i Vor fælles fremtid. (Rasmussen 2000). Hvis bæredygtighed mister sin dynamiske og holistiske betydning, bliver begrebet meningsløst, for isoleret set giver 'bæredygtig økonomi' eller 'bæredygtig naturforvaltning' ikke mening i et bæredygtighedsperspektiv. (Rasmussen og Hansen 2002)



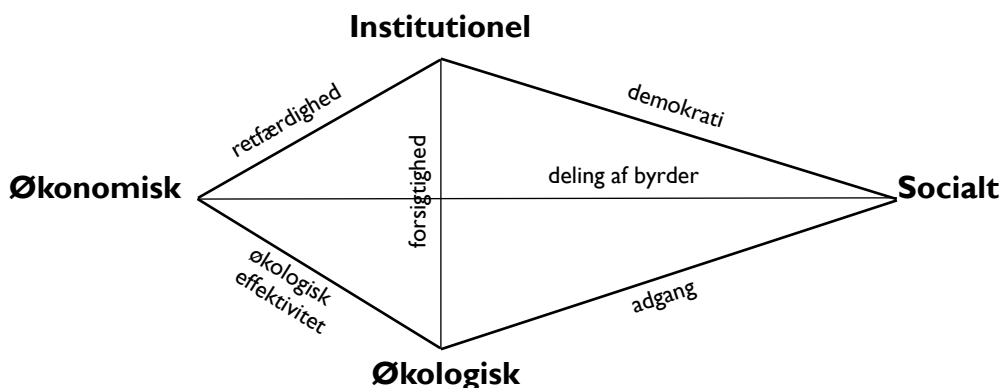
## Operationelle definitioner af bæredygtighed

Med afsæt i *Vor fælles fremtid* og Agenda 21 og de tre felter eller områder for udvikling; miljø/diversitet, samfundsøkonomi, samt mennesket/kulturen, er der i tidens løb udviklet flere forskellige grafer og modeller for vurdering af bæredygtighed, hvor en af de mere kendte er tre ovaler, der lapper ind over hinanden. Det er omfanget af overlap, der illustrerer graden af bæredygtighed for den pågældende aktivitet eller udvikling.



Siden er der udviklet en prismemodel, (Spangenberg og Valentin 1999) hvor der indgår et fjerde felt eller område for udvikling, så de parametre, der er i spil for at vurdere graden af en aktivitet eller udviklings bæredygtighed, er det dialektiske samspil mellem det økologiske imperativ, økonomiske imperativ, det institutionelle imperativ og det sociale imperativ. (Kjeldsen 2003) Det institutionelle imperativ omfatter governance, altså hvordan landet, kommunen etc. ledes på det politiske og administrative plan, samt graden af indflydelse og demokrati, og dermed i hvilket omfang lokalbefolkningen har mulighed for og reelt kommer til orde.

I forhold til Grønland får governance en ekstra betydning, nemlig i hvilken grad Grønland har selvstyre fra Danmark, og hvordan relationerne i rigsfællesskabet forvaltes.



Uanset valg af model er en bæredygtig udvikling sammensat af udviklinger inden for alle de tre eller henholdsvis fire felter (eller områder for udvikling), hvor udviklingerne inden for hvert felt (eller område) gensidigt påvirker hinanden. Derfor kan det være vanskeligt at forudse en udviklingsretning og vægt længere frem i tiden, fordi de erfaringer, der opstår undervejs, får indflydelse på den videre udvikling. Det er derfor lettere at anvende bæredygtighedsmodeller til at pege på mangler i en aktuel udvikling end proaktivt at forudsige udviklingen på længere sigt.

### ***Et arktisk eksempel på lokal bæredygtighedsforståelse***

Der vil i det følgende være en præsentation af studiets rammeforståelse af bæredygtighed, hvor der bl.a. er hentet inspiration i Nordisk Industrifonds projekt Miljø og turisme i Arktis. (*Nordisk Industrifond 2003 a*)

For at et projekt om bæredygtig turismeudvikling skulle give mening, var det nødvendigt at se bort fra eller 'afkoble' den vigtigste miljømæssige belastning i forbindelse med turisme i Arktis og i særdeleshed Grønland – CO<sub>2</sub> emissionen fra flytransporten til og fra destinationen. Derved blev bæredygtighedsdefinitionen indsnævret til at fokusere lokalt, og det kan siges, at projektet dermed allerede brød med det holistiske bæredygtighedsprincip.

Det at relatere bæredygtighed til delaspekter kan hurtigt blive en glidebane, der kan føre til, at snart sagt alt kan defineres som bæredygtigt. På den anden side havde det, at inkludere flyenes CO<sub>2</sub> emission, gjort projektet meningsløst, fordi en logisk følge ville blive at anbefale turisterne at blive væk, og det er der jo ikke turismeudvikling i.

Ved at fokusere på lokal- eller distriktsniveau gav det god mening at anvende et dynamisk og holistisk bæredygtighedsbegreb, hvor projektet refererede til Rio Konferencens tredelte bæredygtighedsforståelse, som for de arktiske destinationer blev sammenfattede som:

1. Turismen og den enkelte aktivitet skal give et fornuftigt økonomisk afkast til lokalsamfundet.
2. Turismen og de enkelte aktiviteter skal tilrettelægges, så natur og miljø ikke påvirkes i ikke-bæredygtig retning.
3. Turismen eller de enkelte aktiviteter må ikke komme i konflikt med lokalsamfundets erhverv eller kultur.

I praksis viste den bæredygtighedsdefinition at være et brugbart værktøj på lokalplan, hvor det, specielt i Ammassalik distrikt, lykkedes at skabe en dynamisk proces med inddragelse af en række interessenter, hvor mange undervejs i processen blev nødt til at give køb på særinteresser med henvisning til, at særinteressen kolliderede med den vedtagne bæredygtighedsdefinition. Den samlede proces betød i et vist omfang skabelse af lokale job og indtægtsmuligheder, at naturskadelige projekter blev stoppet, og i samme omgang at der i Tasiilaq og flere af Ammassaliks bygder blev gennemført en systematisk oprydning og affaldshåndtering, der også var til glæde for lokalbefolkningen. Og der blev udviklet bygdeturisme, hvor der opstod en positiv interkulturel interaktion, og som samtidig gav lokalsamfundet et tiltrængt indkomstbidrag.

Samtidig med at det er vigtigt at fastholde en holistisk bæredygtighedsforståelse, er det nødvendigt at tilpasse den til den aktuelle kontekst, og eksempelvis i forhold til de mindste arktiske samfund, hvor de unge flytter væk. Her bør det sociale felt omfatte, om bostedet har en demografisk sammensætning, der gør, at det på sigt er reproduk-

tionsmæssigt bæredygtigt, og ofte findes der ikke entydige svar. Nogle bosteder med svindende eksistens- og/eller erhvervsgrundlag vil uvægerligt blive affolket, men der findes også mindre bosteder, hvor eksistens- og erhvervsgrundlaget ikke muliggør en større bosætning, men hvor lokaliseringen i sig selv er så attraktiv, at der, når nogen dør eller flytter, flytter andre til. Det ses eksempelvis ved grønlandske fåreholdersteder og også mindre bygder med et fornuftigt fiske- eller fangstunderlag. Nogle gange er tilflytterne opvokset på stedet og kommer tilbage sammen med en ægtefælle, andre gange er der tale om nytilflyttere.

## *Afhandlingens tilgang til bæredygtighed*

Selvom det ikke er intentionen med PhD studiet at foretage en vurdering af bæredygtigheden i den aktuelle udvikling for de grønlandske bygder, er en diskussion heraf dog central, og jeg vil i det følgende kort pege på nogle af de udfordringer, der følger med formuleringerne i *Vor fælles fremtid*. Det indebærer også, at de syv systemiske krav, der blev formuleret i *Vor fælles fremtid*, og som i høj grad referer til det institutionelle imperativ, ses som en forudsætning for en bæredygtig udvikling.

De syv systemiske krav, som blev opstillet i Brundtland rapporten, opstiller nogle principper, som nødvendigvis må præciseres for at en aktuel udvikling kan blive vurderet. Det skyldes ikke mindst, at alle syv krav tager udgangspunkt i generaliseringer af begreber som borgere, et økonomisk system, et socialt system, etc. For at tydeliggøre de udfordringer, som dette stiller for en vurdering af den grønlandske udvikling, vil jeg gennemgå dem for hvert af de syv krav.

1. **Et politisk system, som sikrer borgernes effektive medvirken i beslutningsprocesserne.** Det er her nødvendigt at afklare, hvilke borgere der er tale om, samt på hvilket niveau de skal medvirke til beslutningsprocessen. Er der tale om en landsdækkende inddragelse baseret på det institutionelle niveau, der følger af demokratiske valg, eller skal det forstås som en direkte inddragelse på lokal niveau? Hvordan håndteres i givet fald de konflikter, der måtte opstå, hvis befolkningen på lokal niveau ønsker en anden beslutning eller udvikling, end den der vedtages gennem de landsdækkende demokratiske processer? Problemstillingen er central i forbindelse med en central forvaltning af de levende ressourcer eller udvinding af mineral- og olieressourcer og bosætninger med en overvejende oprindelig befolkning. Også på internationalt plan berører det forhold mellem landenes befolkninger.
2. **Et økonomisk system, som er i stand til at skabe overskud og teknisk viden på en selvhjulp og bæredygtig basis.** Her er det nødvendigt at afklare, hvem det økonomiske system omfatter og skal skabe overskud for? Er det nationalstaten, en virksomhed, lokalbefolkningen og/eller erhvervsudøverne et givet sted, eller er det dem alle, og hvordan er fordelingsnøglen i givet fald? Helt tilsvarende med beherskelsen af den tekniske viden, og hvem det er, der skal være selvhjulp? Hvad skal inddrages i vurderingen af, hvad der er en bæredygtig basis?
3. **Et socialt system, som sikrer løsning af de spændinger som opstår som følge af en uharmonisk udvikling.** Hvad er målet med det sociale system, og hvordan skal spændingerne håndteres? Er målet at udligne uligheder eller er det tilstrækkeligt at sikre et vist niveau af 'sikkerhedsnet' under udsatte grupper? Hvordan defineres en uharmonisk udvikling, og hvem har ret til at gøre det?

4. **Et produktionssystem, som respekterer forpligtelsen til at bevare det økologiske grundlag for udviklingen.** Også her kan der være modsætninger mellem forskellige niveauer i samfundet og området, der inddrages. I en grønlandsk sammenhæng er udnyttelsen af havets levende ressourcer til diskussion. Er det f.eks. muligt at sikre en arts- og diversitetsmæssig bæredygtighed gennem intensivt storskalafiskeri? Og vil det være socialt bæredygtigt i forhold til de forskellige befolkningsgrupper, de forskellige bosteder og deres erhvervsgrundlag?
5. **Et teknologisk system, som hele tiden søger efter nye løsninger.** Hvordan kan det vurderes, om de enkelte teknologiske løsninger bidrager til en bæredygtig udvikling? Hvem har adgang til den teknologiske viden og har mulighed for at investere i de forskellige typer af teknologiske løsninger?
6. **Et internationalt system, som fremmer bæredygtige mønstre for handel og finansvæsen.** Her har Grønland altid været afhængig af udenlandsk tilførsel af kapital og varer, samt af at afsætte til markeder, der er langt væk og meget anderledes end de lokale. Det er derfor afgørende at definere hvem, der skal og kan sikre at handel og finansvæsen skal fungere bæredygtigt?
7. **Et administrativt system, som er fleksibelt og har evne til at korrigere sig selv.** Det er ligeledes vigtigt at afklare, i hvilken grad fleksibiliteten skal omfatte den enkelte borger og forskellige befolkningsgrupper, og ud fra hvilke kriterier, der skal ske korrektioner og tilpasninger. I en grønlandsk kontekst kan den eksempelvis ses på, om lokalsamfund har mulighed for at påvirke og tilpasse sig implementeringen af landspolitiske beslutninger? Spørgsmålet er i hvilket omfang fleksibilitet og korrektion skal tage hånd om lokal viden og om særinteresser, minoritetsgrupper etc.

En nærmere diskussion af bæredygtigheden af den aktuelle udvikling forudsætter en konkret stillingtagen til bl.a. ovenstående spørgsmål. Da målet med studiet ikke er en bæredygtighedsanalyse af den aktuelle udvikling, men en vurdering af bygdernes samfundsøkonomiske betydning og deres lokale dynamik, vil der ikke blive foretaget en nærmere analyse med udgangspunkt i en samlet vurdering af den aktuelle udviklings bæredygtighed. Der vil dog i afhandlingens afsluttende perspektivering være en diskussion af delaspæker heraf.



*En kutter har 'sejlet slædesporet over', Upernavik 2011*

# Kort præsentation af centrale analyser

I det følgende er der en kort beskrivelse af udvalgte hidtidige analyser af bygdernes forhold, der præsenteres i omvendt kronologi og med en kort kobling til, hvilken historisk planforståelse de er indgået i. Et par af de nævnte eksempler er dog udarbejdet som uafhængige forskningsprojekter og indgår dermed ikke direkte i noget planarbejde og dermed en specifik historisk planforståelse.

## Selvstyreinitieret kortlægning

I forbindelse med et forventet behov for arbejdskraft i de nye væksterhverv som en aluminiumsmelter i Maniitsoq og flere samtidige store mineprojekter har selvstyret initieret de store systematiske undersøgelser *Status for bosteder i Grønland* (NORDREGIO 2010 a) og *Mobilitet i Grønland* (NORDREGIO 2010 b).

*Status for bosteder i Grønland* (NORDREGIO 2010 a) har som mål at gennemanalysere de eksisterende strukturproblemer i bygder og yderdistrikter, og rapportens forord refererer til landsstyrekoalitionsaftalen for perioden 2009 – 2013 mellem Inuit Ataqatigiit, Demokraterne og Kattusseqatigiit Partiaat 'Bygdernes økonomiske forhold og eksistensberettigelse skal gennemanalyseres og danne grundlaget for den videre planlægning'.

Der lægges indirekte op til, at rapporten skal danne grundlag for en vurdering af, hvilke bygder der ikke har en eksistensberettigelse, og *Status for bosteder i Grønland* indgår som det primære datagrundlag for det landsdækkende planarbejde selvstyret har initieret med udarbejdelsen af en regional udviklingsstrategi, populært kaldet 'RUS-arbejdet', hvor det foreløbige grundlag er præsenteret med *Redegørelse om Regionale Udvikling* (Naalakkersuisut 2011).

*Status for bosteder i Grønland* er baseret på en samkørsel af en række registre og præsenterer på baggrund heraf udviklingstendenser og aktuelle forhold opdelt i følgende hovedtemaer:

- Befolkning og herunder bl.a. alders- og kønsfordeling, arbejdsstyrke og forsørgerbyrde
- Husstandsfordeling og husstandsstørrelse
- Personindkomst, indkomstskat og indkomst fordelt på indkomstniveau, kommune og alder
- Husstandsøkonomi
- Erhvervsstruktur og erhvervsfordeling
- Fangst og fiskeri, fangstbeviser, aldersfordeling, indhandling og indhandlingsværdi samt fangst og jagtaktiviteter
- Uddannelse med fokus på folkeskole, lærerdækning, klassestørrelser, karakterer samt befolkningens uddannelsesniveau fordelt på bosteder
- Sociale ydelser, ydelsestyper og ydelser i relation til indkomst
- Boliger og bl.a. boligstørrelse og alder, vand- og varmforsyning, kloakering og vedligehold
- Service der omfatter forsyningstyper, vandforsyning samt elforsyning
- En analyse af den lokale økonomi hvor der forsøges at opstille et estimat over subsistensøkonomiens økonomiske værdi.

Rapporten beskriver dermed en lang række faktuelle forhold og udviklingstendenser for de enkelte bosteder, der muliggør en sammenligning mellem bygderne og på nogle parametre også med byerne.

Desværre indeholder rapporten også faktuelle fejl eller mindre valide informationer, der i høj grad skyldes samkøringen af ikke tilstrækkeligt opdaterede registre og dermed en ikke tilstrækkelig kritisk stillingtagen til registerdata. Samtidig er der undervejs i databehandlingen nogle metodiske problemstillinger, og samlet set betyder det, at rapporten på nogle områder fremstår som tendentiøs og unuanceret. I det følgende præsenteres de væsentlige problemstillinger:

- Rapporten er ikke konsekvent i sit valg af bosteder, og i flere kapitler og grafiske præstationer indgår nedlagte bygder og giver en fortegnat præsentation af den pågældende problemstilling.
- Fattigdomsproblemet, der defineres som andelen af befolkningen med en skattepligtig indkomst under 50.000 kr., præsenteres som et bygdeproblem. I rapportens tekst negligeres det, at en relativt stor del af byernes befolkning har en tilsvarende lav skattepligtig indkomst, hvorved byernes sociale problemer og omkostninger undervurderes. Samtidig ser definitionen bort fra subsistensøkonomiens betydning.
- Der foretages en omregning af 'beskæftigelsesforhold' til personækvivalenter ved at anvende en lavt sat gennemsnitsløn, der betyder, at indkomsten fordeles på ca. en femtedel flere personækvivalenter, end der er indbyggere i den arbejdsduelige alder i bygderne. Derved præsenteres bygdernes økonomiske betydning og råderum som dårligere, end det reelt er.
- Boligsikring inkluderes ikke i de sociale ydelser, skønt boligsikring er en ydelse, der delvist udbetales efter sociale kriterier. Det fortegner billedet af de sociale omkostninger pr. indbygger, idet den gennemsnitlige udgift til boligsikring er større i byerne end i bygderne.
- Sociale overførselsindkomster og ældrepension indregnes som del af 'det tertiære offentlige erhverv'. Metodisk er det særdeles utraditionelt, og da det ikke fremgår af rapporten, betyder det, at læseren får et forvrænget indtryk af det tertiære offentlige erhvervs omfang i bygderne og den enkelte bygds erhvervspotentiale. Samtidig foranlediges læseren til at tro, at de sociale overførselsindkomster skal lægges til det tertiære offentlige erhverv for at få et samlet overblik over, hvor meget det offentlige finansierer indtægtsgrundlaget for det enkelte bosted, hvorved billedet fortegnes yderligere.

Beregningerne af erhvervsfordeling omfatter kun bygderne, medens de øvrige kapitler sammenligner byer og bygder. Derfor muliggør rapporten ikke en nødvendig sammenligning af fordelingen af erhvervskategorier på forskellige typer af bosteder.

- Opgørelsen af erhvervsfangere omfatter alene dem, der i årets løb har indhandlet og præsenterer over en 12-årig periode et fald på 34 % uden at forholde sig til, at indhandlingsmulighederne er blevet voldsomt reduceret. Samtidig tages der udgangspunkt i et år med helt usædvanligt mange erhvervsfangere, der skyldes ændrede regler for renjagt, der året efter blev ændret tilbage. Hvis der sammenlignes med de officielle registreringer, er faldet i antallet af erhvervsfangere over en 10-årig periode kun 8 %.

- Rapportens estimat over subsistensøkonomien fra fangst er baseret på differencen mellem erhvervsfangernes registrerede indhandlinger og de indrapporterede fangstdata i Piniarneq 2011 og indebærer en potentiel undervurdering.
- Kvindeunderskuddet præsenteres som et bygdeproblem og som en ny udviklingstendens, hvor realiteten er, at underskuddet af kvinder i bygderne er blevet væsentlig mindre i den 30-årige hjemmestyreperiode. Samtidig er byernes andel af kvinder blandt den grønlandskfødte del af befolkningen faldende. Derfor bør kvindeunderskuddet ansues som et samlet grønlandsk problem og ikke specielt et bygdeproblem.
- Vurdering af bostedernes skole og karakterniveau præsenterer karakterniveauet som en modsætning mellem by- og bygdeskole, hvor dataene indikerer en meget mere kompleks sammenhæng. Rapportens præsentation af bygdebørnenes karaktergennemsnit er ikke i fuld overensstemmelse med bilagsmaterialet, hvor karaktergennemsnittet i teksten præsenteres dårligere, end bilagsmaterialet tilsiger.
- Vurderingen af bolig og infrastruktur er fejlfyldt. Samtidig omfatter opgørelsen af boliger en række nedlagte bygder og formentlig også byers og bygders tomme huse.

Som nævnt indgår rapporten som et led i en vurdering af den potentielle arbejdskraftreserve i miner og storskalaindustri, og den skal derfor ses i sammenhæng med rapporten *Mobilitet i Grønland* (NORDREGIO 2010 b).

*Mobilitet i Grønland* er omfattende og indeholder fem delanalyser:

- En registerbaseret analyse af befolkningens bevægelser i perioden 1995 til 2008, der omfatter en række personrelaterede parametre som køn, alder, familieforhold, indkomstforhold og andre sociale og økonomiske faktorer. Analysen giver dermed et historisk samlet og detaljeret billede af, hvilke persongrupper der flytter hvorfra og hvorhen.
- En repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt 1551 personer i den arbejdsduelige alder defineret som 15 til 60 år. Hvor der dels spørges til deres nuværende situation som tilknytning til bosted, familieforhold, kvalifikationer etc. dels deres forventninger eller forhåbninger til fremtiden i form af beskæftigelse, kompetenceudvikling, bosted, om en forudsætning for flytning er, at noget af familien flytter med, og hvem det i givet fald omfatter etc. Herunder om deres interesse for eventuelt nye aktiviteter som storskalaindustri og miner, og om de føler sig tiltrukket af at flytte efter beskæftigelse i forbindelse med dem.
- På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen er der udvalgt 220 personer til uddybende interview, hvoraf 171 har besvaret alle interviewets spørgsmål. Her er der spurgt nærmere til de personlige forhold, der henholdsvis fremmer eller hæmmer en flytning som familierelationer, netværk, holdninger og forventninger til fremtiden etc.
- En analyse af de beskæftigelsesmæssige effekter af storskalaprojekter i forskellige arktiske lande, der også omfatter de hidtidige grønlandske mineprojekter.
- En spørgeskemaundersøgelse blandt grønlændere bosat i Danmark bl.a. for at vurdere, i hvilket omfang gruppen forventer at indgå i eventuelle fremtidige væksterhverv i Grønland.

Med udgangspunkt i de fem delanalyser er der udarbejdet en række fremskrivninger af den grønlandske bosætningsstruktur.

Samlet giver analysen et meget detaljeret indblik i udviklingen i bosætnings- og flyttemønstret i perioden 1995 til 2008 og en række af de personlige og økonomiske parametre, der er knyttet hertil, og jeg anser derfor den registerbaserede del af analysen som et vigtigt bidrag til forståelsen af den hidtidige bosætningsudvikling og de store variationer mellem de enkelte bosteder. Et af de centrale forhold, analysen får kastet lys over, er forskellen mellem midlertidige og permanente flytninger, hvor det tidligere har været svært at få et egentligt overblik over, hvor mange af flytningerne, der reelt havde permanent karakter, og hvor mange der var et midlertidigt foretagende i forbindelse med arbejde, uddannelse eller andet i en periode, hvorefter vedkommende vendte hjem. Samtidig viser analysen, at kvinderne generelt er mere tilbøjelige til at flytte permanent, hvis de flytter, og i højere grad forudsætter, at familien skal med, så der bliver tale om etablering af en ny base for familien, hvor mændene generelt er mere åbne over for midlertidige flytninger. Der er endvidere en erhvervsmæssig kobling, hvor specielt fangere og fiskere er mest tilbøjelige til midlertidige flytninger for at kunne opretholde deres primære erhverv i de kendte fangstområder.

Der kan stilles nogle metodiske spørgsmål til spørgeskemaanalysen og dermed også til interviewdelen. Definitionen af den erhvervsaktive alder fra 15 til 60 år kan forekomme tvivlsom. For det første er det i praksis de færreste i alderen 15 til begyndelsen af 20'erne, der reelt er blevet erhvervsaktive. Ofte er denne aldersgruppe usikre på, hvilket erhvervsvalg de vil tage, selvom nogle af dem giver udtryk for noget andet. Fra min periode som leder af lokale erhvervsskoler i Grønland ved jeg, at der for de unge ofte foregår en stor personlig udvikling, der medfører, at den enkelte under vejs i forløbet bliver usikker på uddannelsesvalget og vælger om. Tilsvarende med deres holdning til fremtidig bosted, hvor jeg gennem at have fulgt folk over tid kan konstatere, at også det ofte ændrer sig.

En anden metodisk problemstilling er, hvilke svar man kan forvente på de spørgsmål, man stiller. Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført på et tidspunkt, hvor der var massiv presseomtale om 'den kommende aluminiumssmelter' i Maniitsoq, der blev præsenteret som nærmest et faktum, der ville være etableret inden for de kommende år, og hvor lønniveauet blev præsenteret som væsentlig højere end det, der generelt var gældende for specielt ufaglært arbejdskraft. Samtidig var der meget omtale af 'de kommende miner' og 'olieefterforskningen og olieudvindingen'. Når man spørger en arbejdsløs eller lavtlønnet om vedkommende 'ønsker beskæftigelse indenfor følgende kategorier: Minedrift; Mineralefterforskning; Olieefterforskning; Aluminiumsværk', som i den enkeltes forståelse formodentlig indebærer fast arbejde til en høj løn, er der så ikke en relativt stor chance for at folk svarer ja, selvom det vil indebære en flytning? Spørgsmålet er, om de så i praksis flytter for at få arbejdet (hvis det kommer), eller om de vil kunne indføre de krav, arbejdet stiller.

Eller tilsvarende hvis man beder folk om at tage stilling til, om de kunne tænke sig uddannelse inden for et andet fag eller en videreuddannelse inden for nuværende fag. Er der så ikke en potentiel fare for, at folk svarer ja, selvom de langt fra har de nødvendige kvalifikationer for en sådan uddannelse? Der har eksempelvis i de erhvervsfaglig grunduddannelser gennem årene været et problem med ansøgere, der langt fra havde de nødvendige forudsætninger, og når der stilles krav om, at de først afslutter folkeskolens afgangsprøve på et rimeligt niveau, forsvinder interessen. For selvom hænderne sidder rigtigt på en, er det illusorisk at tro, man kan blive tømrer eller maskinarbejder, hvis man ikke kan de fire regnearter eller arbejde med brøker.



Samlet er der en tendens til at stille hypotetiske spørgsmål, der nærmest får karakter af at afspejle den enkeltes drømme om fremtiden som. Når man ud fra spørgeskemaundersøgelsen ganger op på landsplan og konkluderer, at 11.447 ud af den arbejdsduelige befolkning på 37.346 personer (defineret om 15 til 60 år) ønsker at flytte inden for den kommende fem år, (*NORDREGIO 2010 b s. 126*) begynder det at hvile på et spinkelt grundlag.

## Fællesarktisk vurdering af levevilkår

Fra 1997 var Grønlands Statistik med til at etablere det forskningsmæssige grundlag for en større arktisk analyse af levevilkår, *Arctic Living Conditions (SLiCA)* (*Poppel 2007; Kruse mf. 2008; SLiCA*), der omfatter Grønland, inuit i Canada og Alaska, de oprindelige folk i Chukotka og på Kola Halvøen i Rusland samt i Norge og Sverige (samerne). Og i perioden 2003 til 2006 er der gennemført 1205 interviews med personer over 15 år i Grønland fordelt på 812 personer i otte byer og 393 personer fra 22 bygder. (*Poppel 2007; Kruse mf. 2008; SLiCA*)

Ud over en række mere traditionelle sociale indikatorer har undersøgelsen inkluderet en række indikatorer, der vurderes at have særlig betydning i Arktis og i særdeleshed for oprindelige folk i Arktis, som omfatter sprog, selvidentifikation, kulturel identitet, familie og socialt netværk, sundhed, husholdning, beskæftigelse der omfatter lønarbejde, fangst og fiskeri, diskrimination, uddannelse, miljø, boligforhold, tryghed, fritid, mobilitet, politiske ressourcer samt temaer som bl.a. religiøsitet og åndelighed.

Dermed bidrager SLiCA for Grønland med en række nuanceringer i forhold til de mere traditionelle undersøgelser af befolkningens sociale forhold, samtidig med at dataene ligesom for øvrige undersøgelser kan kobles til typen af bosted. Det bekræftes ikke overraskende, at graden af lønarbejde med mere permanent- og/eller fuldtidskarakter er mindre i bygderne end i byerne, ligesom den materielle levestandard generelt er størst i byerne og den pengeøkonomiske fattigdom størst i bygderne. Modsvarende er fangsten og fiskeriet til eget forbrug en del større i bygderne, hvilket dokumenterer, at subsistensøkonomien samlet set har størst betydning for bygderne. Trods forskellen i materielle og pengeøkonomiske levevilkår konkluderer undersøgelsen på baggrund af interviewene, at 92 % generelt er tilfredse med livet i bygderne hvilket statistisk set er (stort set) det samme som byerne, hvor 93 % generelt erklærer sig tilfredse med livet.

Undersøgelsen peger endvidere på, at økonomien i en række arktiske områder inklusiv store dele af Grønland må karakteriseres som en blandingsøkonomi, der for mange mennesker kombinerer de traditionelle erhverv som fangst, fiskeri og fårehold med lønarbejde. I den forbindelse peges der på et vigtigt problem. Ved de bosteder, hvor det ikke er muligt at omsætte fangst og/eller fiskeri til økonomi på grund af manglende indhandlingsmuligheder, og det er vanskeligt at få et lønarbejde, afskæres dele af befolkningen af økonomiske årsager fra at fange og fiske, fordi det i dag fordrer en vis økonomi at praktisere fangst og fiskeri på fornuftig vis.

En anden central problemstillingen, SLiCA peger på, er, at befolkningen i bygder ofte ikke har de kompetencer, der (eventuelt) efterspørges i byerne, medens de gennem opdragelse og lokal oplæring har gode kompetencer til at håndtere det lokale liv og

udnytte de naturgivne ressourcer. Kompetencer, der i den herskende referenceramme, anses for uformelle.

## Hjemmestyrets løbende analyser

For at belyse bygdernes aktuelle situation og udvikling har Grønlands Statistik fra 1992 udgivet en serie publikationer under titlen *Tal om Grønlands bygder* eller *Bygdestatistik* (*Grønlands statistik 1992; Grønlands statistik 1996 til 2004*). Serien kan karakteriseres som en nøgtern præsentation af faktisk statistisk viden om bygderne, og giver dermed et rigtigt godt overblik over udviklingen på en række parameter. Publikationerne kom med lidt uregelmæssige mellemrum, og enkelte udgivelser har en mere tematisk karakter.

Serien stoppede med udgivelsen af *Tværkommunal statistik 2004*, og der opstod dermed et mindre hul i det samlede statistiske overblik over bygdernes udvikling, skønt dataene forsat var tilgængelige. Det var nu blot overladt til den enkelte interesserede at stykke data fra forskellige kilder sammen.

Den førømtalte rapport *Status for bosteder i Grønland* kan delvist ses som en opfølgning på publikationsserien *Tal om Grønlands bygder*, men som nævnt har den samtidig en mere analyserende og konkluderende karakter og er mere politiserende, om man vil.



*Tiniteqilaq, Ammassalik, maj 2001*

## Distrikts og bopladsanalyser

Der er gennem tiden kommet flere mere antropologiske eller etnografiske analyser af levevilkår i grønlandske bygder og yderdistrikter, hvor der blandt de historiske klas-sikere hører Knud Rasmussens slæderejser (*Rasmussen 1979*), Jette Bangs beskrivelser. (*Bang 1940; Bang 1941; Bang 1961*), Birket-Smiths *Eskimoerne* (*Birket-Smith 1971*) mf.

I 1995 publicerede etnograf Ole Hertz en analyse af levevilkårene i Uummannaq di-strikt, og de forandringsprocesser befolkningen oplevede, baseret på længerevarende ophold gennem flere år tilbage fra 1975. (*Hertz 1995*) I begyndelsen af 1990'erne var der forsat en positiv udvikling i distriktets hellefiskefiskeri, og analysen påpeger dilem-maet i, at den enkelte fanger og familie presses ud i øget indhandling for at finansiere et øget materielt forbrug, og at det er en udvikling, der på sigt truer fiskeunderlaget og dermed bæredygtigheden. Samtidig er verdensmarkedsprisernes fald på sælskind, på grund af Green Peaces antisælskindskampagner, en medvirkende årsag til et øget fiskeri efter hellefisk.

Men på trods af øget pengeindkomst gennem fiskeri er distriktets befolkning forsat helt afhængig af at kunne supplere med fangst, og der er dermed tale om afhængighed af en blandingsøkonomi, og analysen indeholder nogle meget fine samfundsbeskrivel-ser af den interaktion, der opstår mellem nyt og gammelt i bygderne.

Analysen påpeger, at det lokale økosystem er under tiltagende pres som følge af fangst- og specielt det tiltagende fiskepres, samtidig med at grænseoverskridende forurening og i høj grad udledningerne fra mineraludvindingen ved Maarmorilik i et af distriktets traditionelle fangstområder, gør det usundt at spise for store mængder fangst, og der er begyndende tegn på reduceret reproduktion blandt vigtige fangstdyr.

Samlet opstår der en situation, hvor en række udefrakommende forandringer udfor-drer lokalbefolkningens traditionelle tilpasningsstrategi, der er baseret på at tilpasse sig naturlige fluktuationer. Dermed giver studiet et godt indblik i de forandringspro-cesser, der udfordrer den lokale udviklingsdynamik.

## Lokalsamfundsundersøgelsen i 1970'erne

I 1971 initierede det Rådgivende Udvalg vedrørende Samfundsforskning i Grønland en række undersøgelser af levevilkår og forandringsprocesser i grønlandske bygder, der mundede ud i tre forskningsrapporter. Den ene var en generel vurdering af bygder-nes udvikling, og de to andre var nærmere analyser af henholdsvis Atangmik (Atam-mik) og Kangamiut (Kangaamiut) begge ved Sukkertoppen (Maniitsoq). Samlet er forskningsprojektets analyser baseret på et meget bredt datagrundlag, dels indsamlet gennem interviews og observationer, dels baseret på andre samfundsvidenskabelige undersøgelser, statistiske data, referater og dokumenter. Der er igennem studiet ind-samlet data i 15 bygder i fem forskellige kommuner. (*Gullestrup mf. 1976*)

Der er tale om en samlet analyse af leveforholdene med hovedvægten på erhvervs-grundlag, og det konstateres, at der generelt er foregået en væsentlig hurtigere centra-lisering af befolkningen og affolkning af bygder i fiskedistrikterne, medens den udvik-ling er foregået væsentlig langsommere i fangerdistrikterne. En forskel der skal ses i sammenhæng med centraliseringen af fiskeindhandling og utilstrækkelig prioritering af kapital til etablering af bygdeanlæg.

Som en central udfordring peger analysen på, at de vigtigste interessenter i forbindelse med beslutninger om erhvervsudvikling har et for begrænset informations- og vidensgrundlag, samtidig med at deres beslutninger påvirkes af egne holdninger og værdier samt interessenthensyn. Her peges på tre centrale problemstillinger:

1. At bygdebefolkningen overvejende tager udgangspunkt i og hensyn til egen bygd, medens de fleste øvrige interessenter fokuserer på større enheder som kommunen eller hele det grønlandske erhvervsliv.
2. At bygdebefolkningen vurderer mulige erhvervsinitiativer ud fra beskæftigelses- og indkomstmæssige interesser, medens de øvrige interessenter vurderer dem ud fra rentabilitetsmæssige og driftsøkonomiske kriterier.
3. At bygdebefolkningen er meget dårligt rustet til at agere i disse modsætningsforhold. (*Gullestrup mf. 1976 s. 53*)

Bygdebefolkningens manglende kapacitet til at indgå som aktive interessenter i beslutningsprocesser forklares med den kulturelt betingede tilbageholdenhed, et dårligere uddannelsesniveau samt en anden referenceramme. Konsekvensen er, at den lokale viden samt lokalbefolkningens interesser som oftest tilsidesættes.

Der skete dog et skift i Grønlandsrådets og sekretariatets holdning til bygdeinvesteringer i perioden 1972 – 74, hvor der opstod en erkendelse af, at videns- beslutningsgrundlaget ofte havde været yderst mangelfuldt.

Noget tankevækkende blev det på baggrund af analysen påpeget, at bygderne reelt fungerede som 'kapitaleksportører' til byerne, idet bygdeindbyggerne havde større indlån i bankerne, end egne lån, hvorved byernes befolkning og investorer havde større lånemuligheder.

Generelt blev bygdernes problemer koblet til den samfundsmæssige centralisering og prioritering af stordriftsløsninger, og det blev konkluderet at befolkningen i bygderne på det erhvervmæssige område stod markant dårligere stillet, end de naturgivne betingelser nødvendiggjorde, og at det skyldes nogle samfundsmæssige rammer, der var besluttet langt væk og i praksis i Danmark. Samtidig blev det påvist, at bygdebefolkningen kun havde yderst begrænsede muligheder for at påvirke de samfundsbetingede forhold, der reducerede deres erhvervs muligheder. Og analysen viste, at denne situation ikke kunne ændres uden radikale ændringer af en række samfunds betingede faktorer.

Samlet bidrog lokalsamfundsundersøgelserne med vigtig viden til forståelsen af de forandringsprocesser, der på det tidspunkt var afgørende for den enkelte bygds udviklingsdynamik. Publiceringen af lokalsamfundsundersøgelserne i 1976 skete på et tidspunkt, hvor der var voldsomt opbrud i den hidtidige centraliseringspolitik baseret på primært G-60 planen, og i de følgende år foregik der et skift i fokus fra afvikling af bygder til lokal erhvervsudvikling, en tendens der blev accelereret i hjemmestyrets første år.

## Baggrundsanalyse for G-60

Der blev foretaget en tilsvarende men knapt så omfattende undersøgelse i forbindelse med G-60 udvalgets arbejde, der blev selvstændigt publiceret som *Befolkningssituationen i Vestgrønland* (Udvalget for Samfundsforskning i Grønland 1963). Den indeholder en historisk analyse af udviklingen i bosætningsmønstret fra koloniseringen frem til 1960,

der viser, at der altid har været stor mobilitet, og at der stort set gennem hele perioden har været tendenser til, at en del af befolkningen er søgt mod de større bosteder, medens andre har søgt mod de mindre og mere isolerede men gode fangstpladser. Det er karakteristisk, at sult- og fattigdomsproblemerne i perioder har været størst ved de større bopladser og i kolonierne, hvorfor kolonimagten periodisk har tilstræbt at sprede befolkningen.

På baggrund af de historiske data og interviews med 37 af de familier, der i begyndelsen 1950'erne tilskyndet af den danske stat flyttede fra Upernavik distrikt til Diskobugten og sydligere distrikter, samt med 48 familier i Kangaatsiaq distrikt, opsummeres 'flyttedeterminanterne'. Altså de faktorer, der henholdsvis fremmer eller hæmmer centralisering. Som fremmende faktorer peges på 'træk- og trykfaktorer (pull- og push-faktorer)', hvor trækfaktorer, der stimulerer at folk søger mod de større bosteder, ses som de bedre forhold som bolig, forsyning, skole, læge, fornøjelse og adspredelse (fritid). Medens trykfaktorer, der får folk til at ønske sig væk fra de små bosteder, er 'dårlige økonomiske muligheder, dårlige boligforhold, isolation, dårlige forsyninger og få muligheder for at nyde godt af samfundets servicebetonede institutioner'. (*Udvalget for Samfundsforskning i Grønland 1963 s. 59*)

Analysen lægger også vægt på de faktorer, der modvirker flytningen, og som ofte er svære at definere, som frygten for det fremmede og ukendte, og det psykiske pres den enkelte forventer at blive udsat for. Her blev der med reference til international forskning peget på sprog (dialekt), og kulturforskelle, der i grønlandsk sammenhæng blev vurderet som relevante. Hertil kommer de økonomiske barrierer i forbindelse med flytningen og anskaffelsen af en ny bolig, som staten prøvede at afhjælpe, men hvor boligen på trods af boligstøtteordningen (lån til BSU huse) blev vurderet til at udgøre en reel barriere. Der peges endvidere på de positive forhold ved at bo det nuværende sted som kendte omgivelser, venner og familie, fangstmuligheder og det, der karakteriseres som lokalpatriotisme.

Erfaringerne viste, at fangerfamilier der flyttede langt (som fra Upernavik til Diskobugten) for at forsætte fangertilværelsen og supplerer med fiskeri klarede sig dårligt, fordi de ikke var kendt med det nye distrikt og de fangstmetoder, der skulle anvendes der, medens de ved den traditionelle gradvise flytning til nye steder i relativ nærhed løbende tilpasser sig de nye betingelser. For de familier der flyttede for at overgå til en ny tilværelse som lønarbejdere i fiskeindustrien var det stort set kun dem, der kom til et sted med god og stort set helårlig beskæftigelse og underskud på arbejdskraft, der klarede sig godt, hvor Christianshåb (Qasigiannnguit) blev fremhævet som det gode eksempel. Hvorimod dem, der var flyttet til de øvrige byer, generelt klarede sig økonomisk dårligt og af de lokale blev opfattet som nogen udefra og en trussel for egen beskæftigelsessituation. Generelt, også i Christianshåb, var der problemer med integrationen, hvor tilflytterne blev mobbet pga. sprog (dialekt), anden væremåde (kultur) og generelt havnede nederst i beskæftigelseshierarkiet og blev 'en økonomisk underklasse'. (*Udvalget for Samfundsforskning i Grønland 1963 s. 68*)

I forbindelse med analysen blev der gjort en anden central iagttagelse. At der tilsyneladende er en sammenhæng mellem intensiteten i det offentlige pres og informationsarbejde for at fremme en flytning og flytningens reelle omfang. I perioden 1951 til 55, hvor der foregik en intensiv kampagne for at få befolkningen i Upernavik og Uummannaq til at flytte sydpå, var flytningen størst, men da befolkningskommissionen i 1957 (*Betænkning vedrørende Grønland 1957*) anbefalede at reducere initiativerne til fremme af

flytningen, fordi man på boligområdet ikke kunne følge med, faldt flyttehyppigheden. Analysen pegede endvidere på, at 'vurderingen af de flyttefremmende og flyttehæmmende faktorer kan være forskellige blandt de politikere og tjenestemænd, der ønsker at fremme en flytning, og den befolkning, de ønsker at påvirke'. (Udvalget for Samfundsforskning i Grønland 1963 s. 59) Samt at 'flytning, gennemført ved en kraftig flyttepropaganda ofte opfattes som tvangsflytninger eller noget dertil grænsende'. (Udvalget for Samfundsforskning i Grønland 1963 s. 73)



Upernavik kirke august 2009

Samlet giver analysen en nuanceret vurdering af de flyttefremmende og flyttehæmmende faktorer og stiller indirekte spørgsmålstegn ved de menneskelige og (person) økonomiske konsekvenser af en forceret befolkningskoncentration.

Som bekendt indebar G-60 planen (Grønlandsudvalget 1964) en anbefaling af at fremskynde en samling af befolkningen ved de vigtigste fiskeribyer for dermed at fremme udviklingen af det grønlandske erhvervsliv og en selvstående grønlandsk økonomi, der primært er baseret på Boserups økonomiske analyse (Boserup 1963).

## Om at forudse og styre fremtiden

I planarbejde som lands- regional- og kommunal/byplanlægning er man afhængig af i en vis udstrækning at kunne forudse befolkningsudviklingen, og det er en af planlægnernes største udfordringer, for de præmisser, der opstilles som forudsætning for

befolkningsfremskrivningerne for det enkelte bosted, har det med at ændre sig over tid. Det er et kendt problem også udenfor Grønland.

Forfatterne bag *Befolkningssituationen i Vestgrønland* (Udvalget for Samfundsforskning i Grønland 1963), der indgik som datagrundlag for G-60 arbejdet, advarede mod at sætte for stor lid til befolkningsfremskrivninger: 'De faktorer, der medvirker til at indre vandring kommer i stand, er så mange og så forskelligartede og forekommer i så mange kombinationer, at man ikke på grundlag af erfaringer fra et område kan slutte sig til, hvad der vil ske i et andet'. (Udvalget for Samfundsforskning i Grønland 1963 s. 58) Trods det blev G-60 planen i høj grad baseret på en fremskrivning af befolkningsudviklingen fra 1965 frem til 1975. (Grønlandsudvalget 1964) I bagklogskabens klare lys kan vi nu se, at den på flere punkter ramte forkert og eksempelvis vurderes, at Uummannaq og Upernavik byer samlet ville blive reduceret fra 1.450 til 1.000 indbyggere, hvor de samlet endte på 2.010 indbyggere og dermed det dobbelte af forudset. Tilsvarene blev tilvæksten i de sydgrønlandske byer og Nuuk overvurderet, medens tilvæksten for Diskobugtens byer blev undervurderet. Og heller ikke i forhold til bygderne holdt forudsigelserne stik, hvor indbyggertallet for alle distrikter endte betydeligt større end forventet. Derimod ramte den samlede forudsigelse om en samlet befolkning i Grønland på 49.600 i 1975 tæt på det faktiske resultat på 50.350 indbyggere.

|                                                                      | Byer              |                |               | Bygder            |                |               |
|----------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------|---------------|-------------------|----------------|---------------|
| Distrikt                                                             | Indbyggertal 1965 | Forventet 1975 | Reelt 1975    | Indbyggertal 1965 | Forventet 1975 | Reelt 1975    |
| Nanortalik, Julianehåb og Narssaq                                    | 4.300             | 7.200          | 5.961         | 2.625             | 1.900          | 2.066         |
| Frederikshåb, Godthåb, Sukkertoppen og Holsteinsborg                 | 9.700             | 23.400         | 17.498        | 3.250             | 1.900          | 2.774         |
| Egedesminde, Christianshåb, Jakobshavn og Godhavn (samt Kangaatsiaq) | 5.250             | 6.600          | 9.570         | 2.725             | 1.500          | 2.093         |
| Umanak og Upernavik                                                  | 1.450             | 1.000          | 2.010         | 2.350             | 2.100          | 2.769         |
| Nord- og Østgrønland                                                 | 1.100             | 1.400          | 1.777         | 1.900             | 2.600          | 3.832         |
| <b>I alt</b>                                                         | <b>21.800</b>     | <b>39.600</b>  | <b>36.816</b> | <b>12.850</b>     | <b>10.000</b>  | <b>13.534</b> |

Tabel over G-60 forventede befolkningsudvikling frem til 1977 i distrikter med de reelle befolkningstal for 1975  
a b

Når analysen *Mobilitet i Grønland* vover sig i ud forskellige scenarier med fremskrivning af befolkningsudviklingen frem til 2050, må man på trods af de givne forbehold spørge, om det ikke er at bevæge sig ud på tynd is. (NOREGIO 2010b kapitel VII)

Udviklingen fra afslutningen af anden verdenskrig og frem viser, at den førte bøsætningspolitik har haft en vis effekt. G-50 og G-60 planernes centraliseringstiltag

a Kangaatsiaq blev i G-60 regnet for en bygd og er derfor også i de reelle indbyggertal talt med som bygd.

b Qutdligssat (Qullissat) og Vajgat kommune er opgjort som selvstændig gruppe, hvor kommunens bygder forudses nedlagt og Qutdligssat reduceret fra 1.300 til 400 indbyggere, men som bekendt lukkede byen i 1972. Den forudsete fraflytning fra byen og kommunen var i fremskrivningen indregnet der, hvor indbyggerne forventedes at flytte hen, hvorfor den ikke indgår i tabellen.

lykkedes i relativt stor udstrækning, ligesom hjemmestyrets intentioner det første årti om fastholdelse af det decentrale bosætningsmønster bremsede affolkningen fra en række bygder og yderdistrikter og for en årrække delvist stabiliserede bosætningsmønsteret. Tilsvarende har den politiske satsning på at tiltrække store projekter og animere til en samling af befolkningen for at sikre arbejdskraften hertil formodentlig været medvirkende til den tiltagende affolkning af bygder og yderdistrikter. Der er dermed ingen grund til at antage, at den sammenhæng mellem flyttepropaganda og det reelle flytteomfang, som *Befolkningssituationen i Vestgrønland* (Udvalget for Samfundsforskning i Grønland 1963) påpeger, ikke forsat skulle være gældende. Eller sagt på en anden måde, centralisering af befolkningen er ikke kun en 'naturlig' udvikling.

Der er derfor et vigtigt spændingsfelt mellem, hvor meget det er muligt at planlægge og den faktiske udvikling, der efterfølgende kommer. Alle plantiltag tilbage fra kolonitidens decentralisering til i dag har vist, at de har haft effekt, men at der samtidig i en vis udstrækning har været modsatrettede tendenser. Og selvom der gennem hjemmestyreperioden er foregået en gradvis affolkning af bygderne samlet set, er udviklingen ikke foregået som forudsat i bl.a. G-60, og der er en betydelige indbyrdes variationer, hvor en del bygder faktisk er vokset. Der er også nogle bygder, der var 'dømt ude', og som jeg selv har troet ville være væk i løbet af få år, der har stabiliseret sig og er begyndt at vokse. For mig er det også tankevækkende, at to ud af de tre bygder, som G-50 eksplicit anbefalede hurtigst muligt blev nedlagt på grund af for ringe fangst- og erhvervsunderlag, forsat eksisterer. Det drejer sig om Aappilattoq i det sydligste Nanortalik og Kullorsuaq i det nordligste Upernavik, og Kullorsuaq er tilmed vokset nærmest eksplosivt.

I den nuværende debat er der også en tendens til at opstille et modsætningsforhold mellem by og bygd, der nærmest bunder i en gammel administrativ definition af, hvad der er by og hvad der er bygd. Hvor realiteten er, at en række af de nuværende byer oplever en tilsvarende afviklingstendens som mange af bygderne. Og med kommunalreformen i 2009, hvor en række byer mistede deres reelle administrative status, må man spørge, hvor grænsen for by og bygd egentlig går, når byen Ittoqqortoormiit i 2012 har 464 indbyggere og bygden Kullorsuaq har 444 indbyggere. Ligesom man må stille spørgsmålstejn ved, om den eksisterende skelnen mellem by og bygd er et anvendeligt administrativt og planmæssigt værktøj.



Qeqertarsuaq, september 2009



## Hvad skaber lokal dynamik?

Det der har betydning for, om et bosted udvikles, stagnerer eller afvikles er formodentlig samspillet mellem en række forskellige påvirkninger og forandringer, hvor de altafgørende historiske forandringer i Grønland har været fluktuationer i bestandsstørrelsen for de vigtigste fangst dyr. Hvis de vigtigste fangst dyr forsvandt, eller bestanden faldt, har det ført til opprioritering af andre fangst dyr (eller fisk), flytning efter bestanden eller regulær sult og i perioder at befolkningen et givent sted er uddød. Den grønlandske historie er fuld af den type markante forandringsprocesser, der kan være foranlediget af mindre klimatiske ændringer men i høj grad også af europæernes tidligere massive fangsttryk på hvaler og sæler og aktuelt fiskeri omkring Grønland.

Som led i en analyse af den aktuelle lokale dynamik kan det støtte forskningen at inddrage de internationale forskningserfaringer, og her primært den forskning, der knytter sig til udviklingen i de arktiske områder. Derfor peges der i det følgende på studier, der især belyser forskellige relevante aspekter af de forandringsprocesser, der er med til at definere den lokale udviklingsdynamik.

I den internationale forskning er der en tendens til at fokusere på Grønlands smeltende indlandsis som en væsentlig faktor eller selvforstærkende drivkraft i de globale klimaforandringer, der er igangsat af den menneskeskabte opvarmning. (AMAP 2009) Men klimaforandringerne spiller også en afgørende rolle for det grønlandske samfund bl.a. ved at påvirke havisen. (Krupnik et al. 2010) I Sila-Inuk projektet er der med interviews, primært med lokale ældre med mange års erfaringer i distriktets fluktuationer, indsamlede vigtige informationer om klimaforandringerne og deres meget forskelligartede konsekvenser langs store dele af den grønlandske vestkyst. (Holm 2010)

Lokalsamfundets sårbarhed i forhold til de klimatiske forandringsprocesser afhænger i høj grad af befolkningens omstillingsevne, som har været studeret ud fra sårbarhed og tilpasningsevne i relation til både naturmæssige, biologiske og menneskelige (samfundsmæssige) forhold, hvor vægten har været lagt på både strategier for og praksis omkring tilpasning til ændrede forhold. (Hovelsrud og Smit 2010; Gallopin 2006; Adger 2003, 2006) I et historisk perspektiv har inuit været overordentlig tilpasningsdygtig i forhold til klimatiske fluktuationer, og derfor har det været centralt nærmere at undersøge, om ændringer i de samfundsmæssige strukturer og den politiske regulering har påvirket såvel viljen til, læringsprocesserne omkring og kapaciteten til omstilling.

Der er ofte et meget vigtigt samspil mellem de forandringer, som klimaforandringerne medfører, og de forandringer, der følger af den økonomiske globalisering, og samspillet kan betyde, at et lokalsamfund bliver dobbeltramt. (O'Brien og Leichenko 2000) Det, at et samfund bliver dobbelt ramt, kan gå begge veje, så der enten bliver tale om 'dobbelte tabere' eller 'dobbelte vindere', og Grønland kan vise eksempler på begge dele. Eksempelvis reducerer klimaforandringerne den periode, hvor der kan drives isfiskeri i Upernavik, samtidig med at verdensmarkedspriserne er forholdsmeæssigt højest for hele uforarbejdede hellefisk, hvorved beskæftigelsen i mørkeperioden reduceres både blandt fiskerne og de ansatte ved landanlæggene. Modsat betyder klimaforandringerne lettere adgang til en række mineraler, der er attraktive at udvinde på grund af stigende verdensmarkedspriser, og det kan potentielt skabe lokale arbejdspladser.

Der er flere studier, der viser, at de reguleringsmæssige og institutionelle rammer spiller en større rolle for en række lokalsamfund end klimaforandringer og naturlige fluktuationer i de vigtigste bestande. (Jentoft 2004; Keskitalo 2004; Goldhard og Ford 2010) Som

aktuelle grønlandske eksempler på de reguleringsmæssige rammer kan nævnes den planlagte forvaltningsplan for hellefisk, der tilsigter en udfasning af jollefiskere, hvilket kan få stor betydning for en række bygder (*Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug 2011b*), ligesom ændringer i de institutionelle rammer, som lukningen af et indhandlingsanlæg, kan have det.

Det understreger det vigtige samspil mellem på den ene side bygder og yderdistrikter, og den anden side de politiske og økonomiske beslutningstagere, der ofte er lokaliseret i Nuuk eller de større byer og dermed udenfor lokalsamfundet. Og det skaber en center- og periferiudfordring for lokalbefolkningen, der ofte er dårligt rustet til at håndtere udfordringer knyttet til de politiske og reguleringsmæssige tiltag end til at bygge på lokale erfaringer og læring fra den daglige praksis. (*Keskitalo et al. 2011; Keskitalo og Kulyasova 2009*) Disse forhold har også tidligere været dokumenteret i en grønlandsk sammenhæng. (*Udvalget for Samfundsforskning i Grønland 1963; Gullestrup mf. 1976; Hertz 1995*)

En væsentlig grund til, at bygde- og yderdistriktsbefolkningen har svært ved at håndtere center- periferiudfordringen er det store gab i uddannelsesmæssige kompetencer, hvor de centrale beslutningstagere og befolkningen i de større byer har en tendens til at undervurdere bygdebefolkningens uddannelsesniveau, fordi der ikke er tale om formelle kompetencer. Hvor bygdebefolkningen kommer til kort i en dialog om regulering og strukturplanlægning på de administrative og politiske præmisser, ville størstedelen af beslutningstagerne og de større byers befolkning komme til kort, hvis de skulle ernære sig som fangere og jollefiskere. Der er dermed tale om en stor forskel i de områder, som kompetencerne dækker, snarere end i det niveau, de befinder sig på, og det skaber et ulige fundament for dialog.

Det er ikke kun lokalbefolkningens videns- og uddannelsesniveau, der er afgørende for deres evne til at håndtere de udfordringer og forandringsprocesser, som ændringer i bl.a. reguleringsmæssige og institutionelle rammer medfører, men også deres forudsætninger og traditioner for at organisere en respons og gå i dialog med beslutningstagerne. (*Adger 2003; West og Hovelsrud 2010*) Og her har bygdebefolkningen det handicap, at rammerne for dialogen er fastsat af beslutningstagerne, der har en helt anden referenceramme. Lokalbefolkningens forudsætninger for og ressourcer til at håndtere forandringsprocesser er defineret af deres erfaringsbaggrund, hvor de gennem generationer har udvist stor kompetence til at tilpasse sig gradvise ændringer og midlertidige fluktuationer. Derimod er der kun ringe erfaring med at håndtere større ændringer i de overordnede samfundsregulerede rammer, samtidig med at der i Grønland er en kulturelt betinget tilbageholdenhed og ringe tradition for mere kritisk og politisk konfronterende dialog eller anden form for respons som kollektive aktioner.

Samtidig betyder lokalsamfundets referenceramme, at deres risikoopfattelse er en anden, end den der er gængs for beslutningstagerne, og at befolkningens risikoforståelse og grænser afspejler deres erfaringsgrundlag. (*Berkes 2007; Dessai et al. 2004; Smit og Wandel 2006*) Hvor bygdebefolkningen opfatter ændringer i fangestregulering og prisstrukturer som trusler, opfatter beslutningstagerne det for forudsætninger for effektivisering og optimering af rentabiliteten af investeringer. Modsat opfatter beslutningstagerne det at køre slæde ud over tynd og 'halvrådden' havis eller at fiske fra jolle i et isfyldt farvand som nærmest livsfarligt, hvor bygdebefolkningen opfatter det som et vilkår. Igen et væsentligt mismatch i forståelsesmæssig referenceramme.

## Håndteringen af forandringsprocesser

Gennem årene har jeg ved ophold i bygder iagttaget en relativ stor forskel i, hvordan befolkningen håndterer nye udfordringer. Hvor jeg nogle steder har oplevet en tendens til modstand mod forandringer, har jeg andre steder oplevet, at de samme forandringer blev set som en mulighed. Nogle gange har jeg også fået indtrykket af resignation over for forandringsprocesser, som om det er noget, 'der ikke vedkommer os', og jeg har stille tænkt, at *'det bliver I da nødt til at forholde jer til, ellers får det konsekvenser'*. Jeg har også undredes over, om den tilsyneladende resignation reelt var udtryk for, at befolkningen ikke forholdt sig til forandringsprocesserne, eller om det var noget, de ikke gav udtryk for, og måske specielt ikke over for en dansker på kortere ophold som mig.

Ofte kan en henholdsvis negativ eller positiv udvikling for en bygd tilsyneladende kobles med erhvervsgrundlaget og primært om indhandlingen holdes åbent eller lukkes samt fluktuationer i fiske- og fangstunderlag, men andre steder er det som om, disse ændringer giver mindre udslag. Der er også den type forandringer, som de fleste gerne taler om og brokker sig over, som ophævelsen af ensprissystem, men hvor jeg har iagttaget forskellig grad af effekt.

For nogle bygder har der været markante udsving over tid på flere måder som eksempelvis Saqqaq nord for Ilulissat. Da min kone og jeg første gang var der i 1985, var det en driftig og velfungerende bygd, og den forhenværende udstedsbestyrer Hannibal Fencker havde trods sin høje alder stadig en form for status som 'Kongen af Saqqaq'. Få år efter hans død var indbyggertallet faldet med knapt en tredjedel, og vi oplevede en bygd i nedgang og tenderende til forfald. Indgik tomrummet efter Hannibal som en udløsende forklaring, eller var andre forhold mere afgørende? Udviklingen vendte og Saqqaq voksede og de interne (sociale) strukturer fik et positivt løft, indtil fabrikken brændte og der igen kom en nedtur og siden stabilisering.

Samtaler med folk i bygderne har gennem årene bidraget til et indblik i, hvad den enkelte oplevede som en forandringsproces, der havde betydning for egen livssituation og bygdens udvikling. Der har helt klart været nogle individuelle forskelle, det vil der altid være, når man taler med forskellige mennesker, men der har ofte for den enkelte bygd været nogle fællestræk. I nogle bygder, har folk primært fokuseret på relativt lokale og dermed stedsspecifikke forandringer, men der har også været nogle regionale eller landsdækkende fællestræk.

Et studie af udvikling i relation til både naturmæssige og samfundsmæssige forandringer må inddrage hvad der skaber sårbarheden i lokalsamfundet og hvorledes betingelserne for tilpasning og læring bliver skabt dels gennem den lokalt etablerede sociale kapacitet, dels gennem de politiske og økonomiske institutioner, som sætter rammerne for den lokale aktivitet. Den lokale omstillingskapacitet påvirkes endog i meget høj grad og med meget forskellige resultater af den måde forandringerne bliver skabt og de betingelser, der er for at etablere lokal viden og praksis i hverdagen, som kan nyttiggøres i kontroverser om udvikling. Som Adger påpeger: *'Ressourcer der reducerer sårbarheden i perioder med krise og omstilling er latent til stede i sociale institution. De repræsenterer, som konsekvens, kortsigede tilpasninger til pres, som følger af løbende variationer; er som oftest ikke udtryk for bevidste valg; og de leder derfor også til nye tilstande af sårbarhed i relation til fremtidige ricisi. Men er sådanne handlinger også en del af en omstilling til mere langsigtede forandringer?'* (Adger 2006, s.277) Det er

på disse punkter det grundlæggende spørgsmål om lokal involvering og læring stiller krav til den sociale og institutionelle bæredygtighed af en udviklingsproces.

Som nævnt er det ofte samspillet mellem flere forandringsprocesser, der er afgørende for den lokale udviklingsdynamik, men der er også flere eksempler på, at en enkelt forandring, som at hovederhvervet reduceres eller helt forsvinder, udløser en afviklingsdynamik specielt for mindre og mere isolerede bosteder. Det behøver dog ikke at gå sådan, for forandringsprocessen kan også initiere en dynamik, der udvikler andre erhverv.

Ved at se udenfor Grønland er der mange eksempler, også for bosteder der ligger så langt fra nærmeste center, at daglig pendling bliver meningsløs. Små isolerede fiske-samfund, der er blevet til turiststeder, eller minesamfund der har taget en tilsvarende udvikling som Røros i Norge.

Da kobberminen lukkede, stod Røros til afvikling, men nu er byen på UNESCO's verdensarvsliste og en vigtig turistdestination, fordi der opstod et tæt samarbejde mellem befolkningen i det gamle minesamfund og eksterne, der så et potentiale i byens unikke historie og kultur. (Røros 2012) Tilsvarende har jernminebyen Fermont i Quebec udviklet sig til turistdestination. (NORDREGIO 2011) Der findes også flere mindre bosteder, der har haft succes med en transformation af det hidtidige erhvervsgrundlag som konsumfiskeri, konventionelt landbrug, konventionel vindyrkning etc., der ikke længere var rentable på markedsvilkår, over til mere sofistikeret produktion og bearbejdning målrettet et nichemarked. Også her har der ofte været behov for ekstern proceshjælp eller tilflytning af folk med kompetencer, der supplerede de lokale erfaringsbaserede kompetencer.

Et grønlandsk eksempel er Oqaatsut (Rodebay) lidt nord for Ilulissat. I slutningen af 1990'erne var det en udbredt antagelse, at Oqaatsut var under hurtig afvikling, en vurdering jeg delte, men den gamle fanger og hvalfangerbygd udviklede sig til en lille attraktiv turistdestination og startede samtidig produktion af ræklinger (tørrede strimler af hellefisk). En udvikling der blev hjulpet i gang af folk udenfor bygden. (Nordisk Industrifond 2003c)

Ofte har lokalbefolkningen med deres erfaringsbaserede forudsætninger vanskeligt ved alene at håndtere forandringer, der går udenfor den kendte erfaringsramme, og dermed vanskeligt ved at udnytte nye potentialer. Her viser Oqaatsut og øvrige eksempler, at der kan opstå en positiv synergi, hvis der etableres et gensidigt samarbejde med eksterne, der bibringer lokalsamfundet de kompetencer, der mangles lokalt, samtidig med at udviklingen kobles til de lokale kompetencer, som bringes positivt i spil.

Dermed udvides de forhold, der er afgørende for et bosteds udvikling formodentlig til også at omfatte, hvilke alliancer det lykkes at skabe.

Gennem samtaler og iagttagelser har jeg løbende indsamlet indtryk eller empiri, der dels har skabt fundamentet for mit forskningsspørgsmål, dels har givet afsæt for den videre dataindsamling.

Min undren har ledt til følgende forskningsspørgsmål:

**Hvilke forhold påvirker den lokale dynamik, der skaber udvikling, stagnation eller afvikling for bygden?**

Som nævnt er målet dermed ikke at beskrive en statisk situation men at belyse den dynamik, som fører til udvikling, stagnation eller afvikling. En belysning af forskningsspørgsmålet indebærer en vurdering af, hvordan befolkningen det pågældende sted håndterer forandringer og den dynamik, samspillet mellem forandringer skaber, samt en mulighed for at vurdere, om der er et mønster for forskellige typer af bygder eller distrikter.



*Sermiligaaq, Ammassalik, august 2005*

## Studiets metodiske grundlag – lokal dynamik

Egentligt kan det siges, at empiriindsamlingen til forskningsprojektets del om forandringsprocesser er foregået gennem tre årtier. De første årtier spredt, drypvis og ustruktureret, men de erfaringer jeg gennem ophold i bygder opsamlede, dannede grundforståelsen for mit videre arbejde.

Da jeg var leder af STI Skolen (den lokale erhvervsskole) i Aasiaat fra 1995 til 1997 havde skolen også ansvaret for bygderne i Kangaatsiaq distrikt, og fungerede samtidig som regionalskole for uddannelserne inden for social- og sundhed, bygge og anlæg samt levnedsmiddelområdet for hele Nordgrønland samt Østkysten. Dermed havde jeg kontakt med bygdelever fra store dele af landet, ligesom jeg gennemførte praktikpladsbesøg i en del bygder.

Fra 1999 til 2003 var jeg ansvarlig for Nordisk Industrifonds projekt *Miljø og turisme i Arktis*, og for gennemførslen af den grønlandske del af projektet der omfattede

Ammassalik og Ilulissat kommuner. Projektets mål var gennem proceshjælp at bidrage til en deltagerbaseret (participatory) lokalforankret bæredygtig turismeudvikling, hvor bæredygtighedsdefinitionen lagde stor vægt på det socioøkonomiske aspekt: At turismen skulle bidrage til lokaløkonomien og lokalsamfundets udvikling, hvor et mål var at bryde den klassiske problemstilling, at det var turistbureauer eller enkeltpersoner udenfor destinationen (bygden), der tjente pengene og havde glæde af turismen.

I praksis kom projektet i høj grad til at fokusere på bygderne i Ammassalik og i noget mindre omfang bygderne i Ilulissat, og gennem projektet opholdt jeg mig sammenlagt et lille års tid i de to distrikters bygder.

Arbejdet handlede i høj grad om at hjælpe med opbygning af lokale samarbejdsrelationer samt samarbejdsrelationer til interessenter udenfor bygden og om at initiere forandringsprocesser. Jeg lærte meget om den inerti, der kan være mod forandringer, om betydningen af interpersonelle relationer på godt og ondt, om betydningen af de enorme forskelle i referenceramme mellem dem og mig, mellem bygdebeboere og eksterne samarbejdspartnere eller turister – eller mellem bygdebeboere og kommunale embedsmænd for slet ikke at tale om mellem østgrønlandske bygder og embedsmandsværket i Nuuk. Og jeg oplevede den energi og glæde, som små samarbejdsprojekter og succeser udløste.<sup>a</sup> (*Nordisk Industrifond 2003a-c*)

Hele projektet udviklede den måde, jeg talte med og spurgte bygdebefolkningen om forskellige problemstillinger og bidrog til en udvikling af min forståelsesramme for den grønlandske bosætningsstruktur. Siden har jeg deltaget i andre projekter med delvist fokus på andre bygder, hvor jeg har taget afsæt i de metoder og den forståelse, jeg havde opbygget, og løbende er der foregået en justering af spørge- og arbejdsmetode. Processen har også været med til at skærpe min interesse for, hvilke dynamiske processer, der er afgørende for et bosteds udvikling, samt hvordan de spiller sammen, og dermed har erfaringerne fra disse projekter været med til at forme mit forskningsspørgsmål.

Det er en vigtig del af min mentale bagage eller referenceramme som jeg havde med ved starten af studiet, og det er afgørende i et kvalitativt samfundsvidenskabeligt studie, som der her er tale om, at forskerens egen ballast, referenceramme eller for-forståelse tages i betragtning i en refleksiv og åben fortolkning af den indsamlede empiri.

## Studiets empiriske datagrundlag

For at få en dybere forståelse for hvilke forandringer der udløser en forandringsdynamik, og befolkningens evne til at håndtere forandringerne og den dynamik, der opstår, er der gennemført casestudier med interviews og indsamling af data i følgende bygder, hvor der endvidere er gennemført supplerende dataindsamling og interviews i de nævnte byer:

Nanortalik august 2010 (knappt tre uger)

- Aappilattoq
- Narsamijit (Narsaq Kujalleq - Frederiksdal)
- Tasiusaq og et par af de nærliggende fåreholdersteder
- Ammassivik (Sletten)

---

a Det var i den periode, jeg købte et feriehus i Kulusuk, som jeg siden har opholdt mig i kortere eller længere perioder hvert år.

- Alluitsoq (Lichtenau) <sup>a</sup>
- Alluitsup Paa (Sydprøven)

Qaqortoq august 2010 (en uge)

Narsaq september (en uge)

- Ipiutaq (fåreholdersted vest for Narsaq)
- Qassiarsuk

Kangaatsiaq (inkl. Aasiaat) november 2010 (godt to uger)

- Attu
- Iginniarfik
- Ikerasaarsuk
- Niaqornaarsuk

Upernavik august - september 2009 (små fire uger) samt marts - april 2011 (fire uger)

- Upernavik Kujalleq (Søndre Upernavik)
- Kangarsuatsiaq (Prøven)
- Aappilattoq
- Naajaat
- Innaarsuit
- Tasiusaq
- Nutaarmiut (og Ikerasaarsuk)
- Nuussuaq (Kraulshavn)
- Kullorsuaq

Ammassalik juni 2009 (tre uger) og september 2011 (to uger)

- Isortoq
- Kulusuk
- Tiniteqilaaq
- Kuummiut
- Sermiligaaq

Nuuk november 2009 (en uge), juni 2011 (en uge) og september 2011 (to uger)

Målet med at vælge et så bredt udsnit af bygder har været at kunne sammenligne konsekvenser af forandringsprocesser og dynamiske processer samt befolkningens evne til og strategi i forhold til at håndtere dem. Altså et komparativt studie for at vurdere eventuelle forskelle i udviklingstendenser lokalt og regionalt.

Det er oplagt, at det at opholde sig nogle dage eller en god uge i en bygd kun kan give en delvis og overfladisk forståelse, af forandringsdynamik, hvor det formodentlig havde givet en dybere indsigt at anvende den samlede feltstudietid på et halvt års tid på en enkelt bygd eller måske et par bygder. Det valg ville dog ikke have givet mulighed for et komparativt studie mellem distrikterne.

En anden tilgang havde været kun at vælge en enkelt bygd i hvert distrikt, men det indebærer en risiko for at fejltolke distriktet, da der kan være en ikke ubetydelig forskel mellem distriktets bygder. Min personlige erfaring ved samlet at have opholdt mig et års tid i Kulusuk og nogle måneder i et par af distriktets øvrige bygder indikerer også, at den overordnede forståelse af den lokale udviklingsdynamik ikke rykkes nævneværdigt af et længere ophold. Eller sagt på en anden måde, man kan med udgangspunkt i metode og erfaring ofte relativt hurtigt 'spotte' stedets primære udvik-

---

<sup>a</sup> Alluitsoq er et bosted med fem indbyggere (2010)

lingsdynamik, men naturligvis kan man 'spotte' forkert. Derfor kan det metodiske valg med kortere ophold i så mange bygder diskuteres.

## Metodisk tilgang

Metodisk har tilgangen til at belyse forskningsspørgsmålet været bottom up. Jeg er gået i dialog med bygdebefolkningen det enkelte sted med så åbent sind, det nu er muligt med den erfaring, viden og for-forståelse, jeg har i bagagen. Gennem samtalerne (interviews) det enkelte sted har jeg indkredset, hvad der lokalt var de vigtigste forandringsprocesser, og dermed den forandringsdynamik jeg ville fokusere på. Det er nødvendigt at tilrettelægge empiriindsamlingen, så den kan justeres i forhold til uforudseelige variationer (*Halkier 2001*). Det betyder, at tilgangen har været steds- og situationsafhængig, hvorved metoden er tilpasset de lokale forhold (*Hastrup 2003 a*), og bygdens indbyggere har indirekte være med til at sætte dagsorden, men kun til en vis grænse.

Inden ankomsten til et nyt sted har jeg gennem litteraturstudie, statistiske og økonomiske data mv. søgt at få et indblik stedet og dets 'grundforudsætninger', og gennem samtaler i byer og andre bygder har jeg ofte fået informationer eller hørt meninger/vurderinger om den pågældende bygd. Det har naturligvis også indgået i min for-forståelse eller samlede referenceramme inden ankomsten til et nyt eller tidligere kendt sted. Samtidig har jeg i forbindelse med empiriindsamlingen og primært interviews sikret mig at få belyst de overordnede problemstillinger, jeg generelt har forudsat for analysen, som beskrevet nedenstående.

Igennem empiriindsamlingen og primært interviewene er der foregået en løbende udvikling og justering af de temaer, der har været i fokus, tilpasset dels den enkelte interviewede dels den pågældende bygd. Der er dermed anvendt en abduktiv forskningsstrategi, hvor jeg har fortolket og kategoriseret den enkelte interviewedes egen fortolkning af bygdens sociale liv, de igangværende forandringsprocesser og den forandringsdynamik, der måtte være. I den videre analyseproces er indtrykkene fra den enkelte bygd blevet kategoriseret for dels at få et overblik over udviklingsdynamikken det pågældende sted dels at muliggøre en sammenligning mellem forskellige bygders udviklingstendenser. Der er således tale om et komparativt studier, der er baseret på elementer af grounded theory. (*Halkier 2001*)

## Samtalens (interviewets) karakter

Gennem forskningsprojektet er der samlet gennemført mere end 130 interviews med indbyggere i bygder samt enkelte færeholdere. Der har i alle tilfælde været tale om 'åbne interviews' (kvalitative interviews) eller 'styrede samtaler', om man vil, hvor samtale skal opfattes som en gensidig dialog.

Erfaringerne fra tidligere projekters kortlægning af miljøforhold og udvikling af turismepotentialer i grønlandske bygder har lært mig, at mere strukturerede eller 'lukkede' interviews kan være meget lidet informative. Enten bliver svaret meget kortfattet som suu/aap - naamik eller asuki (ja - nej - det ved jeg ikke), eller de bliver påvirket af den spurtes forventninger til, hvad spørgeren forventer at høre (*Halkier 2001*).



I et tidligere projekt forsøgte jeg i en østgrønlandsk bygd gennem strukturerede interviews at få et overblik over de unges forventninger til fremtiden som:

- Egne forventninger og drømme om uddannelse, erhverv og bosted.
- Egen vurdering af bygdens udviklings- og erhvervspotentialer.
- Om der var en kønsbetinget forskel i forhold til egne ønsker, og hvordan de forventede, at det modsatte køn ville reagere på det.

Interviewene startede med de nogenlunde dansktalende, og jeg havde valgt at have en fuldt dobbeltsproget tolk fra bygden med for at hjælpe ved eventuelle sprogproblemer. Det gik hurtigt op for mig, at svarene var forbløffende enslydende, og på et tidspunkt spurgte tolken: *‘Vil du virkelig tale med flere?’* Hvad han mente? *‘Du vil blive ved med at få de samme svar, for de svarer, hvad de tror, du gerne vil høre’*. Hvad jeg så skulle gøre? *‘Du skal tale med dem’*.



*Fanger i Naajaat på vej til Innaarsuit med hellefisk, Upernavik, april 2011*

I en anden sammenhæng har jeg i nogle af Ammassaliks bygder forsøgt med en mindre spørgeskemaundersøgelse, og også der blev besvarelsene forbløffende ens – som om de tilstræbte at svare det, som de forventede, andre ville svare, eller det jeg forventede, de ville svare. Det er på den baggrund min vurdering, at anvendelsen af spørgeskema og/eller interviewguide i en bygdekontekst kan være problematisk.

Derfor er der valgt at benytte åbne kvalitative interviews eller styrede samtaler, der har en anden karakter end de ofte anvendte styrede (eller lukkede) interviews. Samtalen (dialogen) bygger på en gensidig og ligeværdig udveksling af viden og synspunkter, hvor jeg løbende bidrager med oplevelser og oplysninger fra andre dele af landet,

og hvor humor indgår som et vigtigt element. Det er vigtigt at kunne grine sammen, og når jeg som dansker kommer med historier om, hvordan jeg har kvajet mig i en eller anden sammenhæng, kommer der tilsvarende historier vi kan grine af, men som også belyser en given problemstilling.

Vi starter med almindelig smalltalk som vejret, fangsten, børnene, eller hvad der nu forekommer relevant, og hvor samtalen får lov at løbe relativt frit, men jeg spørger ind, når der opstår emner, der har relevans for at belyse den enkeltes vurdering af forandringsprocesser og hvordan de håndteres. Under vejs kan samtalen oftest 'drejes', så den kommer rundt om de centrale temaer, der omfatter:

- Erhvervsgrundlag
- Fangst/fiskeri/indhandlingsmuligheder
- Erhvervsmuligheder for kvinder
- Sociale forhold, trivsel og eventuel fattigdom
- Klimaforandringer og konsekvenser
- Er der nogen i bygden, der er med til at drive og 'styre' udviklingen og hvem?
- Uddannelseskvalitet og -muligheder
- Konsekvenserne af at børnene oftest skal afslutte folkeskolen i den nærmeste by
- De unges fremtidige valg af bosted og om der er en forskel i begrundelsen for kvinde og mand (spørges til alle aldre)
- Hjemmestyrets/selvstyrets forskellige tiltag/beslutninger, der har konsekvenser for bostedets fremtidige udvikling
- Vurdering af egen bygds og nærliggende bygders fremtidsmuligheder.

Den viden, der opstår gennem samtalerne, er social viden om, hvordan den enkelte opfatter og fortolker forandringsprocesser og den sociale dynamik, de udløser. (Hastrup 2003 b).

Relativt hurtigt i samtalen forklares altid, hvorfor jeg er kommet, og hvorfor jeg stiller spørgsmål, og oftest spørger jeg samtidig, om jeg må tænde en optager (diktafon), *'fordi jeg er en gammel mand, der har svært ved at huske det hele'*. Stort set altid har svaret været ja, og jeg vurderer, at det ikke har ændret på det videre forløb af samtalen.

Gennemsnitligt har samtalerne taget omkring en time. En del har været væsentlig længere, og en del har været kortere. Jeg karakteriserer det kun som et åbent interview, hvis vi har været gennem hovedparten af ovenstående emner. Nogle af de åbne interviews er gennemført med to eller flere personer samtidig, og der har dermed været tale om gruppeinterviews.

Langt størstedelen af interviewsne er optaget på diktafon. Enkelte er ikke optaget, fordi jeg vurderede, at det var upassende at spørge, eller i få tilfælde fordi diktafonen var løbet tør for strøm. Endelig har der været et par stykker, der pænt har takket nej til, at samtalen blev optaget. I disse tilfælde er der umiddelbart efter samtalen skrevet et referat.

Alle disse interviews er ikke transskriberede, da jeg har vurderet, at værdien af en transskribering ville være begrænset, netop fordi der er tale om åbne interviews, der specielt indledningsvis kommer 'langt omkring'. I forbindelse med de enkelte interview eller i forlængelse heraf er der taget noter med hovedtemaer og hovedsynspunkter, og interviewene er efterfølgende gennemlyttet for at uddrage de centrale synspunkter og konklusioner. I en del tilfælde er interviews eller dele heraf gennemlyttet

flere gange for at kunne anvende dem i forskellige sammenhæng, og ofte er det for overskuelighedens skyld endt med en helt eller delvis transskribering.

## *Hvem er der talt med*

Kønsmæssigt har samtalerne samlet set været ligeligt fordelt. I enkelte bygder er der udelukkende talt med kvinder og i andre kun med mænd, men oftest har det været en skøn blanding. Aldersmæssigt har de personer, der er talt med (eller respondenterne), været fra 15 til midt i halvfjerdserne men med klar overvægt i aldersgruppen 20 til 50 år, fordi denne aldersgruppes personlige valg af fremtid kan have stor indflydelse på bygdens udvikling. De helt unge kan give vigtige informationer om deres oplevelse af bygdens sociale funktion, men de er oftest usikre på deres fremtidsplaner og forventninger.

De ældste er ofte gode til at sætte bygdens nuværende situation ind i en historisk kontekst, og her er det karakteristisk, at de ofte sammenligner de nuværende forandringsprocesser med tidligere udfordringer som klimatiske fluktuationer, udviklingen i fiske- eller fangstunderlag eller G-60 politikken. Derimod har samtalerne med ældre ikke fokuseret på deres overvejelser om, hvorvidt de ønsker at ende deres dage i bygden eller at komme til en by med bedre forhold og service for ældre, fordi et sådan valg sjældent har betydning for bygdens fremtidige udvikling.

Jeg er stort set altid ankommet til en bygd sammen med en fra nabobygden eller byen, der har kunnet hjælpe med at etablere den første kontakt. I forbindelse med hver samtale er der blevet spurgt om, hvem de ellers kunne anbefale at tale med, hvorved der er opnået en sneboldeffekt (snowballing), hvor den ene respondent leder hen til de næste. (Halkier 2001) Samtidig er der konsekvent også talt med andre personer, jeg har mødt ved butikken, havnen, servicehuset mv. for at forebygge, at samtalerne kun blev med én familie eller folk med bestemte holdninger. Ved hver gang at spørge, om vedkommende kunne anbefale andre at tale med, er der hurtigt afdækket et lille 'netværk' af mulige respondenter. Det har ikke altid været muligt at tale med alle potentielt relevante respondenter, fordi nogle har været på fangst, fiskeri, besøg eller andet. Specielt i mindre bygder kan det udgøre en begrænsning, som da jeg opholdt mig nogle dage i en lille bygd, medens størstedelen af befolkningen var til fodboldkamp i nabobygden.

## *Samtalens dynamik*

Interviewene blevet brugt til at udvikle og underbygge en samlet forståelse af udviklingstendenser og forandringsprocesser ved de enkelte bosteder, ligesom de udgør den primære kilde til analyse af befolkningens strategi i forhold til forandringsprocesser, og i hvilket omfang de formår at udnytte eksisterende og nye potentialer eller resignerer over for udviklingen

Interviewformen har betydet, at interviewene løbende har kunnet udvikles og udbygges, så jeg har fået bedre forudsætninger for at tale med den næste. De første interviews et nyt sted et typisk blevet brugt til at skabe eller rettere supplere et overblik over bygdens samlede erhvervsgrundlag og sociale funktion samt til at få input til, hvem der i øvrigt burde/kunne tales med. Den viden, der her er indsamlet, er benyttet i de efterfølgende interviews, så der hele tiden er bygget ovenpå. Det er således ikke kun i forhold til at finde potentielle respondenter, der er benyttet snowballing. Meto-

den er samtidig brugt til at udvide de temaer, der blev talt om og løbende udvikle min egen forståelsesramme for den pågældende bygd.

Meget ofte er jeg, efter at have talt med andre i en bygd, vendt tilbage til den/de første med uddybende spørgsmål, og det har kunnet afstedkomme, at jeg senere er vendt tilbage til de, der sidst blev interviewet i den første runde. Her er jeg ofte blevet mødt med et grinende *'kommer du nu igen'*.

Ud over at snowballingeffekten er brugt i de enkelte bygder, er den blevet brugt inden for distrikterne. Den viden jeg har fået i en bygd har der kunnet bygges videre på i de næste, og jeg har ofte på den måde kunnet belyse en given problemstilling fra en anden vinkel. Det gælder områder lige fra fangst og fiskeri til, hvorfor butikken, skolen eller tilsvarende i en given bygd fungerer godt/dårligt.

At opholde sig nogle dage eller op til en uge i en byde (i nogle bygder specielt i Ammassalik distrikt har jeg dog opholdt mig væsentlig længere) og tale med nogle indbyggere om deres oplevelse af forandringsprocesserne, og hvordan de håndterer dem, kan aldrig blive andet end *'at krasse i overfladen'*. Og den jeg taler med vælger naturligvis, hvad jeg skal høre, og i særdeleshed hvad jeg ikke skal høre. Eksempelvis har jeg flere gange prøvet at komme ind på et emne som incest, der er et udbredt problem over alt i Grønland, men emnet har stort set været tabubelagt selv for personer, hvor jeg har været rimeligt overbevist om, at de ikke er berørt.

Men som nævnt indebærer andre metoder for empiriindsamling andre metodiske problemer og dermed muligheder for fejltolkninger og/eller subjektivitet. Samlet vurderes det, at åbne interviews med mere end 130 personer fordelt over 24 bygder og et tilsvarende antal *'løse samtaler'* har givet et rimeligt billede af bygdebefolkningens vurderinger af forandringsprocesserne og hvordan de håndterer dem.

## *Den sproglige barriere*

Mine manglende grønlandskundskaber udgør en naturlig barriere for, hvem jeg har kunnet tale med. Det indeholder et klart selekterende element, hvor de bedst dansk-talende oftest findes på skolen, i kommunens filialkontor eller elværket, men i de fleste bygder er der faktisk en del, der taler et rimeligt dansk. Ofte er det ikke noget, de *'reklamerer'* med, og når jeg har spurgt en (nogenlunde) dansk-talende, om der er andre dansk-talende i bygden, har svaret ofte været nej. Når jeg så har *'nulret rundt'* og faldet i snak med folk i butikken, ved havnen og andre steder, har det vist sig, at der var flere, der godt kunne gennemføre et meningsfyldt åbent interview, og det er oftest relativt let at komme i dialog med folk i bygderne. Samtidig har jeg rimeligt hæmningsløst *'banket på døren'* alle offentlige steder som sundhedsstation, filialkontor, servicehus, fabrik/indhandling osv., for at se, om her var nogen, der talte lidt dansk.

I de fleste bygder har der været nogen, der beredvilligt har fungeret som tolk, når jeg gerne ville tale med bestemte målgrupper eller personer, og på den måde har noget af sprogbarrieren kunnet overvindes. Tolkene har typisk været læreren, butiksbestyrelsen mv., eller en indbygger der på et tidspunkt i livet har boet i Danmark. Der er ikke tale om professionelle tolke, og jeg har ingen garanti for, at alt er tolket korrekt. Nogle gange har tolken også blandet sig i samtalen, så der reelt har været tale om en trekant- (eller mere) samtale (gruppeinterview), hvor tolken samtidig har oversat frem og tilbage til grønlandsk. Tolkens dansk-kundskaber har ind i mellem været svingende, men modsvarende har den der blev tolket for nogle gange været i besiddelse af så re-

lativt gode danskundskaber, at vedkommende har bidraget til 'tolkningen'. Sådanne samtaler har taget tid, og jeg har brugt meget energi på at sikre mig, at budskabet nu var korrekt forstået ved ganske enkelt at spørge igen, og spørge om det var sådan det skulle forstås. Hvis jeg på nogen måde har været i tvivl om budskabet, er det ikke blevet brugt.

Det er indiskutabelt, at det havde højnet kommunikationen, hvis jeg havde kunnet gennemføre alle de åbne interviews på grønlandsk.

Spørgsmålet er, om en grønlandssproget ville have fået lige så åbne svar, eller om der er en fortrolighedsbarriere, fordi samfundet er så lille, at man hurtigt kommer ud for en familie- eller vennerelation til den, der interviewer, også selvom man ikke ved det? Om der er en større åbenhed over for en fremmet dansker, og om sprogbegrænsningen gør, at der bliver talt mere lige ud af posen? Det er ikke lykkedes at finde et endegyldigt svar på de spørgsmål, og de eventuelle fordele vil aldrig kunne kompensere for fordelene ved at gennemføre samtalerne på et fælles modersmål.



*Fra Innaarsuit til Tasiusaq, Upernavik, april 2011*

## **Transport**

Transporten mellem bygderne og til og fra byerne er i langt de fleste tilfælde foregået med lokale fangere i deres åbne joller, og for den anden tur rundt til bygderne i Upernavik distrikt i marts/april 2011 med hundeslæde og snescooter. I flere af bygderne har

jeg under opholdet været med på fiskeri eller fangst med andre, end den jeg har rejst med.

Ofte har den fanger, jeg har rejst eller fisket/fanget med, startet med at sige, at han ikke taler dansk, men når man sidder sammen i mange timer i en jolle eller på en slæde, og han har forstået, hvorfor jeg rejser rundt i distriktet, er det utroligt, hvor meget vi alligevel har kunnet kommunikere på en uskøn blanding af grønlandsk og dansk. Disse samtaler er ikke karakteriseret som åbne interviews, men de har givet et meget værdifuldt supplerende indblik i den lokale levevis, og hvordan de håndterer dagen og vejen og de mange forandringsprocesser, ligesom de har bidraget til en god forståelse af distriktets familie- og slægtsforhold og flyttemønstre.

Metodisk har der været anvendt den samme fremgangsmåde med åbne interviews, men der har klart været en tendens til at være mere styrende for samtalen og mere specifikt spørgende. Nogle har til tider sikkert opfattet det som lidt insisterede.

I forhold til offentlige ansatte på bygdekontorer, kommunekontorer mv. er jeg ofte kommet uanmeldt for at aftale et møde en af de nærmeste dage, og generelt er jeg blevet utroligt godt modtaget, og der har været stor velvillighed til at give datamateriale og officielle eller personlige vurderinger - også om mere ømtålelige emner.

Tilsvarende er der efter samme koncept gennemført en række interviews i Nuuk.

## **Fortrolighed**

Gennem dataindsamlingen og samtaler med de kommunale forvaltninger, selvstyre-administrationen, selvstyrejede virksomheder mv. er jeg kommet i besiddelse af en række data, informationer og vurderinger der fordrer fortrolighed. Det er der i et forskningsprojekt som dette intet usædvanligt i, men det sætter en naturlig grænse for, hvor detaljeret der kan oplyses om de bagvedliggende data for projektets delkonklusioner.

## **Anonymitet**

Gennem interviews med befolkningen i specielt byggerne har jeg fået en række informationer, der på den enen eller anden måde må opfattes som stærkt personfølsomme, men som er afgørende for en samlet forståelse af forskningsspørgsmålet.

Der kan være tale om alt fra interne familierelationer, viden om sociale forhold, kendskab til pengeværdien af en fangers 'brætsalg' i omkringliggende byer og dermed om omfanget af personlig 'sort' økonomi.

Selvom samtalen oftest er blevet optaget, har den enkelte oplevet det som en personlig og dermed fortrolig samtale mellem vedkommende og mig, og har derfor ikke tænkt over, at det kunne være ubehageligt for vedkommende selv eller andre at få oplysninger ud, eller at oplysningerne direkte kan bringe nogen i 'fedtefadet'.

En stor del af byggerne er så små, at en anonymisering inden for bygden sjældent vil give mening. Alle vil kunne gætte, hvem der er kommet med en given vurdering eller udtalelse.

Derfor er det valgt at generalisere en række vurderinger og oplysninger eller at citere udsagn i anonymiseret form, hvor også vedkommendes bosted er anonymiseret.

Tilsvarende har jeg haft åbenhjertede og særdeles informative samtaler med medarbejder i de kommunale administrationer, selvstyret eller tilsvarende, der har bidraget med oplysninger eller vurderinger, der direkte citerende kunne give vedkommende

eller andre problemer. Og ikke så få gange har jeg været ude for, at når samtalen var færdig, og diktafonen slukket, så startede vi reelt forfra, og jeg fik en anden og langt skarpere vurdering af et givet emne. Mange har helt åbenlyst været bange for, at deres vurderinger skulle kunne offentligt citeres, hvilket jeg naturligvis respekterer.

Derfor tillader jeg mig også i sådanne tilfælde at anonymisere.

## Bearbejdningen af data

I forbindelse med empiriindsamlingen er der løbende foretaget en overordnet tematisering og kategorisering for at få et mere systematisk overblik over udviklingstendenser i den enkelte bygd og i hvert af de fire distrikter Nanortalik, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik. Efterfølgende er interview, notater og andre empirisk data gennemgået og gennemlyttet for hvert distrikt for at finde hovedtendensen i forskellige udviklingsdynamikker for det pågældende distrikt. I analysen af de enkelte bygder og distriktet indgår også interviews og anden empiri indsamlet i nabobygder, distriktets hovedby, Nuuk og øvrige steder.

På baggrund heraf er der inden for hvert distrikter udvalgt to bygder, som cases jeg har vurderet tilsammen kan illustrere den generelle tendens for udviklingsdynamik(er) i distriktet. Udvalgelsen af case-bygder for det enkelte distrikt er baseret på bygdens lokale udviklingsdynamik(er), hvor indgår elementer som, i hvilket omfang befolkningen udnytter nye potentialer, om den holdningsmæssige tendens er udvikling, stagnation eller afvikling, omfanget af og holdningen til sociale problemer, de interpersonelle relationer og holdningen til de unges uddannelse og fremtid. På den ene side er det tilstræbt at de udvalgte cases illustrerer den overordnede udviklingsdynamik i distriktet, på den anden side at vise spændvidden inden for distriktet, og den enkelte bygd må ikke anses som repræsentativ for distriktet. I en opsamlende diskussion for det enkelte distrikt diskuteres, om de udvalgte cases giver en rimelig illustration af de primære tendenser, hvor der peges på karaktertræk for distriktets øvrige bygder.

Som nævnt tidligere i kapitlet tager den empirisk baserede vurdering af den enkelte bygd udgangspunkt i 3 til 7 længerevarende åbne interviews (eller samtaler) kombineret med en række kortere og mindre strukturerede samtaler, samt de indtryk det at nulrer rundt i bygden har givet. Dermed har dialogen været det primære redskab til den lokale empiriindsamling. (Hastrup 2003 b) Der er allerede ved udvalgelsen af personer til de længerevarende åbne interviews foregået en selektion, der kan indebære en vis subjektivitet, selvom det er tilstræbt i den enkelte bygd og i særdeleshed i distriktet som helhed at få en så bred repræsentation som muligt.

For de udvalgte bygder (cases) er interviewenes igen gennemlyttet og kodet, og indholdet er kategoriseret i temaer. Resultatet af tematiseringen har sammen med øvrige indtryk (empiri) dannet grundlaget for den endelige vurdering af, hvilke forandringsprocesser der har igangsat eller bidraget til en given udviklingsdynamik for den pågældende bygd.



## Præsentation af den enkelte bygds dynamik

Hvert distrikt præsenteres samlet som et selvstændigt kapitel, der indledes med en summarisk beskrivelse af distriktets generelle udvikling i de sidste årtier. Derefter præsenteres den enkelte bygd med en meget kort indledende beskrivelse af bygden, hvorefter de personer, der er gennemført længerevarende interviews med, præsenteres.

Så følger en analyse af, hvilke forandringsprocesser der har igangsat hvilke dynamikker, samt hvordan befolkningen håndterer og reagerer i forhold til udviklingsdynamikken. Analysen følger som udgangspunkt den tematisering (kategorisering), der er opstået gennem bearbejdningen af interviews. I de enkelte temaer er indsat udvalgte citater fra interviewes, der dels underbygger vurderingen dels illustrerer spændvidden i vurderingen. Det er tilstræbt, at lade den enkelte interviewede selv tale, for at muliggøre en vurdering af vedkommendes vurderinger og synspunkter, og i det omfang interviewene indikerer forskellige vurderinger, er tilstræbt at vise det. Målet er ikke at genfortælle det, den enkelte har sagt, men at præsentere en sammenhængende fremstilling af kompleksiteten i den enkelte bygds udviklingsdynamik (*Hastrup 2003 b*). I analysen af den enkelte bygd kan som nævnt også indgå andre empiriske bidrag som interviews i distriktets hovedby, ligesom der kan indgå citater herfra. I givet fald vil det fremgå.

Afslutningsvis diskuteres en samlet vurdering af den enkelte bygds primære udviklingsdynamikker, og hvordan befolkningen forholder sig til og håndterer dem.

Kapitlet om det enkelte distrikt afsluttes med en opsummering af de overordnede udviklingsdynamikker for de udvalgte bygder og en diskussion af, i hvilket omfang de kan anses for at være dækkende for hele distriktet.

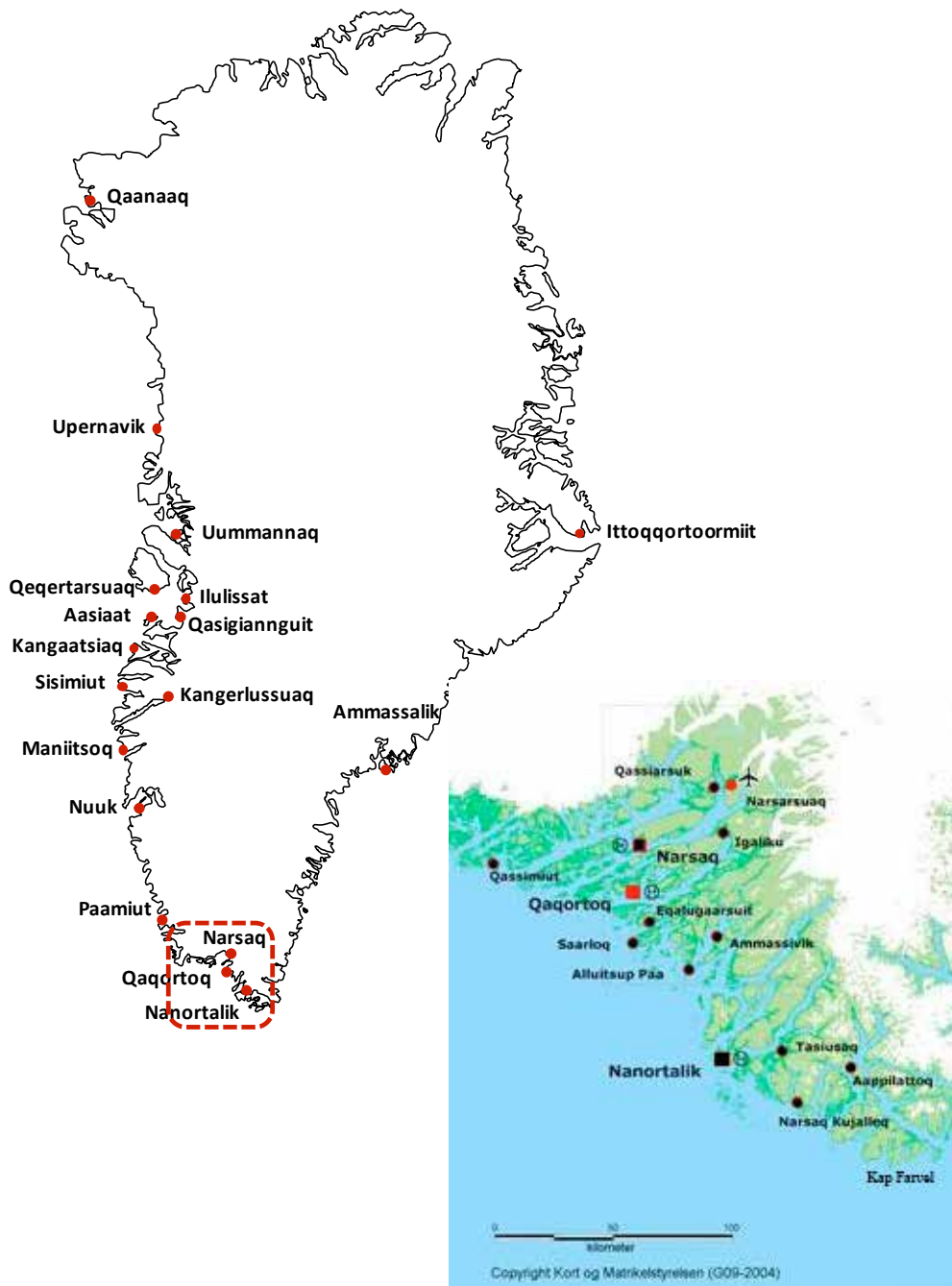


*Aappilattoq, Nanortalik, august 2010*



## Kapitel 13

# Nanortalik - Sydgrønland



# Nanortalik - Sydgrønland

I kapitlet om Nanortalik vil der blive fokuseret på de to bygder Aappilattoq og Alluitsup Paa. Aappilattoq er valgt, fordi det er distriktets mest isolerede bygd, og en bygd der gennem flere år ikke har haft et indhandlingssted samt det sted, hvor fangst spiller den største rolle. Alluitsup Paa er valgt, fordi det i en årrække var Grønlands største bygd med godt 600 indbyggere ved hjemmestyrets indførelse, og hvor livet og erhvervsgrundlaget i høj grad var centreret om rejefabrikken. Siden lukningen af fabrikken er indbyggertallet faldet markant. Der er dermed tale om to meget forskellige bygder, og det vurderes, at de giver en nogenlunde illustration af spændvidden i distriktets udviklingsdynamik, uden de skal opfattes som repræsentative for distriktets tre øvrige bygder.

Der vil endvidere være et selvstændigt afsnit om fåreholdererhvervet, der på flere måder skiller sig ud fra Nanortaliks bygder og det øvrige Sydgrønland, hvad angår forandringer og udviklingsdynamik. Fåreholderstederne er spredt ud over det meste af Sydgrønland og alle tre distrikter (tidligere kommuner), men behandles som en samlet gruppe, dels fordi de ofte ligger isoleret, dels er en relativt homogen gruppe, og endeligt er de samlet set en lille befolkningsgruppe på størrelse med en større bygd.

Indledningsvis vil der være en ganske kort præsentation af Nanortalik distrikt, og afslutningsvis diskuteres den samlede udviklingsdynamik for distriktets bygder, og om der ses andre tendenser i distriktets tre øvrige bygder.

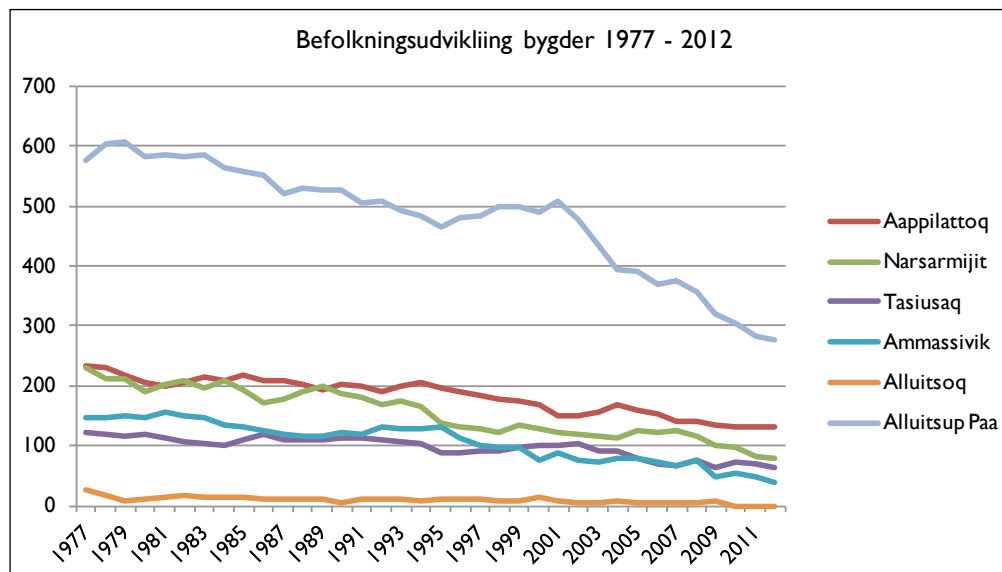
## Nanortalik

Nanortalik er Grønlands sydligste distrikt, og distriktet lukkes jævnlige inde i storisen, der driver ned langs Østkysten og rundt Kap Farvel i forår, sommer og det tidlige efterår, og specielt i den sydlige del. Storisen giver gode fangstmuligheder, og derfor var distriktet forholdsvist tæt beboet med mange bopladser, men canadiernes massive sælfangst på New Foundlands bankerne og nordmændenes intensive sælfangst i storisen langs østkysten underminerede fangstunderlaget, og ved begyndelsen af forrige århundrede var der tale om decideret sult og fattigdom specielt i distriktets sydligste del.

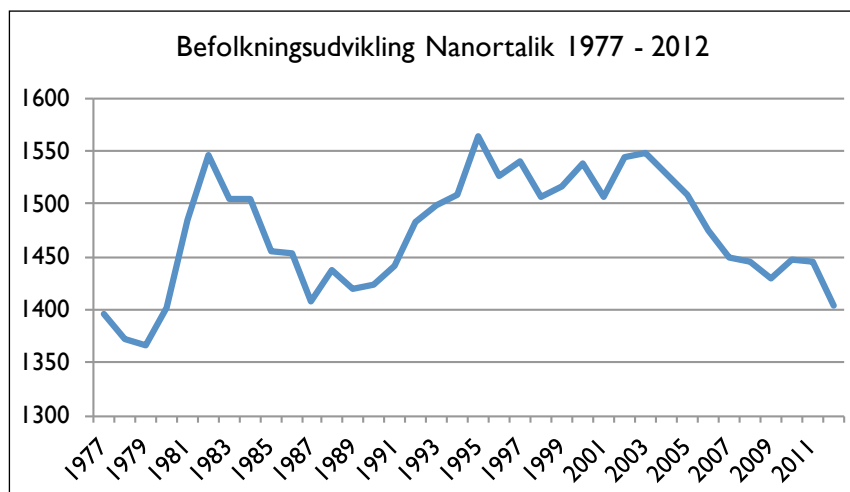
Omstillingen til fiskeri og torskefiskeriet fik hevet distriktet ud af fattigdom, men her blev storisen til lidt af en forbandelse, der jævnlige umuliggjorde fiskeriet specielt i distriktets sydligste del, så der foregik en delvis flytning mod nord og primært til Nanortalik. I distriktets nordligste del og specielt omkring Alluitsup Paa var fiskeriet godt, og distriktets nordligste del blev en del af 'Banankysten', der under torskefiskeriets storhedsperiode var den rigeste del af landet. Nanortalik og distriktets sydligste del kom aldrig på højde med det øvrige Sydgrønland, og der blev på grund af storisen investeret mindre i indhandling og infrastruktur.

Siden torskefiskeriets endelige kollaps omkring 1990 har Nanortalik og bygderne været præget af manglende erhvervsgrundlag, arbejdsløshed, sociale problemer, hvor den eneste positive undtagelse var Alluitsup Paa, der forsat havde god økonomi og beskæftigelse på grund af rejefabrikken, til den blev solgt i 2001. Først søgte befolkningen fra bygderne mod Nanortalik, der fik en befolkningsmæssig opblomstring, men siden årtusindskiftet er der foregået en samlet affolkning af distriktet.

I dag har Nanortalik distrikt fem bygder, idet de sidste fastboende er flyttet fra Alluitsoq (Lichtenau), og der kan stilles et berettiget spørgsmål ved, om Alluitsoq, der er det tidligere hovedsæde for Herrenhutterne (Brødremenigheden) i Sydgrønland, reelt har været en bygd i hjemmestyreperioden, da der ikke har været nogle af de faciliteter, der forbindes med en bygd, og befolkningstallet på intet tidspunkt har oversteg 17.



Befolkningsudvikling for Nanortaliks bygder 1977 til 2012 (Grønlands Statistik 2012 a)



Befolkningsudvikling i Nanortalik 1977 til 2012 (Grønlands Statistik 2012 a)

# Aappilattoq

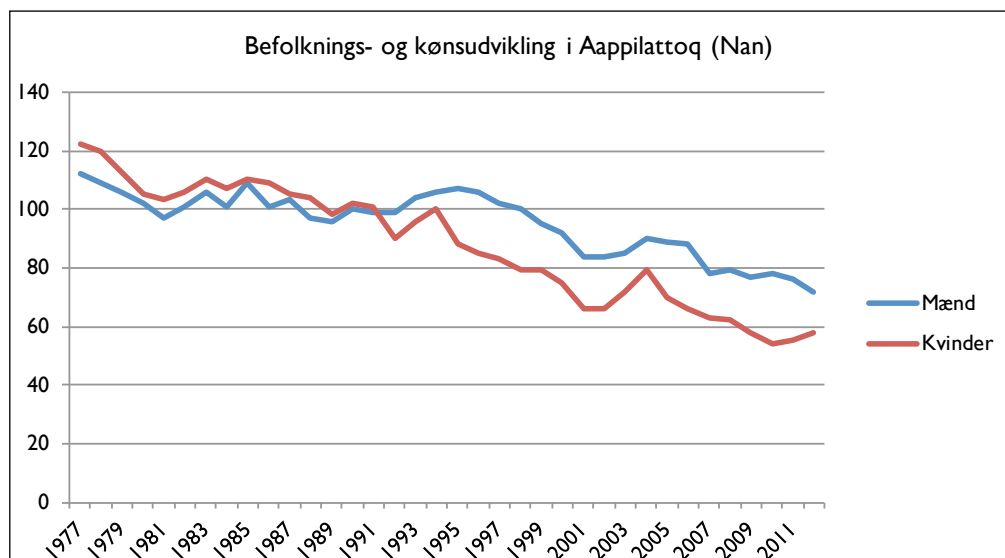
Aappilattoq ligger nærmest stik øst for Nanortalik i fjord og sundsystemet Ikerasasuaq (Prins Christians Sund) og har været kendt som boplads fra 1880 og formodentlig også før, men i begyndelsen af 1900 blev bopladsen affolket for en periode, indtil der blev fundet mange fisk i fjord- og sundsystemet, og der blev anlagt et udsted i 1923. (Madsen 2009)

Aappilattoq indgik i det tidligere administrative Kap Farvelområde, der i 1947 endvidere omfattede Frederiksdal (Narsarmijit/Narsaq Kujalleq) samt tre mindre bopladser og i alt 400 indbyggere. På grund af tilbagegangen i sælfangsten og de besværlige besejlingsforhold, som vejr og storis medfører, vurderede Grønlandskommissionen af 1948, *'at Kap Farvel-distrikter hører til de allerringeste områder i landet. Dette skyldes antagelig for en del de ringe erhvervsmuligheder, men også i nogen grad, at befolkningen er en del tilbage i kulturel henseende, måske fordi den bor i et yderdistrikt, med hvilket kontakten kun er ringe'*.

Derfor anså kommissionen *'det for en tvingende nødvendighed, at størstedelen af befolkningen i Kap Farvelområdet allersnarest flyttes til et sted – eller flere steder – hvor den kan finde erhverv og boliger, således at denne lille befolkningsgruppe kan få menneskeverdige livsvilkår'*, (Grønlandskommissionens betænkning 1950, bind I s. 42) og det blev eksplicit anbefalet, Aappilattoq blev nedlagt.

Anbefalingen er lidt bemærkelsesværdigt, da distriktet målt pr. indbygger havde en større indhandling af torsk end Julianehåb distrikt som helhed, men argumentet var, at Julianehåb distrikt havde andre erhvervsmuligheder og primært fårehold. (Grønlandskommissionens betænkning 1950, bind I)

Befolkningen blev boende, i Aappilattoq og bygden voksede fra 147 indbyggere i 1947 til 234 i 1977, og indbyggerene fik i høj grad del i torskeeventyret.



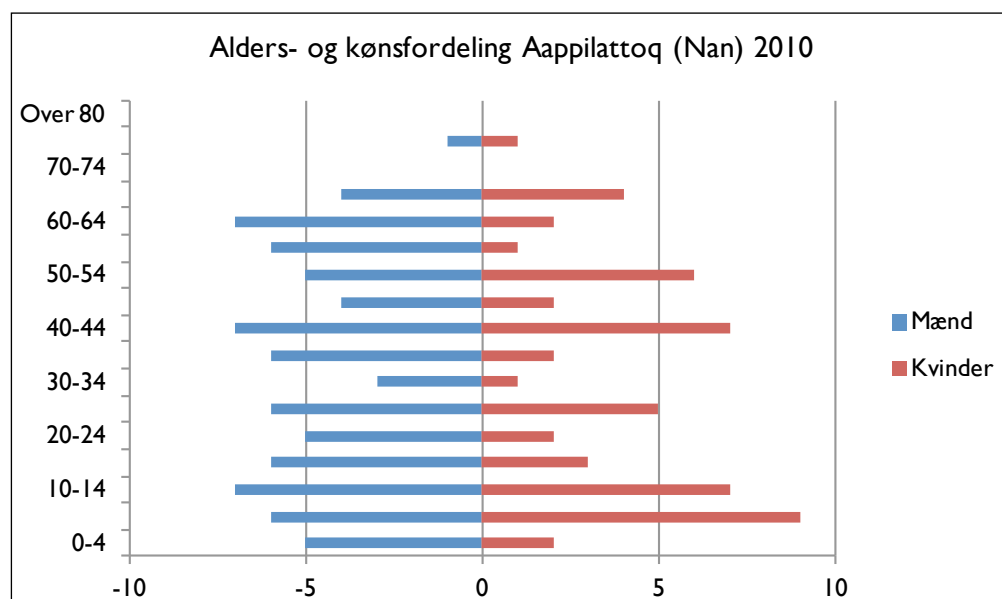
Befolknings- og kønsudvikling i Aappilattoq ved Nanortalik fra 1977 til 2012 (Grønlands Statistik 2012 a)

Bygden har et indhandlingsanlæg til produktion af salt- og tørfisk, og i 1970'erne og 80'erne gav det god beskæftigelse og rimelige indtægter. Aappilattoq er imidlertid altid blevet opfattet som et lidt afsides sted, der ikke stod øverst på de politiske prioriteringer over investeringer, hvilket bl.a. ses ved at bygden har det ældste og mindste elværk, jeg har besøgt.



*Elværket i Aappilattoq august 2009*

Siden torskefiskeriet brød sammen og indhandlingsanlægget lukkede i slutningen af 1980'erne er der foregået en gradvis afvandring, og samtidig er der opstået et kvindeunderskud, og i 2010 var befolkningstallet i Aappilattoq nede på 132 med en ujævn køns- og alderssammensætning med underskud specielt for kvinder i nogle aldersgrupper i den reproduktive alder.



Alders- og kønsfordeling i Aappilattoq ved Nanortalik 2010 (*Grønlands Statistik 2012 a*).

## Interviewede

I Aappilattoq havde jeg længerevarende samtaler (åbne interviews) med:

- Johan der er timelærer på skolen. Johan født og opvokset i Aappilattoq men tog som ung i 1970'erne til Danmark og arbejde i fire år som sømand, hvorefter han vendte hjem for at deltage i torskefiskeriet. Derfor taler han udmærket dansk. Johan vil gerne tage den decentrale læreuddannelse men kan ikke komme til det, fordi der ikke er nogen uddannet lærer på skolen.
- Hans er fanger og på alder med Johan. Han er bygdebestyrelsesformand og formand for den lokale afdeling af KNAPK <sup>a</sup>. Det var Johan, der satte mig i forbindelse med Hans, og da Hans' danskkundskaber er meget begrænsede, hjalp Johan med at oversætte. I løbet af samtalen gik vi lidt rundt i bygden og så på forskellig ting, der indgik i samtalen, som fabrikken, butikken mv. Ved et par lejligheder blev samtalen udvidet til at omfatte et par øvrige fanger og en af fangerens kone samt butiksbestyreren, og et par af dem talte ikke dansk, men Johan tolkede ufortrødent og tilsyneladende til alles tilfredshed.
- Esajas, ung afløser på elværket, der har været i skolepraktik på Jern og Metalskolen i Nuuk og hos Nukissiorfiit, og som er udpeget til den kommende elværksbestyrer fra januar 2011.

Endvidere blev der gennemført lidt kortere interviews, der ikke kom rundt om alle temaer, med:

- Paneeraq, ung enlig mor til en datter på to år.
- Josva-Poul, en stor dreng på 16 år. Josva-Poul var noget genert og tilbageholdende men svarede kort og præcist på mine spørgsmål, og så var det ham, der var så venlig at sejle mig til Narsarmijit i sin lille jolle.

Jeg fik også småsnakket med en del andre, men danskkundskaberne i Aappilattoq er noget begrænsede.

Da jeg var på vej ned til havnen for at sejle videre til Narsarmijit, kom en fanger i midten af 40'erne mig i møde og spurgte på stort set fejlfrit dansk: *'Skal du sejle nu – jeg ville høre om du skal med ud på fangst?'* I mit stille sind bandede jeg lidt, for ham ville jeg gerne have talt med – og med på fangst. Jeg overvejede kort at udsætte rejsen til næste dag, men jeg havde pakket og Josva-Poul stod ved jollen og ventede. Så jeg forklarede, at jeg fra flere havde fået at vide, at der ikke var andre i Aappilattoq, der taler dansk. *'Nå – det er der ikke så mange der ved, men jeg har en gang arbejdet i Danmark'*.

## Erhvervsgrundlag

I de første år efter indhandlingsanlægget (fabrikken) lukkede, var der en del, der klarede sig økonomisk ved fangst og indhandling af sælskind, men indhandlingsprisen har langt fra fulgt den almindelige prisudvikling, og i perioder har der været indhandlingsstop. Antallet af registrerede fuldtidsfangere er faldet fra 19 i 1996 til 12 i 2007 (NORDREGIO 2010), men når jeg spurgte var der en del flere, der supplerede med noget fangst, og hvorfor være registreret, hvis man ikke indhandler sælskind.

*Fanger: Priserne [på sælskind] falder og falder, så det er [blevet] svært.*

---

a KNAPK (Kalallit Nunaanni Aalisartut Piniartullu Kattuffiat) den grønlandske fisker og fangerorganisation

I 2009 var der 16 fangere, der indhandlede 1.946 sælskind, og med en gennsnitspris på 305 kr. giver det ca. 37.000 kr. til hver. (*Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug 2011*)

Ellers er erhvervsunderlaget de godt femten hel- eller deltidsstillinger, der holder bygden i gang som skolen, butikken, kommunens filialkontor, sundhedsstationen, elværk, kirke, dag- og natrenovation, hjemmepleje, snerydning, en lille kiosk mv., der langt fra alle er fuldtidsstillinger.

Der er et tilsvarende antal, der af Nanortalik kommune blev 'parkeret' på førtidspension, hvoraf en del blev førtidspensioneret mere på grund af arbejdsløshed end et egentlig handicap, fordi størstedelen af udgiften blev flyttet fra at være kommunal til hjemmestyret. Så er der en gruppe hjemmegående, og endelig er der resten ud af en samlet arbejdsstyrke på 80 i den arbejdsduelige alder, der lever mere eller mindre af socialhjælp.

*Johan: Der er nogen, der har fået førtidspension, fordi de blev arbejdsløse, [men de] er ikke syge. Der er desværre mange, der lever af førtidspension og socialhjælp.*

Udover offentlig løn og sociale overførsler er den primære indtægt forsat fiskeri og fangst, og som nævnt er der ca. 12 registrerede fanger, og de der fanger hele året har en rimelig indtjening, for der er god fangst og fiskeri i sund og fjorde. Selvom der ikke er indhandling og langt til andre bosteder, kan Aappilattoq byde på nogle efterspurgte varer. Der er god klapmydsfangst om foråret i storisen og masser af ørred i begyndelsen af sommeren, og sælkødet og spækket tørres, ligesom ørred, torsk og uvak, og flere af fangerne har faste aftagere rundt på kysten. I perioden, hvor der skal tørres sælkød og spæk er der meget arbejde også til andre i bygden.

*Hans: Der er gode penge i tørret kød og spæk. [Det er der] mange fra andre steder, der bestiller her nede. [Derfor er der] en del fangere, der lever af fangst – og så af konens løn. De hjælper hinanden.*

Der er tilstrækkelig fangst i bygden og forsat en tradition for at hjælpe hinanden.

*Johan: Der er ikke noget med kødgaver mere. Folk [kan] bare gå ned og hente kød, når nogen kommer ind med sæl. [Fangeren] tager skindet og det kød han vil have, og så kommer de andre og henter resten. [...] Det betaler man ikke for. Der er meget kød her, og folk hjælper mere hinanden, [end andre steder].*

Der er nogen, der sejler til Narsarmijit for at indhandle fisk, men det er problematisk at komme igennem, når storisen ligger og farligt om efteråret, når det blæser.

*Kommunens fiskeri- og erhvervskonsulent Hentzar: [Det] dur ikke som nu, [hvor de skal sejle fangsten til Narsarmijit], for de skal ud på åbent vand ved munden af sundet og op til Narsarmijit, og det går ikke, specielt om efteråret når det blæser. [...] Så ligger fangsten i Aappilattoq og rådner op, så der skal være et fryselager i Aappilattoq.*

*Hans: Der er for langt til Narsarmijit [for at indhandle] – specielt om efteråret i dårligt vejr – og [det] koster for meget [i brændstof]. Det er landsstyret der har besluttet at lukke fabrikken.*

Der er måske også en tendens til, at klimaet forringer fangsten, for der har været mindre stori de seneste år, og det er primært i storisen sælerne skal findes. Samtidig betyder den mindre stori, at der bliver varmere i sundet, og så bliver vejret mere ustabilt.



Josva-Poul venter på mig i jollen. Den tomme fabrik i baggrunden, Aappilattoq, august 2010

## Afviklingstendens

De manglende erhvervsmuligheder har betydet, at folk søger væk, og at de unge ikke vender tilbage, og der er en tendens til, at det er de ressourcestærke, der søger væk.

*Johan: Dem der bliver, er jollefiskere og dem med arbejde – og så dem der ikke kan få arbejde [andet sted]. [...] Her har de et hus, og uden uddannelse [kan det være] meget svært at finde arbejde et andet sted. Jeg tror, der er en del, der gerne ville flytte, hvis de kunne [få arbejde]. Hvis kommunen [havde mulighed for at] give de unge et kursus og et arbejde, ville der ikke være mange tilbage. Så ville der være dem, der lever som fangere og dem på førtidspension.*

*Josva-Poul: Jeg vil gerne have uddannelse og flytte til en by. Jeg tænker [på] at blive kok eller tømrer*

Specielt pigerne forsøger at finde et arbejde i byen. Der er nogen, der vender tilbage for en periode, men en stor del rejser igen efter en tid. Enkelte vender så tilbage igen.

*Fangerkone: Nogle piger kommer tilbage med børnene, men [det er] sjældent der flytter en mand [med] fra et andet sted. [Det er] meget svært for en mand fra et andet sted, for så kender de ikke stedet.*

*Paneeraq: Jeg var på Søfartsskolen i Paamiut – fik en kæreste. Jeg kom aldrig ud og sejle og fik en datter – hun er to år. Pludselig blev vi skilt, [og jeg] viste ikke, hvor jeg skulle bo, [så jeg] flyttede hjem til forældrene. Det er mærkeligt, når jeg har været væk i 6 år.*

Der er også dem, der ser det at bo i Aappilattoq som et ønske eller positivt tilvalg. Også blandt de unge og umiddelbart ressourcestærke.



*Esajas: Jeg kan ikke lide Nuuk – er glad for at bo her. De fleste [unge] flytter til byerne for arbejde – vi er ikke mange unge her. Der er nogen, [der] arbejder i Nalunaq (guldminen i Kirkespirsdalen) i en periode og så hjem igen. De kan lide at bo her. Hvis folk skal blive her, skal der være fast arbejde.*

*Johan: Nogle unge fangere – omkring 20-25 år – de vil nok ikke flytte. De kan godt leve af det. Min søn er 26 har været på fangerskolen i Uummannaq og har en jolle, men han kan ikke tjene nok, så han bor hos os. Hvis de skal bo alene, skal de have en kone med arbejde.*

*Paneeraq: Jeg har søgt på socialhjælperuddannelsen [i Ilulissat]. Vil gerne arbejde med mennesker – kom på venteliste. Når jeg får uddannelse vil jeg arbejde, så jeg flytter nok ikke tilbage. Problemet er mangel [på] arbejde. Hvis jeg kan arbejde her, vil [jeg] meget gerne bo i Aappilattoq.*

Der er ikke så mange fra Aappilattoq, der får en uddannelse, og her er skolens mangel på uddannede lærere formodentlig en del af forklaringen.

*Johan: 'Børnene har det svært, [når de kommer til] Nanortalik. Her kender alle hinanden, og ved hvordan de har det hjemme, og selvom nogen driller hinanden, kan vi hjælpe. Det er [en] stor omvæltning at komme til Nanortalik. De har også svært ved at klare kravene, og så kommer de bagefter [i undervisningen] og bliver drillet.*

Der er flere, der peger på afskaffelsen af ensprissystemet for dagligvarer og specielt el og vand som et problem, der er med til skubbe til den negative udvikling, men det var ikke alle, der så det som afgørende.

*Hans: Familier er flyttet fra bygden for [at give] deres børn bedre skole og for at få et job, men jeg tror ikke folk kun flytter fordi priserne er blevet højere.*

## Udviklingsmuligheder

Folk i Aappilattoq og kommunens fiskeri- og erhvervskonsulent taler samstemmende om, at der er masser af fisk i fjord og sundsystemet ned til Ikerasassuaq (Prins Christians Sund), der sæsonmæssigt delvist afløser hinanden, havkat, rødfisk, stenbider, ørred, ammassaat (lodde), uvak (fjordtorsk), laks mv. Der er med gode resultater fisket efter hellefisk i sundet og på østkysten i Kangerlussuatsiaq (Lindenow Fjord) og fjordene nord for, og i de seneste år har der været et tiltagende torskefiskeri i sundet, og der er godt med store torsk langs sydøstkysten.

Aappilattoq er det bosted, der ligger bedst i forhold til indhandling af hellefisk og øvrige fisk fra sydøstkysten, og det er relativt nemt at sejle gennem Ikerasassuaq (Prins Christians Sund) og til Kangerlussuatsiaq (Lindenow Fjord) og fjordene nord for inden for storisen selv i lidt mindre både.

Problemet med det nuværende indhandlingsanlæg er, at det kun er beregnet til saltning, og verdensmarkedsprisen på saltfisk gør det ikke rentabelt. Bygningerne er udmærkede, og Aappilattoq har den store fordel, at bygden har en atlantkaj og kan besejles det meste af året. Det eneste, der mangler for at få gang i fiskeindhandlingen er et fryselager. En forudsætning for et fornuftigt afkast er, at man går væk fra mono-indhandlingen af en enkelt art men indhandler bredt.

Bygdebestyrelsen har rettet henvendelse til kommunen om at overtage fabriksanlægget.

*Hans: Vi [har] prøvet at starte fabrikken som andelsselskab og søgt [kommunen om] hjælp, men kommunen må ikke [give tilskud].*

Kommunens fiskeri- og erhvervskonsulenten vurderer, at et fryselager vil være en fornuftig investering, og peger samtidig på, at det vil være godt at starte er røgeri, der kan håndtere ørred, hellefisk og andre fiskearter samt sælkød til hjemmemarkedet, men det kræver også fryselager. Derimod tror han ikke på produktion af ræklinger, fordi temperaturen og luftfugtigheden er for svingende.

*Fiske- og erhvervskonsulent Hentzar: Aappilattoq er velegnet til et røgeri, og så skal der være et ordentligt fryselager, [så de] kan indhandle forskellige arter. Det vil ikke koste mere end ca. 400.000 kr. at etablere et fryselager, men [det] kræver, at nogen går ind og finansierer projektet. [...] Udfordringen er at tiltrække risikovillig kapital – det er ikke så let, for det de kan lave [i Aappilattoq] er mest til hjemmemarkedet. [...] Det er stort set ikke realistisk at få de små anlæg til at køre på virksomhedsøkonomiske præmisser. [...] Det er mærkeligt, at kommunen ikke må subsidiere noget, i bygderne, når der foregår så meget øvrig subsidiering i landet. Vi må godt hjælpe færeholdererhvervet men ikke bygderne, det er et vilkår.*

Der har også været talt om at starte indhandling af tang, som der er meget af i det strømfyldte farvand, samt og tapning af kildevand på flaske til eksport, og det vil befolkningen gerne deltage i.

*Johan: Vi mangler nogen, der skubber til folk. Nogen der kan få folk [til at] forstå, at der er muligheder og hjælpe med, hvordan mulighederne udnyttes. Hvis der kom gang projekter, vil der være folk her, der kan tage ansvar for det, og folk vil meget gerne være med, hvis de kan tjene lidt på det. [...] Når der laves planer i Grønland, skal de enten være meget store, ellers er der ingenting – det er ligesom [at bruge] et krydstogtskib til bygdeforsyning. [...] Det er vigtigt at lave små projekter, der virker. Folk ville få mere mod på livet, hvis der kom gang i indhandling.*

## Den lokale dynamik

Den vigtigste forandringsagent for Aappilattoq syntes at være det vakuum, der opstod i erhvervsgrundlaget, da torsken forsvandt. De fleste forventede, at det ville være kortvarigt – det gjaldt de lokale, kommunen og store dele af hjemmestyreadministratio-nen. Så i de første år klarede folk sig ved sælfangst suppleret med lidt understøttelse, men da indhandlingspriserne for sælskind faldt, blev det svært. Det var i den forbindelse, Nanortalik kommune valgte at flytte en del af fangerne fra understøttelse over på førtidspension, hvorved 90% af ydelsesudgifterne blev lagt over til hjemmestyret. Aappilattoq er det bosted i den gamle Nanortalik kommune, der forholdsmæssigt har flest på førtidspension, men førtidspensionen blev en sovepude, for er man havnet der, er det svært at gøre andet, og skulle man endeligt få et arbejde eller indtægt gennem fangst og fiskeri, forsvinder retten til førtidspension.

Der opstod således en passiv og afventende dynamik, hvor bygden delvist levede 'på støtten', men i modsætning til eksempelvis nabobygden Narsarmijit holdt befolkningstallet sig nogenlunde stabilt frem til slutningen af 1990'erne. Det kan være mangelen på uddannede lærere, eller at Aappilattoq på grund af is- og vejrforhold ligger mere isoleret. Hvad der er årsagen, er svært at sige, men der er nok en tendens til, at

befolkningen i Aappilattoq har følt sig tættere knyttet til stedet. Samtidig har der været en tendens til, at de andre bosteder har set lidt ned på befolkningen i Aappilattoq, og at de har følt sig lidt 'holdt uden for'.

Siden indhandlingsanlægget lukkede er der ikke blevet gjort reelle forsøg på at opbygge et egentlig erhvervsgrundlag for bygden. Der har været talt en del, også fra kommunen og hjemmestyret, om måske at genåbne fabrikken, og befolkningen har ventet



*Aappilattoq august 2010*

og håbet. Paradokset har sådan set hele tiden været, at bygden formodentlig ligger i et farvand med meget store fiskepotentialer, hvis der tænkes ud over en monobaseret indhandling, og der formodentlig er supplerende potentialer som tangfiskeri. Samtidig er Aappilattoq det bosted, der har lettest adgang til fiskeressourcerne inden for storisen på østkysten i området ved Kangerlussuatsiaq (Lindenow Fjord) og fjorden nord for.

Det at fangstmulighederne stort set hele tiden har været her har måske betydet, at folk er blevet lidt længere og ventet og håbet, end de ellers ville have gjort, og at de ikke selv har taget initiativ til at starte andre aktiviteter.

Det manglende initiativ til at starte andre erhverv er formodentlig også en delvis konsekvens af fangerkulturen, der forsat eksisterer, at man er vant til at omstille sig til naturens lunefulde fluktuationer og fange de arter, der nu er, og tilpasse og optimere fangstmetoderne til de aktuelle forhold, men at starte noget helt andet kan være grænseoverskridende. I en pengeøkonomi giver det at udnytte de forskellige fiskearter kun mening, hvis fisken kan afsættes, og her er Aappilattoq afhængig af samspillet med omverden.

Hvis Aappilattoq med sin relativt isolerede og unikke placering ikke skal have udnyttelsen af havets levende ressourcer som det primære erhvervsgrundlag, bliver bostedet meningsløst. Til gengæld er der efter sigende lokale ressourcer i store mængder og bedre end i Narsarmijit, hvor der er et indhandlingsanlæg.

Derfor giver det ikke den store mening at forvente, at nogen lokalt skulle initiere en ny type erhvervsudvikling uafhængig af havets levende ressourcer inkl. tang, for det er svært at pege på, hvad det skulle være. Der er som altid turisme, men med den isolerede placering kan det nok aldrig blive andet end et supplement.

Derfor vil det formodentlig kræve et initiativ udefra for at vende den lokale afviklingsdynamik. Det var landsstyret, der besluttede, at indhandlingsanlægget ikke skulle opgraderes fra salteri men lukkes, og det er nok ikke realistisk at forvente, at lokalbefolkningen selv kan rejse den nødvendige kapital til etablering af fryselager, selvom beløbet er relativt beskedent. Det er også tænkeligt, at et indhandlingsanlæg i alle fald

i en opstartsperiode vil være afhængig af lidt subsidiering, så initiativmulighederne ligger umiddelbart udenfor befolkningens rækkevidde.

*Kommunens fiske- og erhvervskonsulent Hentzar: Arbejdsløsheden i Aappilattoq er meget stor – og så flytter folk – specielt de unge [...] hvis udviklingen skal vendes, skal det være de unge der flytter tilbage, og fabrikken er bygdernes hjerte. [...] Problemet er, at de unge ofte ender som arbejdsløse i Nanortalik. Hvis man får gang i fabrikkerne og et røgeri og udnytter [de] lokale muligheder fleksibelt, vil det hjælpe meget.*

### Om at rejse – min hjælpende ånd i Nanortalik

Det buldrer på døren, og jeg ser søvndrukkent, at den springer op, og der står en lavstammet tætbygget mand og nærmest fylder det lille rum i Nanortaliks lille indkvartering, der noget humoristisk kaldes 'vandrehjemmet'.

*Vil du med til Tasiusaq?* Jeg er stadig langt væk. Landede i går fra Danmark og påvirket af tidsforskel og den lange rejse. Egentlig havde jeg tænkt at bruge de kommende dage til at akklimatisere mig og planlægge den videre rejse. *Vil du med til Tasiusaq?* Jeg ser nu, at det er Søren, turistchefens grønlandske plejesøn på min alder, der er født oppe ved Upernavik, og har sejlet mange år på verdenshavene, og som nu bor i Danmark men om sommeren hjælper Niels med turisterne. Tankerne begynder at rotere – fordele og ulemper. Det vil være fint med en lift til Tasiusaq, selvom jeg helst ville have ventet et par dage. *Vågn op – vil du med til Tasiusaq?* 'Hvad er klokken?' *Halv syv.* 'Hvornår?' Nu. 'Giv mig en halv time'. *Jeg sejler om et kvarter.* 'OK'.

Jeg springer ud af sengen, tilter sovepose og andet ned i rygsækken, tømmer køleskabet og småløber ned til havnen.

Da vi kommer ud i fjordmundingen viser søen tænder, og gummibåden føles som at sidde på en søslange, der bugter sig hen over bølgerne, medens røgvandet slår ind over. Farten sættes ned til vi kommer ind i fjorden, der ligger spejlblank.

Efter nogle gode og udbytterige dage i Tasiusaq finder jeg en lift tilbage til Nanortalik med en familie, der skal på besøg. På vejen er vi et smut længere inde i fjorden for at gå en tur i den smukke plantage af graner.

Jeg bruger eftermiddagen til den indledende snak med ansatte i kommunekontoret mv. og får aftalt en række møder de kommende dage, men det går også op for mig, at det ikke er så ligetil at finde en lift til Aappilattoq.

Jeg er igen indkvarteret i det lille 'vandrehjem'. Et lille gammelt charmerende hus på 20-25 m<sup>2</sup> med fire køjer og de nødvendige fornødenheder, et køkken, en dunk vand og en spand som toilet.

Endnu engang vækkes jeg af buldren på døren og Søren, der stormer ind. *Vil du med til Aappilattoq?* Min reaktionsevne er lidt hurtigere, men det passer knapt så godt. 'Hvornår?' *Om en halv time. Kommuneingeniøren har chartret en båd, og du kan godt komme med.*

Reelt er der ikke meget valg. Jeg aftaler med Søren, at han kontakter de personer, jeg har aftalt møder med, og fortæller, at jeg kommer tilbage om en god uges tid og forsat meget gerne vil tale med dem.



*Med Søren til Tasiusaq august 2010*

## Alluitsup Paa

Alluitsup Paa (Sydprøven) blev anlagt som udsted i 1832 og er således en af distriktets ældre faste bopladser. Allerede i 1920 var der godt gang i fiskeriet, og Alluitsup Paa havde større fiskeindhandling end Julianehåb (i dag Qaqortoq), (Madsen 2009), og Alluitsup Paa er et af de steder, hvor der foregik en tidlig delvis omstilling fra fanger- til fiskersamfund. I 1966 blev der bygget en rejefabrik, og bygden voksede og havde god økonomi. Ved hjemmestyrets indførsel i 1979 havde Alluitsup Paa 607 indbyggere, og i en periode blev det diskuteret, om bygden skulle overgå til bystatus.

I 1990'erne var det fabrikken i Alluitsup Paa, der producerede Royal Greenlands håndpillede 'fantails rejer', hvor et lille halestykke af skallen forsat sidder på. Produktet var målrettet det japanske marked og blev internationalt anset for at være et luksusprodukt af høj kvalitet. Alluitsup Paa kunne i længden ikke konkurrere med den billige asiatiske arbejdskraft, og produktionen blev flyttet ud af landet.

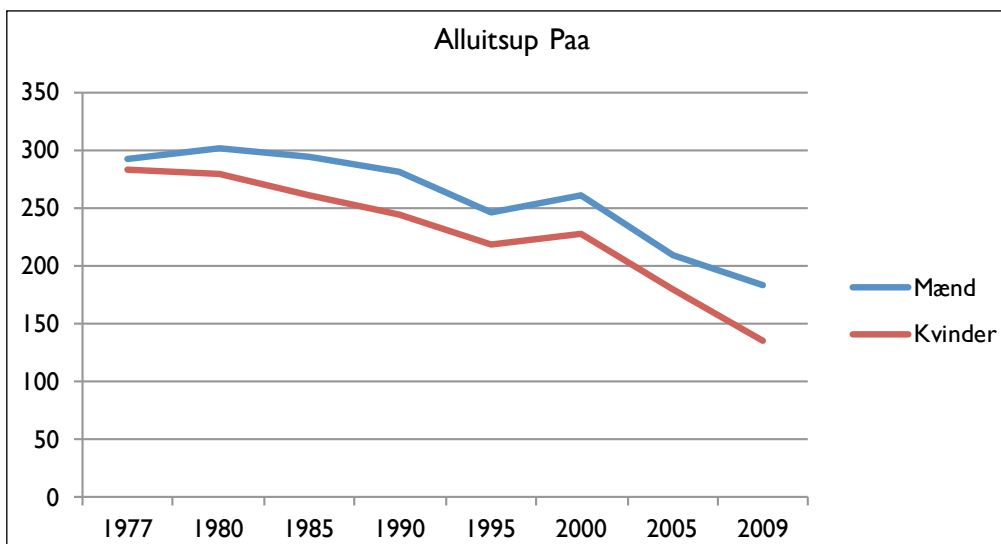
I 2001 var befolkningen gradvist faldet til 509, og samme år solgte Royal Greenland rejefabrikken til ONC og Polar Seafood, der ombyggede den til almindelig rejeproduktion, hvorved arbejdskraftbehovet faldt betydeligt. I 2007 blev fabrikken omdannet til indhandling og nedfrysning af torsk. Få år efter forsvandt torsken imidlertid igen, og fabrikken lukkede i 2008.

I 2010 var der 303 indbyggere og pr. 1. januar 2012 278 indbyggere.

Der var indtil fabrikken lukkede tale om en driftig bygd, der var kendt for en god og relativt stabil arbejdskraft, og sammenlignet med andre bygder boede der mange danskere og folk fra andre nationaliteter som islændinge, nordmænd, færingere, russere mv., hvoraf en del arbejdede på fabrikken. Alluitsup Paa's størrelse og aktivitetsniveau muliggjorde, at her var et entreprenørselskab som periodisk havde en del ansatte samt

et VVS firma. Fabrikken betød, at der ofte kom gæster udefra, så entreprenørselskabet drev et egentlig hotel med bar, der har stået tomt siden fabrikken lukkede og nu er sat til salg.

Inden for de seneste år blev der opdaget skimmelsvamp i skolen, og skolebygningen er blevet lukket, medens undervisningen blev flyttet til lejede lokaler. Samtidig blev skolen ændret fra at undervise til og med 10 klasse til nu kun at undervise 8. klasse med, så eleverne sendes til Nanortalik efter 8. klasse, ligesom det gælder for distriktets øvrige bygder. Et års tid før mit besøg brændte kirken, og landsstyret har besluttet, at den skal genopføres, medens der ikke er taget beslutning om at renovere skolen eller bygge en ny.

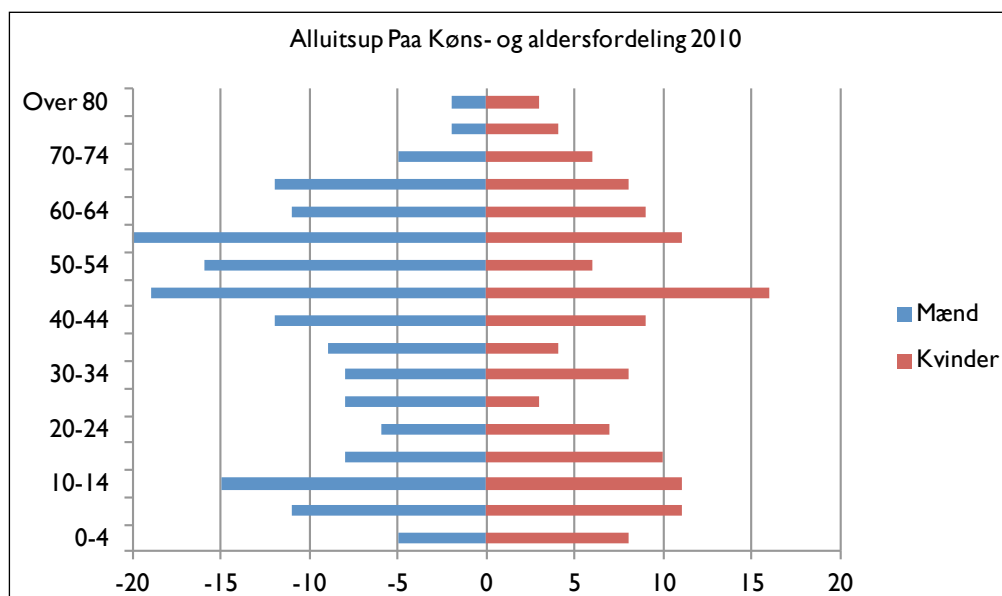


Befolknings- og kønsudvikling i Alluitsup Paa fra 1977 til 2012 (Grønlands Statistik 2012 a)



Ankomst Alluitsup Paa august 2010

Gennem hjemmestyreperioden er kønsskævheden gradvist forøget med færre kvinder, og i dag lider bygden af et befolkningsunderskud i den yngre del af den arbejdsduelige alder.



Køns- og aldersfordeling i Alluitsup Paa 2010 (Grønlands Statistik 2012 a)

## Interviewede

I Alluitsup Paa blev der gennemført længerevarende åbne interviews med:

- Annassi, leder af kommunens filialkontor og knapt et halvt hundrede år. Han har gennem mange år arbejdet på reje- og fiskefabrikken og været formand for SIP (den lokale afdeling af fagforeningen SIK), har i flere perioder været valgt til kommunalbestyrelsen i den gamle Nanortalik kommune og sidder aktuelt i bygdebestyrelsen.
- Skolelæreren Anne der er født og opvokset i Alluitsup Paa. Hun forsøgte som ung at tage en frisøruddannelse i Sønderborg men vendte hurtigt hjem på grund af hjemve. Efter nogle år tog hun socialhjælperuddannelsen i Ilulissat og arbejdede de følgende 18 år i børnehaven hvoraf de sidste 10 år som leder. Derefter blev hun ansat som timelærer på skolen og har for nogle år siden afsluttet den decentrale læreuddannelse. Anne er gift med ejeren af VVS firmaet, som kommer oppe fra Qasigianniguit, og sammen har de en lille tøjbutik og en kiosk. De har fire børn fra 11 til 22 år, og den ældste datter er ved at afslutte trafikassistentuddannelsen i Kangerlussuaq.
- Den danske sygeplejerske Jørgen og den ufaglærte sundhedshjælper (SH), som jeg ikke fik fat i navnet på. Begge er de omkring de halvtreds og har arbejdet sammen i mange år. SH er født og opvokset i Alluitsup Paa, og hun har et stort indblik i personrelationerne i hele Nanortalik distrikt – hvem der kommer fra hvor, er barn af hvem, har børn med hvem etc. Jørgen har arbejdet i Grønland



gennem mange år og en meget stor del af tiden i Alluitsup Paa, men der har også været længerevarende ophold i Kangaatsiaq samt vikariater og kortere ophold andre steder som Ittoqqortoormiit.

Det kan siges, at de der blev interviewet repræsenterer dele af eliten i Alluitsup Paa. Som modvægt havde jeg endvidere kortere samtaler med en del øvrige indbyggere, der repræsenterer forskelle i alder, erhverv/arbejdsløshed mv., og blev ikke præsenteret for vurderinger, der afveg markant for de interviewedes.

### *Fabrikslukningen – den store forandringsagent*

Mod slutningen af perioden med rejeproduktion, var der kun en begrænset kobling mellem lokaliseringen af fabrikken i Alluitsup Paa, og hvor rejerne blev fanget. Rejefiskeriet foregik gradvist længere fra land, og rejerne eller fangsten af dem havde bevæget sig nordpå. Det betød, at Alluitsup Paa kom til at konkurrere med landets øvrige (tidligere) rejebyer om, hvor rejerne skulle landes og forarbejdes, og der har været en tendens til, at de større byer med flest vælgere har vundet. Samtidig har bygden et problem med kajens placering. Som jeg fik det fortalt, var kajen ved et uheld blevet placeret, hvor dybgangen kun er 4 meter. Der var efter sigende kommet en ingeniør og havde peget, hvor kajen skulle anlægges, og de lokale havde protesteret og peget på et nærliggende sted, hvor den ville gå ud til en 10 meter dyb sejlrende, men ingeniøren havde stædigt holdt ved sit, og sådan var det blevet. Jeg har ikke forsøgt at få historien be- eller afkræftet andetsteds, men alle vendte tilbage til historien og fremsatte ønske om, at den nuværende kaj blev forlænget, så den kom ud på 10 meter vand, så trawlerne kan lægge til i Alluitsup Paa. Samtidig bliver der peget på andre byers svaghed i forhold til rejeproduktion og fiskeproduktion.

*Annassi: Jeg [vil] gerne have, at der skaffes nogle penge til kajanlæg. [...] Vi har [fersk]vand nok – helt nok – [ikke] ligesom inde i Narsaq. [...] Der skaber man nogle problemer med vand – og i Aasiaat og andre steder. Men her er ikke noget problem med vand.*

Med Royal Greenlands salg af fabrikken og den senere lukning forsvandt det hidtidige erhvervsgrundlag for Alluitsup Paa, og alle jeg talte med kobler bygdens nuværende afviklingstendenser med det, samtidig med der er en tydelig bitterhed over fabrikslukningen, som af flere opleves som en landspolitisk beslutning.

*SH: Før havde vi rejefabrikken, og det gik godt.*

*Annassi: I 90' der kørte [fabrikken] på fantails, da [var vi] over 500 folk her i Alluitsup Paa, men efter – da den i 2001 stoppede eller blev solgt til private, da er vi vist nok halveret fra 2001. [...] Landstinget og landsstyret bestemmer, at fabrikkerne i bygderne [i Nanortalik] skal sælges. Det er derfor de bliver solgt og privatiseret og har ikke kørt siden så meget.*

Selv oplever befolkningen, at de har udvist stor omstillingsparathed. Da fabrikken overgik fra rejer til torsk, foregik overgangen let, og en meget stor del af den arbejdsstyrke, der blev overflødiggjort på fabrikken, gik i gang med at indhandle torsk.

*Jørgen: Det [blev] vedtaget omkring 1. juni [2007], tror jeg, [...] og omkring 1. august, så var man ikke fabriksarbejder, så var man bundgarnsfisker, og det skete bare sådan her [knips], så det med at være omstillingsparat, det var man. Dem der var på fabrikken, de begyndte at fiske, [...] og det syntes jeg – det var*



*meget – meget beundringsværdigt, at folk den ene dag gik ud af fabrikken, og den næste dag gik de ud i jollerne for at fiske – og så forsvandt torsken [to år senere].*

*SH: 'Den gang [fabrikken lukkede] var der en hel del, der rejste til Qasigiannguut, fordi der var arbejde med hellefisk på fabrikken. De kommer tilbage [nu fordi fabrikken i Qasigiannguut er lukket].*

## Nuværende erhvervsgrundlag

Gennem interviewene og ved at spørge mig omkring fik jeg etableret en nogenlunde oversigt over det aktuelle erhvervsgrundlag, hvor der ikke er skelnet mellem heltids- og deltidsarbejde. Det omfatter:

- Pilersuisoq (Butik, postkontor, lager, havn, salg af brændstof mv.) i alt ca. 10 arbejdspladser
- Skolen ca. 10 arbejdspladser
- Alderdomshjemmet ca. 10 arbejdspladser
- Kommunens filialkontor 2 arbejdspladser
- Sygeplejestationen 3 arbejdspladser
- Den lokale entreprenør, der ved besøget var reduceret til renovation og snerydning, men som satsede på at opmande, når den brændte kirke skal genopbygges – aktuelt 3
- Kiosken ca. 3
- Den lokale VVS'er, der aktuelt ikke havde ansatte.

I 2009 var der 12 fangere, der samlet indhandlede 717 sælskind og med en gennemsnitspris på 305 kr. giver det ca. 18.000 som gennemsnitlig indtægt. (*Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug 2011*)

En stor del af stillingerne er halvtids- eller deltidsstillinger, men det giver omkring 40 arbejdspladser til en potentiel arbejdsstyrke på ca. 180. Så er der 30-40 på førtidspension og under opholdet var der registreret ca. 40 ledige. Resten er hjemmegående eller lever lidt af fangst og andre småtterier, men der er stort set ingen, der konsekvent lever som fangere, og antallet af fangere med fuldtidslicens er faldet fra 64 til 11 i perioden 1996 til 2007 (*NORDREGIO 2010*).

*Jørgen: Det antal arbejdspladser der er her nu, er det minimum, der skal være, for at samfundet kan køre.[...] Hvis vi blev 100 eller 200 mennesker mere, ville det blive det samme [antal arbejdspladser] Så vi lever af at barbere hinanden. [...]Nogle [af de arbejdsløse] sejler sig en tur, og nogen er her jo bare. Det giver en del sociale problemer, når der ikke er nogen indtægter. Der forsvandt jo bare en omsætning på 5 mio. kr. om året – og det kan mærkes.*

Det er en udvikling, der kan mærkes på pengeomsætningen, og som rammer det private erhvervsliv, og Annes lille tøjbutik kører på pumperne, ligesom mandens VVS firma stort set ligger stille.

*Anne: Det er hårdt at være selvstændig, hvis det havde været i byen, havde det gået bedre. [Butikken] kører stadig væk, men omsætningen er meget lille.*

## Den sociale dynamik

Det er tydeligt, at fabrikslukningen har haft betydning for en fraflytnings- og afviklingsdynamik, hvor de uddannede og ressourcestærke søger væk. Af de mange fra

andre lande er der nu kun 2-3 danskere tilbage, og folk med uddannelse søger arbejde andre steder.

*Anne: Dem med uddannelse, det er mest dem, der flytter her fra. Dem der har arbejdet i fabrikken eller andre steder, så når konen eller ægtefællen får arbejde, så flytter de.*

Og det er en udvikling, der betyder, at de sociale problemer forholdsvis forøges, ikke fordi der nødvendigvis kommer flere med problemer, men de kommer til at udgøre en større del af befolkningen. Alluitsup Paa har ud over at kunne levere en god arbejdskraft også gennem mange år været karakteriseret af alkoholproblemer med hvad deraf følger.

*Anne: Det med at drikke, det er ikke blevet anderledes, [...] og [så er] der mange børn, der bliver omsorgssvigtede, fordi forældrene drikker. Jeg kan mærke det om mandagen, at nogle børn de bliver rastløse, fordi forældrene de har drukket – de kan ikke rigtig tænke, fordi forældrene de har drukket i weekenden – det bemærkede vi meget om mandagen. Men ikke hver weekend [kun] – når de har fået løn [og socialhjælp].*

*Jørgen: Den gang [fabrikken var åben] havde vi også baren. Den er heldigvis lukket nu, men dengang var her jo penge nok. Der var mange, der gik på baren og købte en kasse øl det. Den koster jo 1.000 kr., men det betød ikke noget. Det er der ingen, der gør mere.*

*Annassi: Når man ikke har noget arbejde, [...] så tager man alkohol, rusmidler og ludomani. Så er det den vej man prøver. [Vi skal] få folk til at se på deres egne problemer – afvædding af alkohol og ludomani [...] det er meget vigtigt, når man skal tænke på udviklingen og fremtiden. Efter min mening.*

Ligesom i det øvrige Nanortalik blev en stor gruppe arbejdsløse i nedgangsperioden i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 90'erne 'parkeret' på førtidspension, fordi det kunne skubbe nogle af de sociale udgifter over på hjemmestyret, og det er en gruppe, der i dag hænger fast i Alluitsup Paa, og som ikke umiddelbart bidrager til en positiv udvikling.

*Annassi: Efter min mening har de givet for mange førtidspension, på grund af, at der skabes ikke noget – der skabes ikke en tanke om fremtiden [...] så er det slut. Det er en forkert [...] måde at give folk førtidspension. Store unge mennesker med en lille dårlig handicap, som betyder ikke noget for deres fremtid, som førtidspensioneres som 20årige eller som 30årige. Det er helt forkert.*

På den ene side hænger gruppen af førtidspensionister og andre med sociale problemer fast i Alluitsup Paa, på den anden side er bygden med til at sikre en del af denne gruppe en nogenlunde meningsfyldt tilværelse.

*Jørgen: 'Vi opfylder jo et andet behov, end man gør i byen. Der er nogen folk her – det vil jeg vove at påstå – hvis man satte dem ind i byen, så gik de til bunds. De ville falde igennem systemet – jeg vil ikke sige, at de ville leve på gaden, men de ville klare sig dårligt, og dem har vi plads til at rumme her ude. Så der opfylder vi altså en samfundsfunktion.' '[Hvis man flyttede hele befolkningen til Qaqortoq] vil jeg skyde på at der var måske 25 stykker, der ville gå helt til bunds.'*

Jeg har ingen mulighed for at vurdere sygeplejerskens vurdering, men 25 af en befolkning på 300, der måske vil gå til bunds, er meget og viser noget om problemets

omfang, og den forholdsmæssige øgning af sociale problemer underminerer den sociale sammenhængskraft og bidrager til en negativ udviklingsdynamik.

## Ungdom og uddannelse som forandringsagent

Medens fabrikken kørte, havde størstedelen af de unge den som deres fremtidsvision.

*Jørgen: Da jeg startede her, var der 100 i skolen, og måske 10 af dem har fået en uddannelse. Resten når jeg spurgte, hvad de ville, var det ned på fabrikken. Hvis jeg spurgte, hvad de skulle på fabrikken, var det 'ned og tjene nogle penge, så kan jeg købe en båd'. Er det det du vil, du ender jo med at sidde foran spækhuset sammen med de andre og drikke bajere? 'Ja – ja det er det jeg vil – sådan er det'.*

Blandt de interviewede er der enighed om, at det er vigtigt at satse på uddannelse i et forsøg på at bryde den sociale arv, og de er bevidste om, at uddannelse i den nuværende situation betyder, at de unge efter uddannelsen forlader Alluitsup Paa og søger arbejde i de større byer.

*Annasii: Efter min vurdering er uddannelse en udvej til fremtiden, og det vil jeg sige dem – jeg har en ung mand på 19 år; jeg har altid sige til ham, at han skal uddanne sig have et papir på, at han har haft en uddannelse [...] og kigge på fremtiden. [...] Der vil være nogle enkelte [der vil få arbejde her], når man tænker på butikken og børnehaven [...] og så skolen hvis den bliver lavet. [Ellers] vil jeg tro, at der vil skabe sig nogle arbejdspladser på andre steder.*

*Anne: Bygden bliver mindre og mindre, og her er ikke noget arbejde, [jeg håber] at de vil starte en uddannelse. I stedet for at være her og så se forældrene drikke. Det er ikke sundt. [Men] der er kun få, der tager til GU (gymnasiale uddannelser). Der er flere, der tager Piareersarfik. (Kortere erhvervsintroducerende kurser og indgangsvejen til erhvervsfaglige grunduddannelser)*



Alluitsup Paa august 2010

I praksis er det stadig et fåtal, der tager en egentlig uddannelse, og nogle unge vender tilbage efter endt uddannelse uden de store muligheder for at anvende den lokalt. Der er nogle stykker, der har taget kurset som minearbejder, men der er ingen, der har fået arbejde ved den nærliggende guldmine Nalunaq, hvor der i 2010 kun arbejdede et halvt hundrede mand. På den måde fanges en del af de unge i den sydgrønlandske arbejdsløshed, og der er en tendens til, at det er de bedst begavede og driftige unge, der forlader bygden.

### *Kan den negative dynamik vendes?*

Ved at spørge rundt i bygden om, hvad folk ser af fremtidsmuligheder, er det stadig fabrikken, der peges på, hvor flere har en tiltro til, at hvis den kommer i gang, vil det i sig selv vende udviklingen.

*SH: Hvis man fik gang i indhandlingen af noget fra havet, der kunne behandles på fabrikken, var folk klar i morgen – det kunne være hvad som helst – det kunne være havkat eller tang.*

*Annassi: De rejser, som sejles ned til Danmark – det er mange tons. 8.000 tons det kan skaffe arbejdspladser her i Alluitsup Paa eller i andre steder og byerne. [...] Det er gode arbejdspladser, der bliver givet væk. [...] Selvom man tænker på pengene – på den billigste måde – så [...] skal [man] skaffe nogle arbejdspladser her i landet. Det er der, hvor man har fanget dem, og det er der, hvor man skal skaffe arbejdspladser – selvom man tænker på penge. Og der kan skabes noget uddannelse inde på fabrikken.*

Det er tydeligt, at Annassi med sin fagpolitiske og kommunalpolitiske erfaring ser Alluitsup Paa's i et landspolitisk perspektiv og samtidig fastholder troen på at udviklingen kan vendes.

*Annassi: Man skal tænke meget på fremtiden og have en diskussion med fagforeningen, kommunalbestyrelse, bygdebestyrelse og landstinget og landsstyret og selvfølgelig andre, [...] Selveftølgelig vil det give nogle gode diskussioner med – dialog med befolkningen. [...] Hvis man ville, kunne den her bygd blive stor igen på grund af, folk som har flyttet sig andre steder, de vil meget gerne tilbage igen.' 'Hvis fabrikken åbner, så vil de meget gerne tilbage igen [det vil deres børn også] det vil jeg tro.*

Det er ikke alle, der deler troen på, at de fraflyttede vil vende tilbage, og at udviklingen kan vendes, og Anne peger på nogle generelle urbaniseringstendenser, der vil hævde en eventuel tilbageflytning.

*Anne: Men når der ikke er noget arbejde her, er det bedre at tage et andet sted og arbejde. [...] Jeg tror ikke, man kan skabe noget arbejde her. [...] Jeg tro ikke de kommer tilbage [hvis fabrikken åbner igen] for der er kun få, der har helårsvand og toilet, og hvem vil så komme tilbage med sådan et toilet, der skal tømmes? [...] Dem der har været ude – i byerne i lang tid har sagt, at de ikke vil tilbage og tømme toilet og købe solar. Det gør man ikke i byerne, sådan gør de ikke i byerne. Det er vist nok på grund af det, at bygdeboerne bliver mindre og mindre. Der er ikke noget arbejde her – og ikke nogen fisk. Hvad skal vi lave? Drikke?*

Håbet om en bedre fremtid er dobbelttydigt – bedre uddannelse til de unge og at bygden overlever og udvikles, men der peges ikke på så mange alternative potentialer.

*Annassi: 'Det er et godt spørgsmål, [om der vil bo nogen her om 30 år] som jeg ikke kan svare på, hvis jeg skal tænke på fremtiden. [...] der vil jeg tro, at forældrene og børnene tænker på deres fremtid og uddannelsesstederne, er der nogle muligheder der, og så vil der være nogle problemer med byggerne. Men hvis vi tænker på lysere tider og [...] hvad vi kan tænke på fremtiden, så vil jeg tro, at der bor nogen her i Alluitsup Paa. [Jeg vil tro], at den vil eksistere her, på grund af at der er nogen der kan – der vil skaffe nogle arbejdspladser her.'*

Det centrale for de forskellige interviewedes vurdering af udviklingspotentiale er forventningen om, at 'nogen' skal gøre noget for at skabe arbejdspladser og sætte gang i en positiv udvikling. Ansvar for det placeres noget diffust hos politikerne, og der er ikke nogen, der omtaler konkrete initiativer. Flere taler om turisme som en mulighed og henviser til nogle fåreholderes gode erfaringer med at kombinere fårehold med turisme og mener, at noget tilsvarende kan gøres for Alluitsup Paa, ved at udnytte de lokale fiskepotentialer og den omkringliggende natur med historiske bopladser og Uunartoq (de varme kilder). Annes mand er en af dem, der taler om selv at starte med turisme som supplement til VVS virksomheden, men måske strander planerne på familiens modsatte ønsker.

*Anne: Han vil sælge sin jolle og købe en lidt større, så kan ud og sejle med [turisterne] [...] til fangstpladser og Uunartoq. [...] Han har ellers meget i tanken, men jeg ved ikke om det vil kunne realiseres. Fordi vi har ellers tænkt på at flytte til en anden sted[...] når vi har solgt vores butik. Det har vi ellers for at tænke på vores børn. Hvis de skulle tage en uddannelse, så vil det være bedre at flytte til en by.*

Også andre har talt om turismeudvikling, og der er nedsat et turismeudvalg i samarbejde med turistkontoret i Qaqortoq, men ind til videre er det småt med konkrete initiativer.

*Jørgen: Det frie initiativ – det er her jo – men der er ikke mange, der har det. Turismen er jo det, der ligger lige for, og vi har hørt om nogen, der ville arrangere fisketure sammen med hotellet og så skulle sælge sådan nogle 'garanti på kroen' ture [...] og sejle til de varme kilder og vandfaldet og sådan noget [...] men sådan blev det ikke. [...] Der er muligheder her nede – men ingen syntes at bruge dem. [...] Jeg tror det er noget med, der har været for meget indblanding af europæere – islændinge, færingere, danskere, de væltede rundt her ned i 50'erne og 60'erne, så noget af det der natur fanger instinkt, det røg her nede. Det gjorde det ikke i Kangaatsiaq og nord, der handler det mere om at overleve – stå op om morgenen og se på vejret og ud at fange eller fiske, for der skal også være noget til i morgen. Det gør de ikke her nede. Her tænker de ikke på i morgen.*

## **Tendenser i udviklingsdynamik**

Under besøget i Alluitsup Paa og gennem samtaler med folk i distriktet og ansatte i kommunen og selvstyret har jeg fået et klart indtryk af en afviklingsdynamik, hvor flere af de ressourcestærke enten er flyttet eller forsøger at finde arbejde og et liv et andet sted. Der er også ressourcestærke, der ønsker at blive og forsøge at få skabt en positiv dynamik, men også de udtrykker tvivl om det vil lykkes.

Gennem mange år har udviklingen i Alluitsup Paa været uløseligt knyttet til fabrikken, der i storhedsperioden gav en del af indbyggerne et indkomstniveau, der lå

betydeligt over det normale for bygder og også højre end enkelte byer. Bortset fra den korte torskeperiode fra 2007 til 08 har der været en tiltagende tendens til, at befolkningen ikke i nævneværdig grad har bidraget til at tilvejebringe fabrikkens råvarer. På den måde har Alluitsup Paa mere haft fællestræk med en del af vestkystens rejbyer og er ligesom dem blevet ramt af den centralisering af rejefabrikkerne, der foregik i 2001. For Alluitsup Paa fik det umiddelbart større konsekvenser, fordi byerne i højere grad havde et administrativt baseret erhvervsgrundlag i kraft af deres daværende status af center for en kommune, hvor de administrative og servicebetonede erhverv i Alluitsup Paa hurtigt blev reduceret.

Området byder på andre muligheder, og den korte torskeperiode viser, at befolkningen er omstillingsparat, hvis nogen 'arrangerer' omstillingen, og omstillingen gælder kendte aktiviteter. Men når det gælder om selv at tage initiativ til at udnytte nye muligheder, er det begrænset, hvad der sker, som turismeeksemplet viser. Det kan i den forbindelse undre, at der ikke er nogen, der er begyndt at fange og indhandle havkat i Ammassivik, hvor indhandlingsanlægget er blevet genåbnet af et par fåreholdere længere inde i fjorden. Det er ikke det store, men et par stykker fra Alluitsup Paa kunne formodentlig få et rimeligt udkomme af det.

Der er dermed den samme tendens til, at 'livet går i stå' når fabrikken lukker, som det også er sket for en del byer. En mulig forklaring kan være den afkobling fra fangerkulturen, som Jørgen omtaler, hvor befolkningen er blevet vænnet til, at andre gør noget for at etablerer erhvervsgrundlaget, og at der er spændt et socialt sikkerhedsnet ud, som sikrer en minimumslevestandard, når erhvervsgrundlaget forsvinder.

Det er ikke kun Alluitsup Paa's egen befolkning, der håber og venter på, at fabrikken genåbner. Ifølge Kujalleq Kommunes fiske- og erhvervskonsulent, satser også Polar Seafood på at genåbne fabrikken, når torsken kommer igen, for at udnytte den gode arbejdskraft og fabrikkens store frysekapacitet. Imens venter alle på, at torsken kommer.



Ved Qassarsuk august 2010

# Fåreholdersteder

Antalsmæssigt er fåreholdererhvervet i Grønland meget begrænset og omfatter i dag 51 fåreholdersteder og 172 personer, og fåreholderne kunne mageligt samles i en lidt større bygd, men i praksis ligger de fleste relativt isoleret som familiebrug. Langt størstedelen af fåreholderstederne ligger i Sydgrønland og de fleste i Narsaq distrikt.

|            | 2008 | 2010 |
|------------|------|------|
| Nanortalik | 41   | 38   |
| Qaqortoq   | 48   | 51   |
| Narsaq     | 78   | 80   |

Indbyggere ved fåreholdersteder (Grønlands Statistik 2012 a)

Nogenlunde parallelt med den store men gradvise omstilling fra fangst til fiskeri, blev der i begyndelsen af forrige århundrede også taget initiativ i Sydgrønland til at genoptage det fårehold som nordboere og tidlige kolonister<sup>a</sup> havde drevet. I 1906 blev de første får indført i Frederiksdal (Narsarmijit), og fårehold spredtes gradvist til resten af Sydgrønland som bierhverv for koloniadministrationen, fiskere og fangere ved de bedst egnede bopladser, og det første egentlige grønlandske fåreholdersted blev etableret af Otto Frederiksen i Qassiarsuk i 1924.

De følgende år blev der gradvist etableret flere egentlige fåreholdersteder inde i fjordene, men fåreholderdriften fortsatte meget ekstensivt, hvor fårene græssede rundt om i fjelde det meste af året suppleret med fodring i den strengeste tid, med et relativt lavt udbytte.

Hvert år var en kamp for at sikre tilstrækkelig foder til den lange vinter, og var vinteren for lang og snefuld kunne det ende med, at størstedelen af fåreflokken døde af sult og udmattelse. For at have tilstrækkeligt med får og tilstrækkeligt foder, skulle der hele tiden ryddes nye landområder til høslæt og anlægges veje for at få høet i hus, og for at fårene kunne overvinde, skulle der bygges stalde og lader. Alt sammen hårdt manuelt arbejde. Trods det voksede antallet af fåreholdersteder.

Fåreholdererhvervet har været præget af op og nedture, og at erhvervet er drevet på den klimatiske grænse, og strategien med begrænset vinterforråd havde ind i mellem sin pris. Bestanden voksede gradvist til ca. 21.000 i 1948, men de følgende vinter blev den halveret på grund af sne og kulde. I 1956 var bestanden igen nået op på godt 22.500, men en hård vinter bragte den ned på 17.500.

De følgende år med gode somre og milde vintre voksede bestanden til 48.000 i 1966, men så kom en kold streng vinter med det hidtil største tab, og bestanden faldt til 19.000. Derefter fulgte en række kolde vintre, der bragte fåreholdererhvervet ud i krise, og tvang en række fåreholdere til at opgive, så der primært var de bedst egnede steder tilbage.

Krisen førte til, at det grønlandske fårehold blev lagt om til langt mere intensivt brug, hvor vinteren sikres gennem import af foder og fårene kommer i stald, og der blev indført krav om, at et fåreholdersted skulle have et minimum antal foderenheder i relation til flokkens størrelse. Omlægningen og den regulering, der fulgte med,

a Nordmanden Anders Olsen grundlagde i 1783 Igaliu og startede et mindre landbrug med får og dyrehold på de gamle nordbomarker.



nødvendiggjorde store investeringer i maskiner, bygninger mv. og dermed væsentlig større faste udgifter til afdrag, foderimport mv., og bragte dermed fåreholderne i en fastlåst økonomisk situation.



*Fåreholderstedet Ipiutaq øst for Narsaq, august 2010*

Omlægningen er i høj grad et resultat af en politisk prioritering, hvor først den danske stat og siden hjemmestyret har givet massiv økonomiske støtte til mekanisering, staldbyggeri og løbende subsidiering til indhandling, ligesom de tre kommuner og EU har bidraget til vejbyggeri og anden infrastruktur. Det grønlandske fårehold har således finansielt en række lighedspunkter med dansk landbrug på godt og ondt. (Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug 2008) Fåreholdererhvervet er blevet sat langt mere i system, og i dag kræves der en fåreholderuddannelse fra landbrugsskolen i Upernaviarsuk, der indebærer et års praktik i Island eller Norge.

I omlægningsperioden havde Mellemfolkeligt Samvirke fra Danmark en række frivillige håndværkere oppe og hjælpe med staldbyggeri. Der var en stor praktisk hjælp for fåreholderne, og samtidig gav det et kulturelt input og bidrog til en interkulturel udveksling.

På driftssiden har strategien været en succes, fordi der gennem det sidste årti hvert år er slagtet 20-25.000 lam og får ved slagteriet i Narsaq med en bestand omkring 20-25.000 får, og det er det samme antal slagtninger, som da bestanden toppede i 1966 med 48.000 får.<sup>a</sup> Dertil skal lægges omfanget af hjemmeslagtning og 'dørsalg', der forsat har et relativt stort omfang.

---

a [www.nunalerineq.gl](http://www.nunalerineq.gl)



## Interviewede

For at belyse forandringsprocesser og udviklingsdynamik i færeholdererhvervet blev der under rejsen i 2010 gennemført længerevarende åbne interviews med:

- Malik og Peter, der begge er omkring 30 år og driver henholdsvis færeholderstedet Saputit og Saputit Tasia i bunden af bugten ved Tasiusaq og dalen mod nord (Nanortalik).
- Kalista og hans franske kone Agathe der driver færeholdersteder Ipiutaq i Tunulliarfik (Skovfjorden) ved Narsaq, og kombinerer færehold med turisme, og Agathe driver et lille grafisk designfirma. Parret modtog Grønlandsbankens Entreprenørpris 2011 for deres entusiastiske og innovative tilgang til turismeudvikling.
- Pia der er færeholderkone og skoleleder i Qassiarsuk. Pia er dansker og kom til Grønland med Mellemfolkeligt Samvirke, og den store kærlighed opstod, så hun blev færeholderkone i 1970'erne. Efter nogle års arbejde med færehold og at have fået et par børn tog hun læreruddannelsen i Danmark og Nuuk. Der var ikke nogen lærerstilling i bygden, så hun arbejdede som lærer i Upernavik, Nuuk og Narsaq, hvor hun havde den yngste med og den ældste blev hjemme hos faren i Qassiarsuk. Det var en hård periode, hvor de kun kunne ses i ferierne, indtil der opstod en lærerstilling i bygden. I dag er hun leder af skolen i Qassiarsuk, der samtidig dækker de omkringliggende færeholdersteder, hvorfor skolen har et lille skolehjem, hvor nogle børn bor fra mandag formiddag til fredag eftermiddag. Efterhånden er der opstået et lille vejnet mellem færeholderstederne rundt om Qassiarsuk og over til Narsarsuaq samt færeholderstederne ved fjorden Nordre Sermilik.

I Tasiusaq fik jeg endvidere en kortere samtale med færeholderen ved Nalasut på den anden side af bugten, ligesom jeg fik kortere samtaler med flere i Qassiarsuk.

Endeligt har jeg efterfølgende haft mailkorrespondance med Lone fra Nuuk, der gennem flere år har været færeholderkone i nærheden af Tasiusaq. Lone er dansker og kom til Grønland i 1976, hvor hun blev forelsket og senere gift. Sammen med manden, der er født i Narsarmijit (Frederiksdal) og kommer fra en fangerfamilie, byggede de et nyt færeholdersted Saputit Tasia i dalen nord for Tasiusaq. Senere tog Lone læreruddannelsen og flyttede i 1997 til Nuuk, og nu driver sønnen Peter færeholderstedet.

## Udviklingstendenser

Siden omlægningen til intensivt færehold har erhvervet udviklet sig relativt stabilt, og der er foregået en gradvis koncentration på færre bedrifter, hvor der i 1990 var 63 færeholdersteder (Berthelsen, Mortensen og Mortensen 1992), er det i dag reduceret til 51. Færehold er blevet et erhverv, der samfundsmæssigt ses som nødvendigt for at sikre den grønlandske fødevareforsyning, og som der er respekt omkring. I almindelighed er de nuværende færeholdere meget driftige og innovative, og de udnytter de muligheder, der opstår, som at flere er begyndt med mere intensiv dyrkning af kartofler og grønsager muliggjort af det varme klima. Der er en lang tradition for at kombinere færehold med fiskeri, fangst, husflid, turisme, vandrehjem, rideture mv., og færeholderne går ikke af vejen for at påtage sig alternative opgaver.

*Malik: Jeg arbejde nogle måneder ved Nalunaq (guldminen ved Kirkespirdalen) for at få penge til en traktor.*

*Kommunens fiskeri- og erhvervskonsulent Hentzar: En af de to brødre Olsen inde fra Qallimiut har en kutter og fisker ved siden af, [...] det er dem, [der] har købt og sat gang i indhandlingen i Ammassivik. [De] har også entreprenørmaskiner og byder på entreprenøropgaver rundt om, og har tilsynet med vandkraftsværket. [...] Der er flere, der driver bundgarnsfiskeri i sæsonen.*

Fåreholderbørnene klarer sig godt i skolen, også de der vokser op på et isoleret sted, hvor det er moderen, der står for undervisningen, kommer ofte i GU og de fleste tager en længerevarende uddannelse. De fleste piger flytter væk, når de bliver voksne, men drengene tager ofte en fåreholderuddannelse og forsætter bedriften eller finder en anden bedrift. I almindelighed er det ikke et problem for de unge fåreholdere at finde en kone.

*Pia: De fleste finder en kone, og INUILI (levnedsmiddelskolen i Narsaq) er et af de steder, de kredser om [...] De fleste fåreholderkoner kommer fra en by, og det fungerer godt – enten trives de med livet som fåreholderkone, ellers rejser de hurtigt. [...] De fleste koner har en faglig uddannelse.*

Fåreholderne har altid været en samfunds- og politisk engageret erhvervsgruppe, og i relation til befolkningsstørrelsen har de haft usædvanlig stor politisk indflydelse og repræsentation kommunalt og i landstinget, et forhold der formentlig afspejler dels deres opdragelse, selvstændighed og driftighed, dels det udsyn de har fået gennem uddannelse og praktik. Det sociale engagement og styrken i opdragelsesmetode, som børnenes uddannelsesniveau viser, betyder at fåreholderstederne ofte benyttes af kriminal- og socialforsorgen som plejefamilier for udsatte børn og unge.



*Kalista i Ipiutaq, august 2010*

## **Den kulturelle ballast**

Det er interessant, hvorfor der er den store forskel mellem den foretagsomhed, man oplever blandt fåreholderne og så blandt flertallet i Sydgrønlands bygder, og der skal man formentlig bl.a. se på forskellen i den kulturelle ballast.

Det har formodentlig været nogle af de mest driftige, innovative og målrettede personer, der i århundredes første halvdel turde skille sig ud fra flokken og forlade bygden eller bopladsen for at flytte ud et ensomt beliggende sted med familien og starte på at rydde land til et fåreholdersted. Der skulle læres rigtigt meget nyt ved en overgang fra fanger eller fisker til fårehold, og der skulle på en anden måde tænkes fremadrettet og langsigtet som ved udvælgelsen af moderfår til avl. I helt bogstavelig forstand skulle der sås for at kunne høste, hvor fangeren og fiskeren primært høster og tilpasser sine fangstmetoder til årstiden og fluktuationerne.

I processen kunne de nye fåreholdere tage en række af de vigtigste elementer med fra fangerkulturen, som det fysisk og psykisk at kunne klare mange uforudsete udfordringer og stole på sig selv, og konstant finde på kreative løsninger som når kajakken eller fangstudstyret går i stykker langt fra bopladsen, opbevare mad til senere brug og eventuelle dårlige tider mv. Men omstillingen krævede også noget andet som netop langtidsplanlægningen og forståelsen for, at der skal sås for at man kan høste.

Det at (gen)etableringen af fårehold falder sammen med omstillingen fra fangst til fiskeri betyder formodentlig også, at der på det kulturelle plan foregår nogle modsatrettede tendenser.



*Nyslagtet lam, Alluisoq, august 2010*

Overgangen til fiskeri medførte en samling af befolkningen på færre bopladser, fordi man var afhængige af at bo ved indhandlingsstedet, og i forbindelse med indhandlingsstederne opstod der et vist serviceniveau i form af butik mv., og ikke mindst lønarbejde, og der blev spændt et socialt sikkerhedsnet ud under befolkningen, hvis fiskeriet eller fangsten slog fejl. Sociale ændringer der formodentlig har svækket nogle af fangerkulturens overlevelseselementer. Modsat krævede overgangen til fårehold, hvor man ofte boede langt fra nærmeste nabo, en fastholden eller styrkelse af overlevelsesstrategierne.

*Pia: Fåreholderne har en anden kultur end i byerne eller en række bygder – har et større drive og evne til selv at tage ansvar. [...] Fårehold er også en meget grønlandsk kultur – man er afhængig af naturen, sig selv og familien og af at samarbejde. [...] De er ligesom en velfungerende fangerkultur, der har folk også drive og tager ansvar – og hjælper hinanden. [...] Det findes stadig i nogle bygder i nord. [...] Modsat andre bygder, hvor næsten alle forældrene er på socialhjælp. Der får børnene ingen meningsfyldte rollemodeller, og bostedet kommer til fremstå som meningsløst.*

*Lone skriver: 'Børnene er sammen med forældre og søskende 24 timer i døgnnet, inddrages i arbejdet og har ansvar for fx høns og flasketam fra de er et par år gamle, så de lærer ansvarlighed, omsorg og samarbejde, at arbejde og pligter kommer først. Det giver også en tryk og spændende barndom. Indtil for nylig var der ikke tv og telefon, internet, så man var sammen om aftenen, lavede indendørs arbejde, læste meget, og der var ro til observationer og refleksioner både ude og inde. Børnene var også vant til at være meget alene, at stole på sig selv og selv gå i gang med et eller andet.'*

Traditionen for et års praktik i Island er gammel og ældre end fåreholderuddannelsen, og det at praktikkravet er opretholdt i enten Island eller Norge betyder, at fåreholderne gennem generationer har fået større kulturel forståelse og udsyn samt inspiration fra den nordiske arbejdskultur. Samtidig er uddannelsen krævende.

*Pia: Det at tage en fåreholder uddannelse er lige så krævende som en universitetsuddannelse – det er bare en anden type kompetencer. [...] Ligesom med dygtige fangere [...] deres uddannelse er også på universitetsniveau men andre kompetencer, der ikke værdsættes på samme måde [...] i dag fokuseres for snævert på én type kompetencer.*

Når fåreholderens uddannelsesniveau kombineres med, at konen ofte har en faglig uddannelse, er der tale om ressourcestærke par.

Set med mine øjne er der ingen tvivl om, at fåreholderne generelt har et meget stort drive og initiativ, at de er meget arbejdsomme, og at de er godt rustet til at håndtere forandringsprocesser og nye udfordringer. Erhvervet tvinger dem til god økonomisk indsigt, og der foregår en løbende tilpasning til ny teknologi og nye muligheder, som at flere er begyndt at dyrke kartofler og andre afgrøder i større omfang som følge af det varmere klima. Samlet har erhvervet udviklet sig nogenlunde stabilt siden omstillingen til intensiv drift efter den sidste krise i slutningen af 1960'erne, hvor der foregik en vis selektion blandt fåreholderne.

Spørgsmålet er, om det i en forståelse ikke er for snævert blot at fokusere på fåreholderens mentale styrke, drive og kultur. I betragtning af erhvervets størrelse har de været ualmindelige dygtige til at organisere sig, og sikre sig politisk indflydelse, og samfundet har investeret meget store summer i udviklingen af erhvervet. Der har gennem årtier været fåreholderuddannelse og konsulenttjeneste med dyrlæge og råd og vejledning på en række områder, og så er fåreholdererhvervet voldsomt subsidieret på flere måder.

*Kalista: Uden selvstyrets subsidiering og støtte til at bygge stald, rydde marker mv. [...] til foder og indhandlingsstøtte ville fåreholdererhvervet ikke eksistere.*

*Kommunens fiskeri- og erhvervskonsulent Hentzar: Det er som lovgivningen er skruet sammen. Man har altid beskyttet fåreholdererhvervet – måske skeler man til EU og landbruget der er subsidieret.*

Hvis der alene ses på indhandlingsstøtten til slagteriet i Narsaq modtager hvert af de 51 fåreholdersteder gennemsnitligt 220.000 kr. årligt. Dertil kommer selve driftsstøtten til slagteriet samt støtten til fåreholdernes vejbygning, markrydning, bygning af stalde mv.

Med andre ord er der tale om nogle markant andre betingelser og økonomiske forudsætninger, end det gælder for eksempelvis Aappilattoq og gennem de seneste år for Alluitsup Paa, der formodentlig bl.a. hænger sammen med, at fårehold opfattes som et erhverv, der genererer økonomi, medens fangst opfattes som subsistensøkonomi. De forskellige betingelser og forskellen i subsidieringsgraden afspejler en politisk prioritering, der ikke skal diskuteres her, men det er værd at overveje, hvilken betydning de samfundsskabte rammer har for den kulturelle forskel. Her bør det også erindres, at en stor del af fåreholderkonerne ikke er opvokset på fåreholdersteder og dermed ikke med fåreholderkulturen men medbringer deres kulturelle ballast fra kulturelt andre dele af landet.



*Qassarsuk, august 2010*

## Udviklingstendenser i Nanortaliks bygder

Tilsyneladende er der mange fællestræk i Aappilattoq's og Alluitsup Paa's udviklingsdynamik og en fælles overordnet afviklingstendens, men der er også markante forskelle.

Alluitsup Paa's erhvervsgrundlag har været baseret på fabrikken og med tiden i mindre grad på at tilvejebringe råvarerne til den. Der er dermed tale om en afhængig-

hed af udefrakommende råvareleverancer, og bygdens overlevelse kommer til at indgå i et politisk spil, om hvor råvareforarbejdningen skal foregå, og i det spil står Alluitsup Paa umiddelbart dårligere end større byer med en større vælgerbefolkning.

En udviklingsstrategi kunne være en ny nicheproduktion af delikatesser, men det er tvivlsomt om bygdens naturlige fiskeområde vil kunne tilvejebringe tilstrækkelige råvarer til at opretholde den nuværende befolkningsstørrelse, og det bliver formodentlig vanskeligt at frigøre sig af afhængigheden af tilførslen af råvarer fra andre distrikter. Det betyder, at Alluitsup Paa er afhængig af, at 'nogen' beslutter, at her skal foregå en råvareforarbejdning, fordi faciliteterne og arbejdskraften er til stede, med mindre torsken (eller andre arter) for alvor kommer igen, og så har Alluitsup Paa formodentlig en god fremtid.

Anderledes med Aappilattoq. Formodentlig er her tilstrækkelige levende ressourcer i relativ nærhed til at forsyne et lokalt forarbejdningsanlæg, specielt hvis den sydlige del af østkysten indregnes, og dermed sikre et fornuftigt erhvervsgrundlag for befolkningen og også muliggøre en vis tilbageflytning. Også her er man afhængig af politiske beslutninger, for der skal investeres en mindre beløb i et fryseanlæg og et røgeri samt en form for løbende underskudsgaranti, men her er tale om beløbsstørrelser, der ligger betydeligt under subsidieringen af fåreholdererhvervet målt pr. indbygger.

For indeværende er den overordnede udviklingsdynamik begge steder en afviklingsdynamik, og der er aktuelt ikke mange tendenser til lokalt at tage initiativ til ny erhvervsudvikling. De ressourcestærke prøver at flytte eller individuelt at holde den gående på bedste beskub, medens resten lever af overførsler og venter.



*Ammassivik, august 2010*



På den måde adskiller de to bygder sig ikke fra distriktets tre øvrige bygder eller fra Nanortalik. Selvom Narsarmijit har et åbent indhandlingsanlæg er bygden præget af voldsom afvikling, og bygden ligger ud til åbent farvand, så der specielt om efteråret og vinteren, når det blæser, og der ikke er storis til at skabe læ, er vanskelig at fiske fra, hvor Aappilattoq ligger i læ i fjordsystemet.

Også Tasiusaq og Ammassivik er præget af afviklingsdynamik. De har begge nogle naturgivne potentialer, hvor fiskeri kan kombineres med fårehold og landbrug, og ved Tasiusaq er der nogle driftige lokale fåreholdere. Men for alle fem bygder gælder det formodentlig, at det vil kræve en kommunal- eller landspolitisk beslutning og prioritering at skabe fundamentet for en positiv udviklingsdynamik.

Kommune Kujalleq forsøger at genetablere et erhvervsgrundlag i flere af bygderne i erkendelse af, at en øget tilflytning til Nanortalik og Narsaq for indeværende ikke vil give varig beskæftigelse. Samtidig har Qaqortoq ikke kapacitet til at absorbere en større tilflytning – specielt ikke beskæftigelsesmæssigt og i særdeleshed ikke en befolkningen med det kompetenceniveau, som bygderne kan levere. Kommunens erhvervschef ser nogle potentialer for de enkelte bygder, der primært er baseret på en kombination af udnyttelse af havets levende ressourcer kombineret med fåreavl og smålandbrug, og så er der forventning til, at øget råstofudvinding vil generere nogle arbejdspladser til de omkringliggende lokalsamfund. <sup>a</sup>



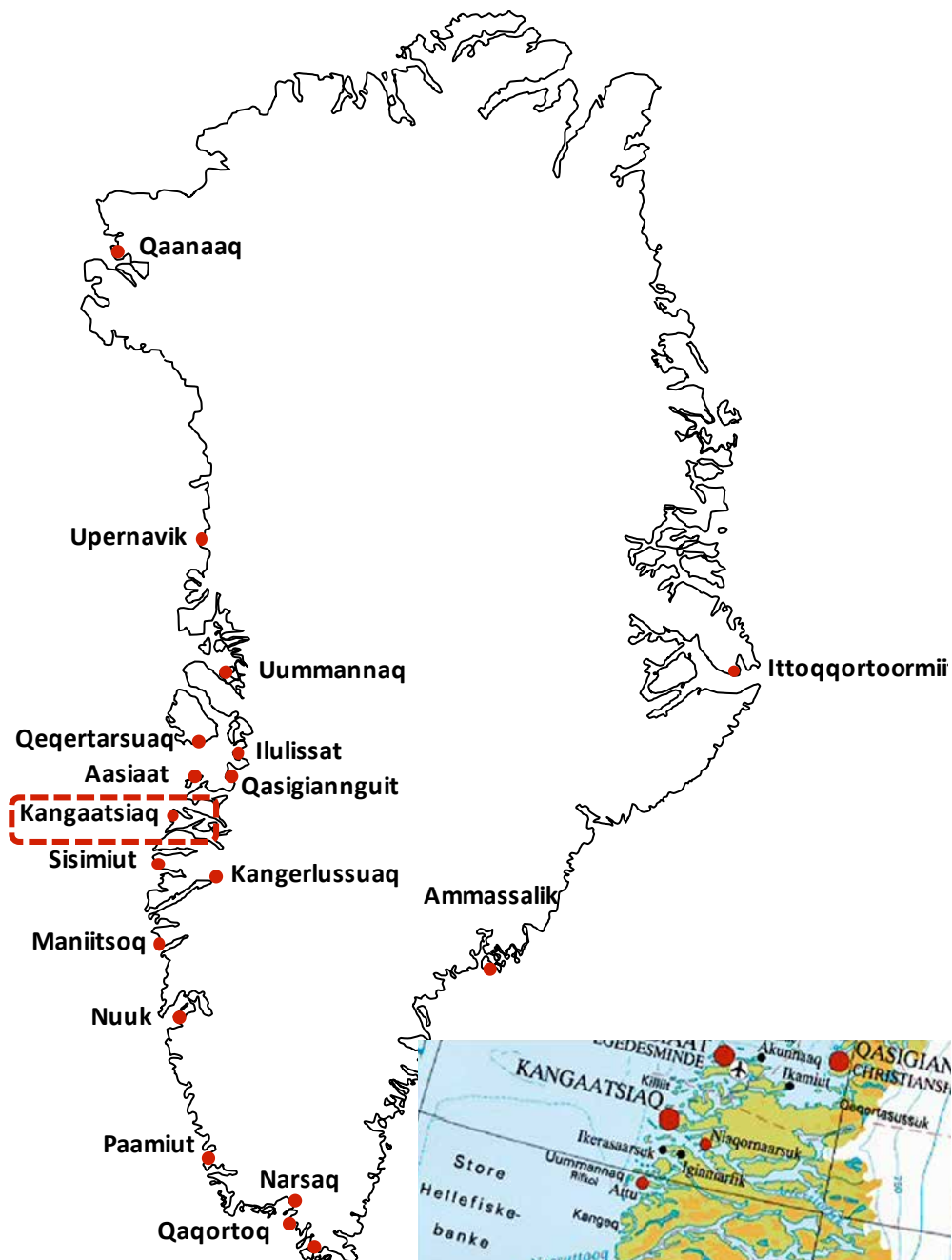
*Narsarmijit, august 2010*

---

<sup>a</sup> Telefonsamtale med Erhvervs- og arbejdsmarkedschef Grethe H. Nielsen i Kommune Kujalleq 30. april 2012

## Kapitel 14

# Kangaatsiaq - det glemte distrikt



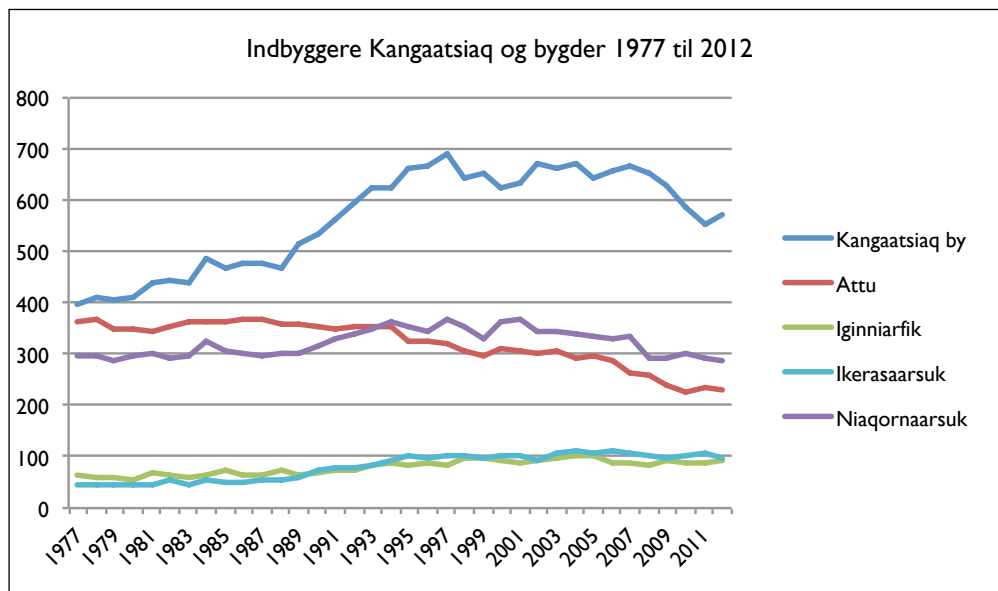


# Kangaatsiaq – det glemte distrikt

Med en placering midt på vestkysten mellem Sisimiut og Aasiaat er Kangaatsiaq reelt Grønlands glemte fanger- og yderdistrikt. Geografisk kan der naturligvis ikke tales om et yderdistrikt, men historisk har området været overset økonomisk og planlægningsmæssigt. Kangaatsiaq lider under aldrig at have fået kolonistatus, hvilket betyder, at der aldrig for alvor er opstået et egentligt administrativt center i distriktet.

Ved den opdelingen af Grønland i to landsdele, der blev gennemført i 1908, blev Nordgrønland inddelt i 36 kommuneråd, hvorfor også Kangaatsiaq distrikt var opdelt i flere kommuneråd. Det politiske og administrative afgangspunkt var kolonidistrikterne, og Kangaatsiaq distriktet indgik som udsteder og bopladser under Egedesminde kolonidistrikt (Aasiaat). Ved ændringen i 1950 blev Kangaatsiaq en selvstændig kommune, men mere af navn end af gavn, for alle de centrale funktioner lå forsat i Egedesminde, og fra 1963 ændredes strukturen, så Kangaatsiaq igen kom under Egedesminde kommune, og Kangaatsiaq fik igen status af bygd.

I 1986 fik Kangaatsiaq igen status af selvstændig kommune, men distriktet har forsat ikke sygehus, og bygdernes skolebørn sendes til Aasiaat for at afslutte folkeskolen, og i mange henseender var det stadig Aasiaat, der reelt var det administrative center. I forlængelse af at have fået kommunal status oplever Kangaatsiaq by en befolkningsmæssig opblomstring, men kommunesammenlægningen i 2009 har betydet en betydelig affolkning, specielt af personer med lidt længerevarende uddannelse, der havde arbejde på kommunekontoret.



Udviklingen i indbyggertal i Kangaatsiaq og de fire nuværende byder fra 1977 til 2012. Der blev nedlagt en bygd i distriktet i henholdsvis 1978 og 1980, som ikke er vist. (Grønlands Statistik 2012 a)

At Kangaatsiaq kun kortvarigt har været en kommune, og at vigtige serviceinstitutioner som sygehus lå i Aasiaat, har betydet, at Kangaatsiaq gennem stort set hele

hjemmestyreperioden har været den mest grønlandske by eller den by med forholdsvis færrest født udenfor Grønland.

I den almene grønlandske bevidsthed er Kangaatsiaq stadig et lidt glemt distrikt. I min undervisning på den arktiske ingeniøruddannelse har jeg et par gange været ude for grønlandske studerende, der har spurgt '*Kangaatsiaq – hvor ligger det?*', hvor de aldrig ville finde på at spørge om, hvor nogle af de gamle kolonibyer eller Ittoqqortoormiit ligger.

Distriktet er geografisk relativt stort og har god fangst i skærgård og fjorde, og der er god fangst af rener og andre landdyr i det store fjordgennemskårerede landområde ind mod isen, så området var en vigtig del af Egedesminde og Holsteinsborg kolonidistrikters indtægtsgrundlag. Der har været faste udliggere i distriktet fra begyndelsen af 1800, der har stået for indhandlingen og handel, og i begyndelsen af forrige århundrede var der 17 (eller op til 19) permanente bosteder i distriktet. (Madsen 2009) Kangaatsiaq distrikt er et godt eksempel på den grønlandske befolknings oprindelige store mobilitet og fleksibilitet. Der blev flyttet efter fangstmulighederne, ligesom den delvise overgang fra fangst til fiskeri betød oprettelsen af nye bosteder.

Gennem hjemmestyreperioden har distriktet haft en befolkningstilvækst frem til ca. 2007, og det er bemærkelsesværdigt, at de to mindste bygder Ikerasaarsuk og Iginiafik har haft en gradvis befolkningstilgang helt frem til i dag, medens Attu som det eneste bosted har oplevet en gradvis tilbagegang gennem hele perioden.

Under torskefiskeriet havde Kangaatsiaq distrikt i perioder en god indhandling set i relation til befolkningsstørrelsen, og efter torsken forsvandt, blev fabrikken i Kangaatsiaq by lagt om til rejeindhandling fra 1994 til 2000, hvor den lokale kutterflåde riggede om til rejer. Så blev indhandlingen imidlertid flyttet til Aasiaat, og kutterne fulgte efterhånden med. Parallelt med fiskeriet er fangererhvervet blevet opretholdt, og den lokale økonomi minder derfor om distrikter som Uummannaq og Upernavik med en blanding af fisk og fangst.

Biologerne vurderer, at fjordsystemerne ved Kangaatsiaq mere eller mindre har deres egen torskebestand, og fra 2001 er der igen kommet gang i indhandlingen af torsk, men det har aldrig nået samme højder som i 1980'erne og før. Det er interessant, at de jeg talte med i distriktet ikke kobler det lokale kollaps i torskebestanden omkring 1990 med temperaturændringer, men peger på overfiskeri af trawlere.

I det følgende har jeg valgt at illustrere udviklingsdynamikken i Kangaatsiaq ved at fokusere på Attu og Ikerasaarsuk. Attu, der er den sydligste og mest isolerede af distriktets bygder, var ved hjemmestyrets indførsel distriktets største bygd og havde på det tidspunkt et godt torskefiskeri men har efter torskefiskeriets delvise kollaps oplevet en gradvis fraflytning og er i dag mindre end Niaqornaarsuk. Ikerasaarsuk er det bosted i kommunen, der senest har opnået bygdestatus og er i hjemmestyreperioden vokset fra under 50 indbyggere til i dag godt 100 indbyggere, og Ikerasaarsuk er efter min vurdering det bosted i distriktet, der har haft den mest positive udviklingsdynamik.

Beskrivelsen af de to bygder skal ikke læses som egentligt repræsentativt for distriktet, og i kapitlets afsluttende afsnit drages kortere paralleller til distriktets to øvrige bygder. De er valgt, fordi de repræsenterer hver deres udviklingsdynamik, og fordi jeg har vurderet, at de var gode til at illustrere den samlede udviklingsdynamik i distriktet.

## Om at rejse: Kangaatsiaq en varm våd november

Tirsdag formiddag i november og som altid den hektiske transitstemning i Kangerlussuaq, med folk der myldrer ud fra atlantflyets toldfrie område for at se på skærmene, om deres videre forbindelse går som planlagt, eller om der er nogle kendte at hilse på. Der er intet på skærmen om forbindelse til Aasiaat, og en skrattende højtalerstemme siger noget om ny information efter kl. 12.

Jeg møver mig hen til skranken for at høre, at der er teknik på en maskine i Ilulissat, får udleveret den obligatoriske spisebillet og går ind i den overfyldte cafe, skønt jeg egentlig ikke er sulten. En kop te kan vel altid bruges, og tiden skal fordrives.

Den skrattende stemme beder rejsende til Aasiaat og Ilulissat om at komme til skranken, hvor vi får udleveret billetter til Ilulissat med afgang 17.30. Jeg forsøger endnu engang at gøre den stakkels trafikchef begribelig, at min videre forbindelse til Attu med Disko Lines båd afgår onsdag morgen kl. 8.00 fra Aasiaat, og at det er den eneste ugentlige forbindelse. Det hjælper mig fedt at komme til Ilulissat – hvordan kommer jeg videre, eller hvem skal betale en uges ophold på hotel i Aasiaat? Han forsøger endnu engang, om de kan få flyet til at mellemlande i Aasiaat på vej til Ilulissat, men piloterne har ikke mere flyvetid i dag, og så er det som altid den mindste by, der droppes. Jeg kan komme til Ilulissat og videre til Aasiaat næste dag med ankomst 12.30

Jeg ringer til elektriker Bjarne. ”Dav det er Kåre Hendriksen – kan du huske mig?” Øh ”Leder af STI skolen i midten af 1990’erne” *Noget dæmrer.* ”Har du noget arbejde nede i Kangaatsiaq distrikt, eller kan jeg chartre en tur?” *Båden er taget op for vinteren. Vi forsøgte for nylig at flytte det grønlandske grundfjeld med propellen, så begge blade knækkede. Men prøv Aasiaat VVS, jeg tror de har noget i Niaqornaarsuk og EMJ har vist noget i Iginniarfik* ”Flot – tak skal du have”. Jeg får fat i Jens fra EMJ, som jeg aldrig tror, jeg har mødt. De skulle ganske rigtigt have nogle folk til Iginniarfik onsdag morgen, og jeg kunne da godt komme med, hvis jeg kunne nå til Aasiaat i løbet af formiddagen. Jeg fortalte, at flyet fra Ilulissat først ville lande 12.30, om de kunne vente? Så skulle det da ikke være senere.

Jeg begyndte at se frem til et godt måltid og en god seng på Hotel Artic, så kunne jeg tilmed næste morgen lige nå ned og hilse på Flemming på tankanlægget og Elke i sit turistkontor.

Ved skranken i Ilulissat tjekkede jeg lige forbindelsen videre næste dag og fik at vide, at afgangens var flyttet til 14.30. Jeg forklarede endnu engang min nød, og at jeg lige havde aftalt en bådcharter onsdag fra Aasiaat mod syd, men skulle jeg være der senest 12.30. En venlig sjæl i køen fortalte, at politikutteren skulle til Aasiaat med to arrestanter og at jeg måske kunne komme med, så jeg løb ud i ankomsthallen for at finde en betjent. Jo, hvis arrestanterne accepterede og skipper gav lov, kunne jeg da godt komme med, men de havde ikke plads i bilen. Ind i en taxa med mig og mit happengut og ned på havnen, hvor det var en bedre cross country øvelse ud over paller, skibe og fortøjninger til politikutteren.

Da vi gik ud af havnen 19.30 i bælgmørke stod jeg og talte med skipper, medens han i projektørlyset zig zaggede ind mellem skosser og isfjelde, og fri af den værste is, kunne vi for alvor mærke, at den stive vind fra vest havde givet buler på Diskobugten. Ved 23.30 tiden gik vi ind i Aasiaat, og jeg fik en lift med en politibil til Sømandshjemmet, hvor jeg tørnede ind efter 22 timers rejse fra Danmark.

Efter 6 timers søvn var det på benene igen. Noget hurtig morgenmad og jeg ringede til Jens og fortalte, at nu var jeg i byen. Der blev meldt afgang 8.30, så jeg nåede lige op i KNI og handle lidt. Sjovt at gense sin gamle hjemby i det tiltagende dagslys.

En venlig sjæl fra Sømandshjemmet kørte mig og mit pik-pak over i den anden ende af havnen, hvor jeg mødte Torben og de andre, der skulle til Iginniarfik i en lidt større planende glasfiberbåd med indenbords motor med et rimeligt lunt lille lukaf. I de 15 graders frost var ruderne helt tilrimede, og udsynet meget begrænset, så Torben sad sammenkrøbet hen over rattet for at kunne se gennem det lille felt, varmeblæseren kunne holde isfri. På vej ud gennem Langesund passerede vi Disko Lines Aviaq Ittuk, der kun går sine 6 knob.

De skulle til Iginniarfik for at bære materialer fra pontonbroen op til en tilbygning af skolen, de var i gang med. Et projekt til 12 mio. kr. *Helt åndsvagt projekt – spild af penge. De skulle hellere lukke bygden.* ”Hvorfor?” *Den er alt for dyr at holde åben. Fabrikken er lukket, og de får en masse børn. De har ikke andet at lave.* ”Ved I hvad det koster?” *Næ* ”Hvad ville der ske, hvis de flyttede ind til en by?” *De ville blive arbejdsløse alle sammen og komme på socialhjælp* ”Er det bedre eller billigere?” *Næ det er det vel ikke.*

Vi sad og hyggesnakkede om fælles bekendte og sjove oplevelser fra rejser i Grønland.

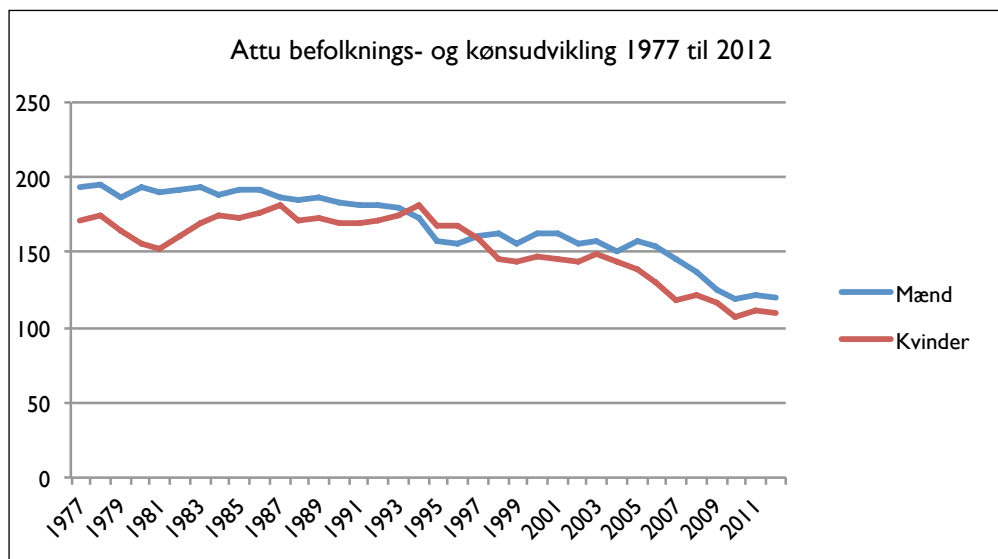


Skolen Iginniarfik november 2011

# Attu

Attu er det ældste kendte faste bosted i distriktet og blev anlagt i 1818 som forsøgsstation for garnfangst, og Attu er i dag distriktets sydligste bygd. (Madsen 2009; Greenland Venture 2009 b) Klimatisk ligger bygden relativt udsat, og vindforholdene gør, at islægget er ustabil, og det sidste årti har det stort set været muligt at fiske med jolle hele året.

Som den eneste bygd i distriktet har Attu gennem hjemmestyreperioden haft en gradvis fraflytning, men i modsætning til Sydgrønlands bygder har kønsfordelingen udviklet sig positivt og er gået fra 89 kvinder på 100 mænd i 1977 til 92 kvinder pr. 100 mænd i 2012.

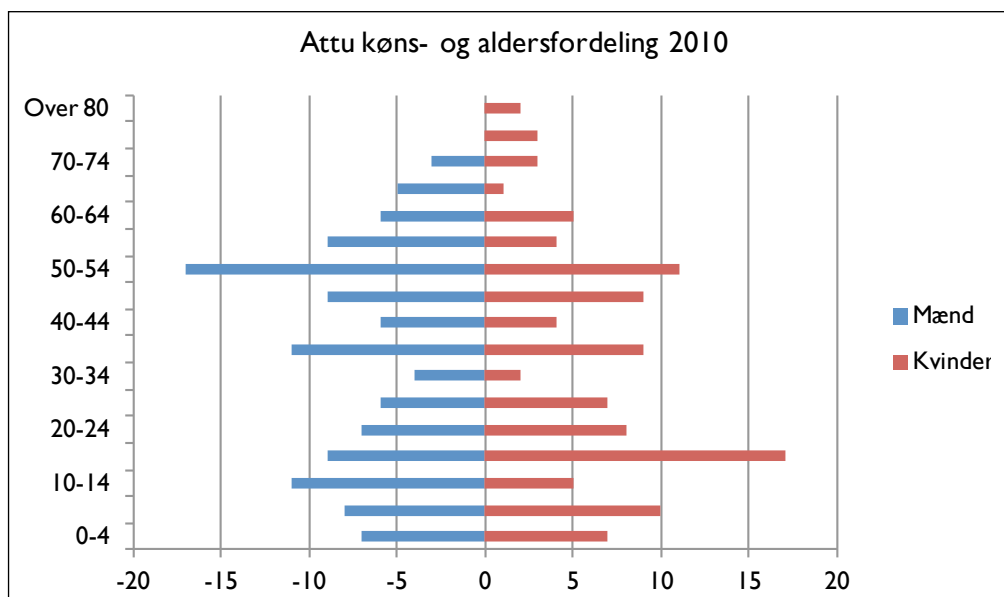


Befolknings- og kønsudvikling for Attu fra 1977 til 2012 (Grønlands Statistik 2012 a).



Attu, november 2011

I de seneste år har der været lidt færre i aldersgruppen 30 til 35 år, og i samme aldersgruppe et kvindeunderskud, men generelt ligger kønsfordelingen rimeligt i størstedelen af den reproduktive alder.



Attu alders- og kønsfordeling 2010 (Grønlands Statistik 2012 a).

## Interviewede

I Attu blev der under besøget i november 2010 gennemført længerevarende åbne interviews med:

- Karen er omkring de 30 og født og opvokset i Attu. Hun har været et år på efterskole i Danmark og startede derefter på GU i Aasiaat men stoppede, fordi hun mødte sin mand, der også er født i Attu, er jollefisker og i begyndelsen af trediverne. Parret har boet tre år i Qeqertaq, der ligger nord for Ilulissat og siden et års tid i Nuuk i forbindelse med Karens igangværende uddannelse ved den decentrale læreruddannelse.
- Ole er lærer på skolen og formand for bygdebestyrelsen. Han har været politisk aktiv gennem mange år og bl.a. siddet i kommunalbestyrelsen i den tidligere Kangaatsiaq kommune. Han er født i bygden Aqigsserniaq, der lå ca. 10 km syd for Attu, som den danske stat lukkede i 1968, og familien flyttede til Attu, da han var fire år.
- Oline er sundhedshjælper på sundhedsstationen og gift med en fisker. Inden hun tog sundhedshjælperuddannelsen arbejdede hun i 1980'erne på fiskefabrikken.
- Judithe arbejder på servicehuset, er gift med en fanger og har en voksen datter, der bor i Attu, og en søn, der er fisker i Ikerasaarsuk.
- Benedikte arbejder i fritidsklubben og mor til en teenager datter og søn.

## Erhvervsgrundlag

Erhvervsgrundlaget er fiskeri og fangst, og bygden har et indhandlingsanlæg fra 1959, der er blevet renoveret i 1994. I dag drives fabrikken af Arctic Green Food A/S, og der indhandles torsk, uvak, stenbider og havkat, hvor den primære indhandling er torsk. I 2008 beskæftigede indhandlingsanlægget i alt 20 personer, der tilsammen leverede omkring 5,6 årsværk beregnet på SIK mindstelønnen.

| Alder    | Antal | Samlet årsløn |
|----------|-------|---------------|
| 10-19 år | 1     | 27.448        |
| 20-29 år | 4     | 41.893        |
| 30-39 år | 8     | 592.990       |
| 40-49 år | 5     | 98.056        |
| 50-62 år | 2     | 116.614       |
| I alt    | 20    | 877.002       |

Antal beskæftigede ved Arctic Green Foods indhandlingsanlæg 2008 fordelt på aldersgrupper. (Greenland Venture 2009 b).

Tilsvarende var der i alt 49, der indhandlede, og hvis deres indhandling til indhandlingsanlægget i Attu omregnes til årsværk på basis af SIK mindstelønnen giver det ca. 9 årsværk. (Greenland Venture 2009 b) Indhandlingsanlægget har begrænset frysekapacitet, og derfor er der en del af fiskerne, der periodisk indhandler i Sisimiut eller Nuuk, og som i perioder opholder sig i længere tid i en af byerne og fisker derfra.

| Alder            | Antal | Indhandlingsværdi |
|------------------|-------|-------------------|
| 0-19 år          | 1     | 1.904             |
| 20-29 år         | 6     | 174.812           |
| 30-39 år         | 7     | 124.482           |
| 40-49 år         | 13    | 521.143           |
| 50-62 år         | 19    | 545.363           |
| 63 år og derover | 3     | 38.596            |
| I alt            | 49    | 1.406.299         |

Antal indhandlere og indhandlingssum for Arctic Green Food A/S 2008 fordelt på aldersgrupper. (Greenland Venture 2009 b).

Det øvrige erhvervsgrundlag i Attu er KNI Pilersuisoq (butik, havn, postkontor, heliport mv.) med 7 ansatte, skolen med 10, kommunens filialkontor med 3, hjemmehjælpere 2-3, elværk 1, sygeplejerstation 1, servicehuset 1, dag- og natrenovation 2, samt to kiosker. Så åbnes en børnehave 1. januar 2011, hvor de forventede 4 ansatte.

Den samlede potentielle arbejdsstyrke er på godt 140 (18 til 64 år), hvoraf nogen er på førtidspension, og der genses i Attu lidt den samme tendens til, at arbejdsløse i 1990'erne blev parkeret på førtidspension, som det ses i Nanortalik, men der er ikke tale om samme omfang. Den resterende del af befolkningen i den arbejdsduelige alder

er enten hjemmegående eller lever af socialhjælp kombineret med noget fangst. Sammenfattende må det siges, at Attu har et stort arbejdsløshedsproblem.

*Ole: Vi har mange førtidspensionister, for vi har ikke så meget arbejdspladser.*

Som ofte er der nogen af fiskerne, der fanger væsentlig mere end andre, og som dermed har en betydelig bedre indtægt, og blandt dem, der blev talt med, er der ikke helt enighed om fiskeriets betydning for bygden og den enkelte fisker.

*Lederen af kommunens filialkontor: Fiskere – jeg tror omkring 20 [...] nej det tror jeg [at de tjener gode penge]. [Der er ingen ] unge der fisker [...]unge arbejder i butik. [Folk er flyttet] fordi der er ingen torsk. [Dem der flytter] har fået arbejde andre steder.*

*Karen: Min mand er fisker [...] jeg tror, der er ca. 20 fiskere. Når de fisker bundgarn, er der flere, der hjælper til. [...] Min er god fisker – han tjener godt [...] mere end mig. Om ugen måske 5 til 7.000 – hvis det er godt 10.000. [...] Han har jolle og fisker alene.*

*Ole: Fiskeriet har været meget dårligt, men torsken er ved at vende tilbage – tror jeg [...]Klimaforandringerne godt for os [...] havet isfrit om vinteren, så de kan godt fiske. [...] [Men] der kommer ikke [fragt]skib om vinteren – de har ellers mulighed – tror jeg. [...] Fangerne kommer her op fra Sisimiut, for de vil godt fange hvidhval – så fragtskibet kan godt sejl.*

## Udviklingspotentialer

Der bliver peget på flere udviklingspotentialer for Attu, hvor der primært peges på havets levende ressourcer som fisk og tang, samt at udnytte fiskeressourcerne bedre og i særdeleshed at undgå det spild, der i dag foregår, hvor det ikke er alle arter, der kan indhandles, og hvor det kun er fileterne og for stenbideren kun rognen, der anvendes. En anden central mulighed er en bedre lokal forarbejdning og forædling af produkterne frem for nu, hvor der udelukkende foregår eksport af råvarer eventuelt som saltet fisk.

*Ole: Vi [er ikke dygtige nok til at] udnytte alle ressourcer i Grønland. På fiskefabrikken der bruger de kun kødet – resten smider de bare ud [...] skal lære af islændingenes og færingeres produktionsmåde – de bruger det hele. [...] vi skal forbedre vores produkter, så kan vi få mere for det. [...]*

Fabrikkens størrelse og kapacitet ses som en barriere for udvikling. Nu kan de indhandle havkat, men kun når der er plads, og i perioden, hvor der indhandles stenbiderrogn, stopper de indhandlingen af torsk, fordi frysekapaciteten er for lille. Derfor er der en del af fiskerne, der sejler til Sisimiut eller Nuuk og indhandler, og så bliver de ofte i byen en periode for at fiske derfra. Det er forklaringen på, at indhandlingstallene i Attu er så små, og at fiskernes egne oplysninger om indtjening ikke stemmer overens med indhandlingen, som det gælder for Karens og Olines mand. En del af indtjeningen stammer fra indhandling andre steder og er dermed statistisk registreret det pågældende sted, men selv vurderer de, at der er fisk nok her.

*Oline: Der er ikke rigtigt plads der nede, [på fabrikken] hvis den er mere større, så kan de måske tage noget mere. [Der er] fisk nok, [så] man kunne godt lave større fabrik. [...] Så stopper de selv om der er masser af torsk. [...] Vi har masser af muligheder her.*



Et andet område, der bliver peget på, er turismen, hvor nogle arbejder på at få gang i et lokalt initiativ. Ole skal på kursus sammen med to fra Niaqornaarsuk og en fra Ikerasaarsuk, og de vil samarbejde i distriktet, så turisterne kan komme rundt til de enkelte bygder og opleve det enkelte steds særheder og muligheder.

*Ole: Vi gør ikke noget for at få turisterne her. [...] for fire år siden køber jeg det hus over der til indkvartering, men jeg kan ikke løfte det alene. [...] Vi har gode muligheder [for turister] med fiskeri, rensdyrjagt, moskusjagt, natur [...] men vi ved bare ikke, hvordan vi skal gøre. Derfor skal vi på kursus [...] Det dur ikke, når der kommer nogen fra andre steder og bestemmer. Det er os, der skal gøre noget. [...] Hvis der kommer nogen og siger, at I skal gøre sådan og sådan – så knækker det.*

## Børn uddannelse og fremtid

Der er forholdsmæssigt mange fra Attu, der tager en uddannelse, og i øjeblikket er det læreruddannelsen, der tiltrækker flest med 8 på den centrale (almindelige) læreruddannelse. Foruden Karen og endnu en, der er i gang med den decentrale læreruddannelse, og det er en del af forklaringen på det demografiske underskud blandt de yngre.

Det at tage en uddannelse indebærer at flytte for en periode, også hvis det er den decentrale læreruddannelse, og Karens mand og datter tager med til Nuuk, når hun skal et år på seminariet, så håber han at få en licens som fanger i Nuuk, og vil tage jollen med. Sidst hun var på skole, arbejdede manden på fabrikken i Nuuk, men han vil hellere fange.

*Karen: Vi vil gerne her tilbage, hvis der er plads til mig på skolen. [...] Ellers søger vi til Ikerasaarsuk eller Niaqornaarsuk eller til andre bygder på kysten. [...] Jeg kan godt lide at bo i bygder – det er mere roligt og afslappende – meget bedre end storbyer eksempelvis i Nuuk. [...] Jeg savner ikke det, der er i Nuuk – om sommeren har vi også svømmehal her – i en sø – vi lærer børnene at svømme. [...] Har også snakket med de andre lærestuderende fra Attu – de vil også gerne tilbage, men her er mange lærere.*

Som forklaring på, at så relativt mange tager en uddannelse, peger de på forældrenes holdning, og at lærerne gør meget for at tale med forældrene om nødvendigheden af at tage uddannelse, og at give børnene ansvar og opgaver. En anden vigtig forklaring er, at her er mange uddannede lærere, ligesom det gælder for resten af Kangaatsiaq distrikt. Attu har 5 uddannede lærere, der kommer fra bygden, samt de to lærestuderende på den decentrale læruddannelse, der sammen dækker en lærerstilling.

De unges uddannelse bliver dermed en forandringsagent, der er medvirkende til, at flere end fødselsoverskuddet forlader bygden, og man kunne forvente, at det ville give en dobbelttydig holdning til uddannelse, der også indebar et ønske om, at de unge skal blive, men det oplevede jeg ikke.

*Oline: Det er uddannelse – folk flytter for at tage uddannelse [...] så kommer de ikke igen, de får arbejdspladser andre steder. [...] vi har jo ikke rigtigt noget arbejde, men der er nogen, der kommer igen efter uddannelse. [...] Hvis de har fundet sig god bolig og arbejde, så tager de ikke hjem. [...] Jeg håber de tager uddannelse – jeg snakker med dem og siger de skal tage uddannelse.*

*Ole: Vores bygd bliver mindre, fordi folk flytter til arbejde og har mulighed for at uddanne sig – det er i hvert fald godt for hele Grønland. [...] Vi skal skubbe de*

unge til at tage en uddannelse. [Hvis de unge får en uddannelse] så flytter de – det ved vi. Det er ikke et problem, at folk flytter, hvis de får arbejde. [Hvis]nogen får uddannelse og arbejde – så bliver vi glade. Hvis fabrikken bliver bedre, så kommer nogen tilbage.

Judithe: Når de har fået uddannelse, så flytter de, så kommer de ikke tilbage [...] de vil hellere leve i byerne. [...] nogen flytter tilbage.

Ligesom i resten af landet er der en gruppe, der ikke får en uddannelse, og så er mulighederne begrænsede.

Karen: [De unge] nogen gange så stopper de skolen – så bliver de her. [De laver] ikke noget særligt. [...] Nogen gang når der er mange fisk, så arbejder de. [...] Hvis de kunne få en jolle, så kunne de tænke at fiske – tror jeg. [...] Hvis far 'en [er] fisker, så kan de fiske sammen med ham, men de unge kvinder – de har ikke noget. [...] Nogen [unge kvinder] arbejder i fabrikken.

Uddannelse bliver set som noget positivt og en nødvendighed for den enkelte og samfundet, og befolkningen kunne derfor se det, at børnene i en tidlig alder skal forlade bygden, som et argument for at flytte til en større by. Det er der givet vis også nogen, der gør, men dem jeg talte med fremhævede bygden som et godt sted for børnene at vokse op og vurderede, at en opvækst her er tryggere og giver et stærkere familiesammenhold end en opvækst i byerne.

Ole: Det er godt [for børnene at bo i bygden] på den måde, at de er mere tæt knyttet til os, [...] Jeg har arbejdet i Nuuk i huset for svigtede børn [...] der er mange svigtede børn i Nuuk, jeg oplever, at de kommer kun fra byerne. [...] Det er nok fordi i byerne, der arbejder forældrene så meget – vi har så travlt [...] så forældrene de kan ikke passe deres børn. [...] hvis man bor i en bygd, så passer man sine børn, vi har rigeligt tid til dem. [...] Bygdebørn er meget glade – du kan godt spørge dem.

Karen: Min datter hun kan bedre lide at være her – hun er 7 år – fordi her er mere stille. Vi har snakket om det, da vi var i Nuuk. [...] Hun kan bedre lide at være her, fordi her kan hun ude og lege. Da vi var i Nuuk, da kan hun ikke ude og lege – den er for stor og farlig. [...] Men hun kan godt lide svømmehallen. Hun bliver træt af at være i en by. Det er meget stressende for os.

Der bliver gjort noget for at styrke børns og voksnes trivsel, som fritidsklubben, der holder åbent for forskellige aldersgrupper i løbet af eftermiddagen og aftenen, og befolkningen og bygdebestyrelsen prøver at få stablet et nyt forsamlingshus på benene som erstatning for det gamle, der er lukket pga. asbest.

Befolkningen i Attu har for nogle år tilbage haft ry for at drikke en del, og indbyggere i de øvrige bygder og Kangaatsiaq refererede til det også som et aktuelt problem. Men der er blevet gjort en indsats, som efter deres egen vurdering har båret frugt, og nu forsøger de at tage problemerne i opløbet, hvis der er forældre, der begynder at drikke.

Oline: Hvis vi ser et barn ikke har det godt – så må vi sige det til forældrene. Nogen gange er der familier, der har problemer, så må socialen tage sig af det, [...] [Vi har] ingen [tilfælde] hvor socialen har flyttet barnet. Tænker ikke, at noget problem. [...] Jeg tror socialt fungerer [bygden] meget bedre end før.

Karen: Vi har kun en familie – de drikker – men deres børn er små – går ikke i skole.

Problemerne er dog ikke helt væk, og der er formodentlig en tendens til at underdrive dem, for den danske sygeplejerske Lisbeth, der vikarierede nogle måneder i bygden, kunne fortælle, at der stadig er alkoholproblemer og enkelte unge, der ryger hash, samt at hun havde behandlet en enkelt kvinde for alkoholrelateret vold. Men hun kunne også bekræfte, at der lokalt gøres en indsats, og at der foregår mange gode sociale aktiviteter som to sportsklubber, korsang, syning, Røde Kors, Anonyme Alkoholikere mv.

Under samtalen med Ole lykkedes det at få belyst et område, der ellers er meget tabubelagt.

*Ole: [...] jo det har vi – vi har også omsorgssvigtede børn [her]. Vi henvender os til socialmedhjælperen (i kommunen). [...] Før i tiden vi har haft problemer – sexmisbrug af børn – men nu er det nok over. [...] Dem som lavede sådan – de er flyttet herfra til en by.*



Attu november 2011

### **Diskussionen om bygder og centralisering**

Mit ophold i Kangaatsiaq faldt sammen med en debat i medierne om bygderne, og at de er dyre, samt Naalakkersuisuts (landsstyrets) overvejelser om udfasning af jollefiskeri, der blev refereret i dele af pressen. Generelt var det oplevelsen, at stort set ingen var informerede om diskussionen om udfasning af jollefiskeri. Til gengæld kom de selv ind på de generelle centraliseringstiltag og udtrykte frustration over de forringelser i serviceniveau og højere leveomkostninger samt over tonen i debatten, hvor mange oplevede, at der bliver set ned på bygdebefolkningen.

*Ole: Hvis vi ser på det med ensprissystemet – den skal i alle fald fortsætte – det er blevet markant dyrere [...] elprisen, vandprisen, varer fra butikken. [...]*

*Det må være en af grunden til folk flytter, for det er blevet meget dyrere at bo i bygderne – det ved man.*

*Oline: For dem der ingen arbejde det er problem [med ophævelse af enspris] men dem med arbejde – de [har råd til] tager til byen og køber ind – til Aasiaat eller Kangaatsiaq.*

*Ole: Når vi hører radioen, så siger de, vi er for dyre, og landet ikke kan køres på den måde. [...]så tror man, at vi i bygderne er tom bagage. [...] Det er for dårligt at høre for os, når de snakker om bygderne i radio eller Qanarooq (TV avisen).*

*Oline: Vi kan ikke bo i byen alle sammen [...] nogen har jo ikke arbejde i byen. [Hvis alle flyttede til byen] vil måske en tredjedel få arbejde [...] det tro jeg. [...] For de unge – nogen af dem – ville det måske gavne.*

*Ole: [...] Vores land er så stort og befolkningen ikke så mange. Vi skal ellers udnytte ressourcerne [...] hvis vi flytter andet sted eksempelvis Ilulissat, så fisker vi nok alle hellefisk, så har vi ikke hellefisk mere, [...] det er i hvert fald ikke godt. [...] Hvis vi bruger kystens fisk – alle [dele af] kysten – så skal det nok gå. [...] Det er ikke god ide [at reducere antallet af joller] vi skal forbedre fiskefabrikkerne og vores joller og skabe arbejde. Det er nok den vej, vi skal gå. Hvis vi tager store både, så færre fiskere, hvad så med andre? Så hænger de sig i arbejdsløsheden. [...] [Hvis alle blev flyttet til en by], så ville det ikke være så mange [der fik arbejde], så henvender de sig til de sociale – så ville vi få sociale problemer – så mister vi dem for samfundet. Det er ikke godt. Det er bedre, hvis bygdebefolkningen – de skal selv finde deres levevej.*

Nogle i Attu kan stadig huske, dengang de blev flyttet til Attu som følge af den danske stats centraliseringer og de menneskelige problemer det medførte, hvor der bliver talt om konflikter og at blive holdt uden for.

*Ole: Den gang vi flyttede fra Aqigsserniaq [til Attu fik vi] konflikter – og hvad kalder man det på dansk – vi blev kaldt indvandrere, der nassede. Hvis man tvinger til at flytte – ikke godt – hvis bygder skal lukkes, skal det være frivilligt.*

## Udviklingsdynamik

Udviklingsdynamikken i Attu er dobbelttydig. På den ene side er der foregået en gradvis affolkning på 37% i perioden 1977 til 2012, der indikerer en afviklingsdynamik. På den anden side opfattes fraflytningen ikke som noget negativt, men som et positivt resultat af at folk er flyttet efter uddannelse og arbejde andre steder.

Samtidig vurdere befolkningen, at bygden har gode udviklingspotentialer, og at en udvidelse af indhandlingsanlæggets kapacitet kombineret med en højere grad af forædling af råvarerne vil forbedre erhvervsgrundlaget, og som en relativt afgørende faktor for udviklingsdynamikken er der flere af de unge, som er i gang med en uddannelse, der ønsker at vende tilbage og bruge deres uddannelse til at udvikle bygden. At Attu opfattes som et positivt tilvalg kan også ses ved, at skolen er fuldt bemandet med uddannede lærere, der fortrinsvis kommer fra bygden, ligesom det gælder for de øvrige stillinger, der kræver en uddannelse, som sundhedsstationen, butikken mv., og at disse stillinger ikke er præget af en aldersdemografisk udfordring, hvor de nuværende lærere mv. er på vej på pension, men repræsenterer en god spredning.

Direkte adspurgte var der ingen i bygden, der stillede spørgsmålstejn ved, om den ville eksistere om 30 år. Derimod var forventningen, at der ville foregå en positiv udvikling, hvor der ville opstå flere arbejdspladser knyttet til at udnytte områdets levende ressourcer og øvrige potentialer.

## Ikerasaarsuk

Ikerasaarsuk blev anlagt som boplads omkring 1900 og er en af de få bopladser, der har overlevet G-60 perioden uden at få status af udsted. (*Madsen 2009*) Der har flere gange været ønske om at nedlægge bopladsen, dog aldrig fra befolkningen selv. Allerede i 1916 ønskede det daværende Iginiarfik (Iginniarfik) kommuneråd bopladsen nedlagt, angiveligt fordi befolkningen ved Ikerasaarsuk benyttede nogle fangstpladser, som befolkningen i Iginniarfik oplevede var deres. Og i Grønlandsstyrelsens og senere Grønlandsministeriets planlægning var Ikerasaarsuk ikke indtænkt. Trods det holdt befolkningstallet sig nogenlunde stabilt omkring 50-60 fra 1930'erne frem til hjemmestyret.

Den manglende udstedsstatus betød, at der ikke var ansat udstedsbestyrer eller jordmoder og ikke fandtes butik eller andet, men der blev dog bygget et skolekøpehus i 1930, hvor en af fangerne fungerede som kateket, og senere blev der bygget et salter og fiskehus. (*Madsen 2009*)

I perioden op til hjemmestyret var det flere gange på tale at lukke Ikerasaarsuk, men befolkningen trodsede de administrative udmeldinger og i stedet byggede de bedre huse af krydsfinersplader – først et enkelt men hurtigt fulgte flere efter, og så blev det sværere et at tage en definitiv beslutning om nedlukning.



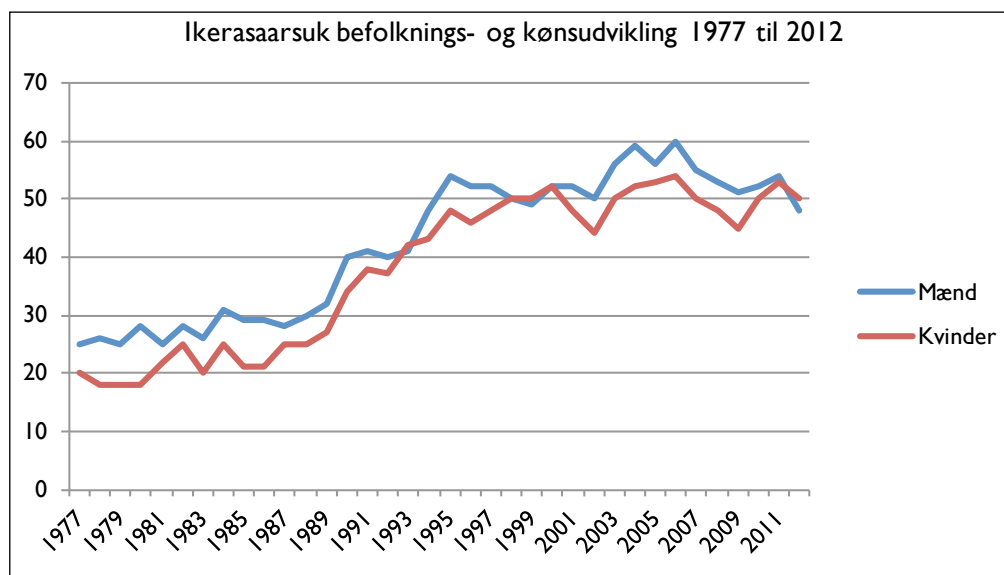
Skolen Ikerasaarsuk november 2011

Også i hjemmestyrets første år lå Ikerasaarsuk langt nede på prioriteringslisten, og bygden fik først elværk i 1992, hvor befolkningen indtil var henvist til petroleumslampe og Petromax, der var dog til sidst enkelte, der havde en lille generator til eget el-forbrug og lidt løse ledninger til andre huse. Først i 1993 fik Ikerasaarsuk en butik, og indtil da måtte befolkningen proviantere i Iginniarfik 13 km. mod øst, hvor de gik eller kørte slæde og snescooter over fjeldet, og når føret ikke tillod det sejlede til Attu eller Kangaatsiaq.



Bygge snemand Ikerasaarsuk november 2010

Ikerasaarsuk har ikke nogen beskyttet havn men dybgang til store skibe, og den manglende beskyttede havn er formodentlig en del af forklaringen på, at stedet ikke blev prioriteret af handlen og administrationen, men bostedet har god fangst og fiskeri og ligger på det punkt bedre end Iginniarfik, fordi isen om foråret går tidligere. I dag har Ikerasaarsuk en god kaj (havn), men når der er optræk til blæst, flytter fangerne deres joller over i 'nødhavnen'.

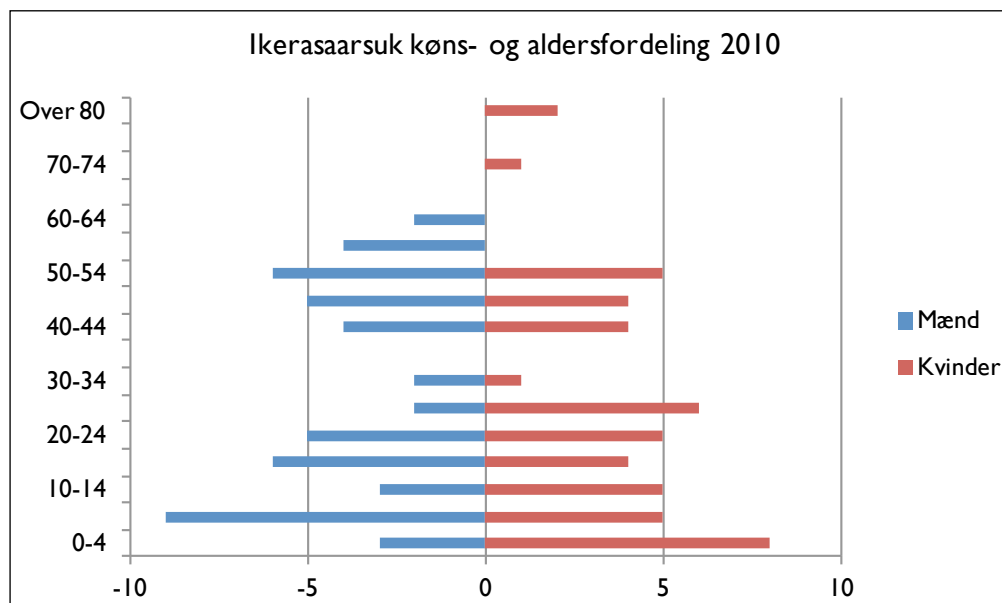


Befolknings- og kønsudvikling for Ikerasaarsuk 1997 til 2012. (Grønlands Statistik 2012 a)

Indbyggertallet har været støt stigende gennem hjemmestyreperioden med et beskeden fald de seneste år, og kønssammensætningen har udviklet sig positivt fra 80 kvinder pr. 100 mænd i 1977 til 104 kvinder pr. 100 mænd i 2012.

Når der gælder så små bosteder, vil der altid være tale om udsving i alders- og kønsammensætningen, hvor enkeltpersoners til eller fraflytning giver store statistiske ud-

slag, ligesom tilfældigheder i fødselsfordelingen mellem drenge og piger i en årgang gør det. I 2010 har Ikerasaarsuk ingen indbyggere i alderen 35 til 39 år, men som del af forklaringen indgår, at der er tale om små fødselsårgange.



Køns- og aldersfordeling for Ikerasaarsuk 2010 (*Grønlands Statistik 2012 a*)

Livet som jollefisker og fanger kan være hårdt, så i 2010 har Ikerasaarsuk ingen mænd over 64 år. Der ses en kvindemangel i aldersgruppen 54 til 70 år, der delvist kan føres tilbage til nogle små pigeårgange, men som også afspejler en fraflytning.

## Interviewede

Under opholdet i november 2010 blev der gennemført længerevarende interviews med:

- Marie arbejder på kommunens filialkontor, er i trediveerne og gift med en fisker, der kommer fra Attu.
- Ejner er dansker og kom til Grønland i 1960'erne som ung håndværker og har arbejdet på det meste af kysten og meget i bygder og yderdistrikter. Han har været elværksbestyrer i Ikerasaarsuk siden bygden fik elværk i 1992. Ejner er født ud af en nordjysk fiskerfamilie og følger meget med i erhvervet ved at deltage i messer, læse mv., og han fungerer ind i mellem som konsulent for fiskere og mindre fiskevirksomheder rundt op på kysten som bl.a. ræklingeproducenterne i Oqaatsut.
- Lars er fabriksleder i midten af 60'erne.
- Et gruppeinterview af mere end to timer varighed, hvor den danske lærer Stephen og en timelærer hjalp hinanden med at tolke. I interviewet deltog:
  - Egede (Igiti) fisker i midten af halvtredserne. Egede og familien har tydeligt oplevet G-60 politikens centraliseringer, hvor forældrene blev flyttet fra en

mindre boplads, og han selv som voksen oplevede, at han og familien gennem tre år var de sidste i Tununnasoq inden de i 1980 flyttede til Ikerasaarsuk.

- Agnete er timelærer på skolen, omkring halvtreds og Ikerasaarsuks repræsentant i den fælles bygdebestyrelser for Niaqornaarsuk, Iginniarfik og Ikerasaarsuk.
- Anthon, fisker i trediveerne.

Endvidere havde jeg flere længere samtaler med det danske lærerpar Stephen og Elin, der har været lærere i Ikerasaarsuk siden 1992. I løbet af de dage, jeg var i Ikerasaarsuk, havde jeg flere mere uformelle samtaler med forskellige indbyggere, der generelt var meget interesseret i at tale med mig.

## Erhvervsgrundlag

Det altdominerende erhverv i Ikerasaarsuk er fiskeri og fangst.

Ud af den samlede befolkning i den arbejdsduelige alder på 59 er de 20 fiskere, 6-7 arbejder på fabrikken, to dagplejemødre, en støtteperson for handicappede, en kiosk, syv i skolen og fritidsklubben, en i kommunens filialkontor, en i servicehuset, tre i KNI Pilersuisoq (butik, post, havn, heliport mv.), et par stykker i sundhedsstationen og hjemmehjælp, et par med dag og nat renovation og en i elværket. Der er en lille håndfuld førtidspensionister, der efter sigende har betydeligt nedsat arbejdsevne, og de resterende er hjemmegående.

I 2008 dækkede den offentlige hjælp, der anvendes som kompensation for ledighed, knapt to årsværk, der primært gik til supplerende hjælp til deltidsansatte samt fabrikkens personale i perioder, hvor indhandlingen var lukket. Omregnet giver det en ledighed på godt 3% af befolkningen i den arbejdsduelige alder, og Ikerasaarsuk har med andre ord stort set ingen ledighed.

Royal Greenland har et indhandlingsanlæg, hvor indhandlingen gennem de seneste år har været reduceret til torsk, uvak og stenbiderrogn. Den samlede fangst for 2010 havde frem til 1. november været på 185.000 ton, hvoraf de 123.000 ton var torsk, 16.112 ton uvak og 44 ton stenbiderrogn, og den samlede udbetalte indhandlingssum var 1.554.000 kr. (Royal Greenland 2012)

Erhvervssammensætningen betyder, at stort set alle 27 husstande er involveret i fiskeriet, og de fisker og fanger godt.

*Maria: Han tjener omkring 200.000 [...] nogen gange er det lav[ere] andre gange mere. [...] Hvis de lukker hele tiden der nede på fabrikken, så vil han til Ilulissat og fiske hellefisk [...] men det er svært – ikke tid – med små børn skal han ikke være for længe væk.*

*Egede: Der er sket store forandringer [her] Vi har fået havn (mole), så de store skibe kan komme ind [...] butik, elværk, og skole med gode lærere – Stephen og Elin. [...] Det går godt.*

Og alle i bygden var enige om, at de uden problemer kunne fiske langt mere, og i modsætningen til andre distrikter er det ikke kvoterne, der sætter grænsen. Den store flaskehals for fiskeriet er fabrikkens manglende frysekapacitet, der ikke engang er tilstrækkelig i den periode, bygden besejles, hvor den indhandlede fangst afhentes af fragtskibet fra Aasiaat hver 14 dag. I perioden fra januar til april, hvor der ikke sejles fordi isen lukker til op mod Aasiaat, slår frysekapaciteten slet ikke til. Det betyder, at jollefiskerne i den periode indhandler i Kangaatsiaq, hvis vejret tillader det, men



kapaciteten i Kangaatsiaq er også for lille, så der er restriktioner på, hvor ofte og hvor meget de må indhandle. De indhandler også i Kangaatsiaq den resterende del af året, fordi fabrikken pga. kapaciteten periodisk fastsætter et indhandlingsloft samt en begrænsning for den enkelte fisker om alene at indhandle hver anden dag.

*Ejner: Her i bygden er der 25 bundgarn – tror jeg. De er nødt til at gå sammen to fiskere, for fabrikken kan ikke klare alt fisken. Det er legoklodser de leger med – Royal Greenland, de magter det sku ikke. [...] hvis de ikke kan indhandle her, så fylder de en jolle op og sejler det til Kangaatsiaq – sådan er det, det er der ingen, der piber over. Så aftaler de, at de kun må bruge to garn hver. De kunne drukne fabrikken i fisk [...] det kan de [fiskeren fra Ikerasaarsuk] også med Kangaatsiaq. Jeg er ved at tro, at de kunne indhandle 10 ton hver dag i Kangaatsiaq, hvis de fik lov til det.*

*Lars (fabriksleder): [Hvis vi havde stort kølerum] måske indhandle 500.000 ton [om året] her fra Ikerasaarsuk og Iginniarfik.*

*Egede: [Fabrikken] indhandler kun torsk og uvak og så stembider rogn fra maj til juni – der er masser af fisk, havkat, rødfisk. [...] Vi fanger masser af ising, når vi fanger stenbider – [vi] kan ikke indhandle dem. Vi kan fange masser af andre fisk – måske mere end torsk.*

*Agnethe: Det ville være rigtigt godt, hvis fabrikken ikke kun tænkte på fisk og enkelte arter. Den skal også se på andre arter – og sæler og dyr på land – og tang.*

*Lars (fabriksleder): Fra 2000 til 2007 [indhandlede vi] hellefisk, rødfisk og havkat – [og havde] transport til Kangaatsiaq – ikke nu. [...] [Hvis stor fabrik] måske 20 ton havkat og 10 ton rødfisk. [...] Rødfisk kun om vinteren.*

*Anthon: Fabrikken er for lille – kan ikke indhandle alt det vi fanger – så sejler vi til Kangaatsiaq. Hvis fabrikken var større, kunne vi indhandle meget mere fisk – også dem fra Iginniarfik.*

*Egede: Kangaatsiaq fiskerne – de er meget mindre (færre) end her, der er måske kun 5 både der.*

Fabrikken er gammel og nedslidt. Den blev renoveret i begyndelsen af 1990'erne og har været i brug siden, og den anvender forsat gammelt ammoniak anlæg til fryselageret, der er voldsomt dyrt i drift og som, Lars vurderer, var et fejlindkøb fra starten. Han var med til at købe et komplet fryseanlæg til Oqaatsut, som kostede stort set det samme som et års drift af Ikerasaarsuks anlæg.

Befolkningen i Ikerasaarsuk har flere gange forsøgt at overtage fabrikken med henblik på en udvidelse af produktionen og kapaciteten, men Royal Greenland har afvist at overdrage den. Det er deres vurdering, at grunden til, at fiskerne ikke må overtage den, er, at fabrikken ligesom resten af Royal Greenland er voldsomt belånt.

Fiskerne oplever, at de er fanget i en fastlåst situation. Der ligger ind imellem et indhandlingsskib, hvor de kan indhandle eksempelvis stenbiderrogn til bedre priser, men hvis de gør det, truer Royal Greenland med at lukke fabrikken, og der er ingen garanti for at der ligger et indhandlingsskib, eller hvor længe det ligger de enkelte gange. Af min dialog med Royal Greenlands ledelse i foråret 2012 fremgik det, at deres incitament for opretholdelsen af indhandlingsanlæggene i Ikerasaarsuk og Niaqornaarsuk primært var stenbiderrognen.

*Agnethe: Hvis man kunne indhandle den art, der er i størst mængde, kunne man indhandle meget mere. Det er meget let at stille om for fiskerne, hvis de ved, hvad de skal fiske efter [...] også sæl i perioder.*

*Egede: Vi får nogen gange at vide, at i dag kan du indhandle to kasser – så smider vi [til sammen] måske 10 ton ud [medens vi røgter garn] – levende fisk – så ikke noget spild, men spildt arbejde.*

*Ejner: Det kan da ikke passe, at man må nøjes med at sætte 5 bundgarn ud af 25. Man må da gøre noget. Jeg kan da godt forstå, at de snakker om, at de vil have [fat i] Qeqertaaq Fisk – de har et indhandlingsskibet liggende oppe i Langesund (ved Aasiaat) – så må det sejle her ned og indhandle en eller to gange om ugen. De sejler sku gladelig her ned for at indhandle torsk. Der må ske noget, for de er desperate. [...] Man vil aldrig få lov til at udvide fabrikken eller lave mere forarbejdning, de vil aldrig frigive det der nede (fabrikken), fordi de mener, de er så store, at de skal bestemme det hele – det er Royal Greenland, der bestemmer. Det er også politisk bestemt.*

*Egede: Der hvor fabrikkerne ligger – det er politik – når der er arbejdsløshed [i en by] skal der være en fabrik der. Politikerne beslutter, at fabrikkerne skal ligge, hvor folk bor – ikke hvor fiskene er. Derfor større fabrik i Kangaatsiaq – det er mest os, der fanger fiskene, men her er ikke så mange folk.*

Det der statistisk registreres som fangst for Ikerasaarsuk, er det, der indhandles i bygden, men når fiskerne indhandler i Kangaatsiaq registreres det der, og tilsvarende når de indhandler til et indhandlingsskib registres det som indhandlingsskib uden lokalitetsspecifikation. Det betyder, at Ikerasaarsuk er registreret for langt mindre fisk, end bygden reelt bidrager med.

Der er en tilsvarende problemstilling omkring deres fangst, og det gælder for alle bygderne i distriktet, at de fanger langt mere end der registreres, specielt når det gælder sæler. Det er meget vigtigt at forstå, at den manglende registrering ikke er et bevidst forsøg på at snyde nogen, men her er tale om en befolkning, der gennem årtier har oplevet, at centraladministrationen, hvad enten det var danskerne eller hjemmestyret, mest af alt ønskede bostederne lukket. Her er en massiv oplevelse af ikke at blive hørt og ikke blive prioriteret, 'hvorfor skal vi så fortælle dem, hvad vi fanger?'. 'vi så det med rensdyrene, hvor de pludseligt (i slutningen af 1990'erne) stoppede fangsten, selvom vi sagde, at der var masser af rensdyr, og så døde rensdyrene af sult om vinteren, fordi vi ikke havde fanget nok'.

Det er kendt i hele Diskobugten og i Sisimiut, at fangerne i Kangaatsiaq distrikt fanger godt, og det er ofte dem, der leverer til institutioner, hoteller og sælger på brættet, men ofte indgår det ikke i den officielle økonomi – ikke for at snyde, men hvorfor skulle vi dog registrere det?

Når beslutningstagerne baserer deres forståelse af distriktet på tilgængelige statistiske data og skatteindberetninger, går de ganske enkelt galt i byen, og beslutninger tages på et mangelfuldt grundlag.

*Ejner: Hvis vi skal tage her – vi er 100 mennesker, og de omsætter for 2,5 mio. kr. om året plus alt de sælger fangst for – ja det er måske 3 mio. kr. – det ved du godt, meget af det er jo sort. [...] Man holder sig til tal og statistik, og så har de kun solgt for 70.000 [hver], men så har de måske solgt for 70.000 ved siden af. [De tal de i Nuuk tager beslutninger ud fra] de er da fejlbehæftede her. Vi har da fisket for meget mere, end fabrikken opgiver.*

*Agnethe: Vi ved ikke, hvad de beslutter nede i selvstyret – får ikke noget at vide. [...] Vi får meget forvirrende beskeder om, hvornår vi må fiske, og hvornår det skal stoppe, og nogen gange så kommer der lige en ekstrakvote på en art, og så forsvinder den igen. Der er meget forvirrende [...] fiskerne kan ikke planlægge. [...] Ingen ønsker at give en klar besked om, hvad det er, der skal ske. [...] Hvis man skal indhandle torsk, så betaler man 1.500 kr., men de kan ikke få pengene tilbage, hvis indhandlingen stopper.*



*Fiskefabrikken Ikerasaarsuk november 2011*

## **Udviklingspotentialer**

Ikerasaarsuk ligger ligesom Niaqornaarsuk og Attu på grund af strøm og vejrforhold i et lokalt åbentvandsområde, der kun sjældent fryser til og det betyder, at de kan fiske (stort set) hele året, men distriktet besejles ikke fra januar til april/maj, fordi det historisk har hørt under Aasiaat og besejlingen foregår derfra, hvor der normalt er lukket vand i en relativt lang periode. En mulighed ville være at besejle Kangaatsiaqs bygder fra Sisimiut i vinterperioden.

Alle i Ikerasaarsuk var enige om, at bygden har store potentialer på grund af de gode fiskemuligheder og fangst. Der var en udbredt forventning om, at hvis der bliver sikret en større frysekapacitet og helst bygget en ny fabrik på det relativt flade område ved nødhavnen, hvor de vurderer, at der er let tilgang til rigelige ferskvandsressourcer,

og tilstrækkelig dybgang til store skibe, vil bygden forsætte den hidtidige positive udvikling med befolkningstilvækst og det, som de selv oplever som god økonomi.

*Egede: Vi vil gerne overtag fabrikken og drive den selv. Hvis vi kan købe den selv [...] hvis den kan laves større, kan det betale sig at indhandle. [...] Vigtigt at man lokalt kan fiske og lande fisken lokalt, så det bliver arbejde til dem på land. [...] Dårlig fornemmelse – når der ligger indhandlingsskib her ude og folk går ledige her inde.*

*Agnethe: Det er rovfiskeri, når der kommer indhandlingsskibe fra andre lande [og andre steder i Grønland], for det går ud over befolkningen, der bor her.*

*Anthon: Folk her har lyst, men Royal Greenland vil ikke sælge deres fabrik. [...] Vi mangler oplysninger – som bygdebeboere er vi meget uoplyste – vi kender ikke de forskellige muligheder, der er. Hvis vi kendte mere til de muligheder, der er, kunne vi bedre få ting til at lykkes. [...] Hvis der skal bygges bedre fabrikker, skal det [initiativet] komme fra de enkelte bygder, men bygderne skal have hjælp udefra, for vi kan ikke selv klare at bygge ny og bedre fabrik. [...] Hvis der kommer større fabrik, så vil der flytte flere til Ikerasaarsuk.*

*Agnethe: Der kommer også folk fra andre bygder for at arbejde på fabrikken, så nu bor de her. [...] Ved en større fabrik, kan der være nogen, der arbejder om morgenen og aftenen. Nogen af dem, der arbejder i kommunen og kun har 2-3 timer, vil gerne arbejde i fabrikken om aftenen. [...] Du kan spørge fabrikschefen, om han nogensinde har haft problemer med at få folk til fabrikken.*

Med de store fiske- og fangstpotentialer er det havets levende ressourcer, der fokuseres på som potentielle udviklingsmuligheder. Et område som turisme kommer også på tale, men kun som et supplement – turisterne skal da være velkomne og vil blive behandlet godt, men det er ikke det, der sættes på.

*Maria: Når det bliver rigtigt mange mennesker, der bor her over, jeg tror, de kan lave stor butik, stor Royal Greenland [...] måske komme fra anden bygd.*

Befolkningen oplever centraladministrationen som en barriere for vider vækst og udvikling.

*Agnethe: Vi har spurgt [direktoratet] om de vil komme og fortælle os [hvordan man fisker og tørrer tang], vi har ikke fået noget svar. [...] Bygdebestyrelsen skriver mange gange til kommunen eller selvstyret. Vi skal altid skrive 10 gange, før vi får svar. Det er derfor, vi skal have en fiskerådgiver. Vi ved ikke, om det er fordi vi skriver fra en lille bygd, eller det [gælder] alle bygder.*

En ting er at have de nødvendige naturgivne ressourcer for et bosted, men der skal også være de menneskelige ressourcer til at drive det.

*Ejner: Der er bygder, der går i stå [...] for i en bygd, der skal være en motor, [...] jo flere motorer i bygden, jo bedre. Dem der sætter gang i jagt og fiskeri, det er motorerne. Der er vi så heldige, at her er der mange motorer til at trække. [...] Det er ikke fabrikken, der gør det – hold nu op, for hvis fabrikken ikke var her, så indhandlede sku de her 44 ton stenbiderrogn [...] andre steder – hvis det var det. De er nødt til at indhandle her, for ellers lukker de sku fabrikken. [...] Statistikken den siger 130 tons torsk. Alle dem der bliver indhandlet til indhandlingsskib, de går ikke i fabrikkens regnskab – det er nok lige så meget. [...] Man skal sende nogen ud og hjælpe gang i motorerene. Som inde i Iginniarfik, der mangler en motor til at trække læsset. Attu var meget flittige mennesker, så forsvandt torsken jo, og det var frustration, så gik det hele meget op i druk, ligesom Fiskesnæsset*

*(Qeqertarsuatsiaat), der var det rigeste sted i hele Grønland, så forsvandt torsk. I Attu, der er mange dygtige fiskere.*

## Uddannelse – og børn

Uddannelsesmæssigt klarere børnene fra Ikerasaarsuk sig rigtig godt. For indeværende er der seks i gang med en gymnasial uddannelse, og inden for de seneste fem år har to afsluttet med en studentereksamen. Elin og Stephen peger på den store forældreopbakning som den vigtigste forklaring, hvor børnene opmuntres hjemmefra til at tage en uddannelse. Modsat er der flere, der peger på, at det at have haft et stabilt og engageret lærerpar gennem knapt 20 år har stor betydning for skolens funktion, så der er formodentlig tale om et positivt samspil mellem læreres og forældres indsats.

Stephen understreger, at den enkeltes evner også har stor betydning for uddannelsesvalg og muligheder, og han forudser, at der vil gå nogle år, før der igen kommer mange studenter fra Ikerasaarsuk, fordi den nuværende teenagergruppe på skolen er knapt så bogligt stærke.

*Maria: Jeg var på uddannelse i Ilulissat [...] min far boet her i mange år – den ældste. I 1998 min mor blev øjneblind, så han sagde jeg skulle flytte [hjem] – bare lidt fri for uddannelse. Min lillebror og søster dengang var de 8 og 7 år og min far han er fisker. Min lillebror og søster de på skolehjem i Aasiaat, så gik videre med min uddannelse. Så kom jeg tilbage og ansat i kommunekontoret. [...] I bygderne er der meget familie. Når man flytter til anden by, så savner man familie. Der er mange unge, der kommer tilbage.*

*Vi vil hellere bo herovre, fordi her er så rart at bo [...], når man tænker på i byerne, der er så mange [...] som drikker og slår hinanden. Mine børn vil gerne bo her, fordi her ser så rart og stille og bo. Når de bliver voksne og vil flytte – så vil vi [også] gerne flytte. [...] Min nevø på 12 år han bor hos mig. Han vil hellere bo her og ikke i Ilulissat, fordi hans mor arbejder for meget. Han kan godt lide hundeslæde og fiske – fisker nogen gange med min mand. [...] Min ældste søn han tænker på at bliver lærer og bo her ovre, og den yngste han vil blive kunstner (7 år). [...] Min mand ønsker, at børnene ikke skal blive fiskere [...] fordi priserne for lave.*

Problemer at der ikke er så mange job til kvinder og Maria vurderer, at kvinderne gerne vil arbejde på fabrikken, hvis den bliver større.

*Maria: De unge, som kan klare sig selv, de flytter for udannelse og får arbejde i andre byer. [Dem der ikke flytter] er dem, der ikke kan få uddannelse, men de får børn, og så vil de gerne blive her. [...] De unge mænd, de fisker [...], men de unge kvinder [kan ikke finde arbejde og ] flytter til storbyen. Mange tænker, at det er så dyrt at bo i byerne [...]mange har selv huset – har selvbyg – hvis de kan søge job i byen, nogen vil gerne flytte. Men det er svært at finde hus og arbejde.*

Trods det at mange unge kvinder flytter, har det ikke været svært for de unge mænd at finde koner, for på grund af de tætte familierelationer skal de fleste alligevel søge udenfor Ikerasaarsuk, og mændene herfra er kendt som arbejdsomme og ædruelige.

*Maria: De kan finde [koner] i Attu eller Niaqornaarsuk. Der er ikke mange enlige mænd [her]. Min mands fætter, som kommer fra Attu, er flyttet [...] her over for at hjælpe min mand. Nu han har en [kone og fire børn] her.*

Hvor det i nogle bygder opleves som et problem for mænd at flytte til udefra, bl.a. fordi de ikke kender fangstområdet og de bedste fangstmetoder til området, opleves det ikke som et problem her, hvor der er en del mænd, der er flyttet til. Det lykkedes mig ikke at finde en forklaring på, om det skyldes, at tilflytterne kommer fra nærliggende bygder med kendskab til distriktet, om det er fordi de lokale er bedre til at hjælpe og integrere, fordi de selv opfatter Ikerasaarsuk som et tilflyttersted i vækst, der har plads til og brug for flere gode fiskere, eller fordi Ikerasaarsuk tiltrækker ressourcestærke. Formodentlig vil der være tale om en kombination.

## Centraliseringsdiskussionen

Ikerasaarsuk har kæmpet mod de skiftende centraliseringstendenser, og det er nok ikke for meget at hævde, at bostedet i perioder har eksisteret på trods. Der er også flere af indbyggerne, der personligt har oplevet de seneste bygdelukninger og på grund af dem er flyttet op til flere gange i 1960'erne, 70'erne og frem til 1980. Flytninger og lukninger, der af nogen opleves som traumatiske og noget, der tenderede tvang – noget flere vendte tilbage til – og det præger naturligvis deres holdninger.

*Egede: Vi vil have lov til at forsvare den måde vi lever på [...] hvis Ikerasaarsuk, Iginniarfik og Niaqornaarsuk flyttes til Aasiaat eller Qasigiannnguit, så vil der alligevel ikke være noget at lave, [...] det ville være med store menneskelige omkostninger og derfor meget dyrere for samfundet. [...] Der er fremtidsmuligheder her – det ville være dumt ikke at bruge dem – der ville være fremtidsmuligheder også for folk fra andre bygder, fordi der er råvarer i havet – det ville være muligt, hvis man bare byggede en fabrik her.*

*Agnethe: Jeg vil forsvare den måde, vi lever på nu. Noget af min familie er jollefiskere – den kvalitet de kommer hjem med er meget bedre, end det fra kutterne. [...] Hvis vi skulle til at flytte – forlade det hus, vi har bygget, og bare skal fodres af landskassen – vil vær uværdigt. [...] Man har ikke en uddannelse, der kan bruges i en by.*

*Anthon: Vi skal prøve at vise, at vi har lyst til at arbejde videre med den udvikling man satte i gang, da de byggede havn, elværk og butik – da man gik væk fra G-60 politikken – Så vil vi kunne vise politikerne, at der findes et helt andet billede [af], hvad man kan og hvad man vil – i stedet for bare at opfatte bygdeboere som noget man kan flytte rundt på, som man vil – som noget, der bare driver rundt og ikke selv kan. Hvor vi i virkeligheden kan en hel masse selv.*

*Agnethe: Selvom vi sender forslag til nye ideer – noget der kan udnyttes – så får vi ikke svar. Vi får ikke hjælp. [...] Her er masser af fisk, men fabrikken kan ikke indhandle alt det, de fanger. Vi skal have lavet en helt ny og større fabrik – nu er det meget dyrere.*

*Ejner: Hvor meget bidrager de 14.000 der bor i Nuuk til samfundet – jeg spørger igen – hvor meget bidrager de til samfundet? De æder sku bloktilskuddet. Det er sådan, at der kommer en stor flyvemaskine hvert år og den smider alle tusindkronesedlerne i Nuuk, på vejen smider den lidt 500 kr. sedler i Qaqortoq, Sisimiut og Ilulissat, og på vej ned taber den lidt hundrekronesedler over Qeqertarsuaq og Maniitsoq. Bygderne de får ikke en skid – det er kun småpengene. [...] De [i Nuuk] bidrager ikke noget samfundsmæssigt. Selvfølgelig skal der være en administration, men se Færøerne – her er administrationen 10 gange*

*så stor eller mere. [...]Det er tåbelige danske embedsmænd, der rådgiver politikerne [...]Jeg vil vove den påstand, at 80% af dem, de kunne aldrig få arbejde i Danmark.*

Under samtalerne var vi inde på nogle af de seneste års rapporter om den grønlandske økonomi, og i særdeleshed de rapporter der omhandler bygdernes situation og økonomi. (Greenland Venture 2009 a; NORDREGIO 2010 + 2010 b) Generelt havde de, jeg talte med, ikke kendskab til rapporter og beklagede sig over det, de oplevede som et meget dårligt informationsniveau, og at de større rapporter stort set aldrig oversættes til grønlandsk. Det der oversættes opfatter de som dårligt oversat og meget svært at læse. Vi var også inde på drøftelserne i Naalakkersuisut (landsstyrets) om udfasning af jollefiskere, som de ikke kendte til, og som udløste en særdeles skarp reaktion.

*Egede: Det vil være en stor fejl [at stoppe jollefiskerier]. Det vil gå ud over kvaliteten. Når vi kommer på indhandlingsskibene kan vi se, at de fisk, der kommer fra kutterne er bløde fisk. En jolle kan hurtigt komme frem og tilbage til fiskestederne og levere 1. classes kvalitet til fabrikkerne.*

*Agnethe: Det er som om, der ikke er brug for lokalpolitikere, fordi undertrykkelsen er så stor ovenfra. Det du kommer og fortæller om, at kvoterne skal tages fra jollefiskerne og gives til de store kuttere, det er ny viden her. Det er der ingen, der har sagt til os. [...] Hvem skal egentlig betale for min familie, hvis vi ikke kan fiske mere, og fabrikken skal lukkes. [...] Det vil være en meget dum beslutning [hvis jollefiskeri udfases] det vil blive meget dyrere for hele samfundet – hvis folk bare skal gå rundt her og laver ingenting.*

*Anthon: Hvis meningen er, at vi bare skal flyttes herfra. Så vil det være bedre, hvis vi kan samle kræfterne og vise, at vi kan selv.*

*Egede: Hvis de siger, at vi ikke må fiske med jolle – så er de sindssyge i hovedet. [...]Man bliver betragtet som en hund, man kan tage væk fra skødet – hvis man ikke gider den mere, kan man bare smide den væk. [...] Vi har betalt vores huse, og vi kan bo billigt her, fordi det eneste vi skal betale er el, varme, og renovation.*

*Agnethe: Det kan ikke være i overensstemmelse med hele landets interesse – hvis man tager jollefiskerne ud – en stor gruppe sættes ud af spillet og sættes til en tilværelse, som de ikke er egnet til. [...] Mineindustrier kører kun på engelsk, og det er meget svært at tro, at nogen her fra skulle kunne arbejde der [...] har ikke det der skal til [...] Det kan godt være, at det er til fordel for landet – men det er ikke til fordel for folk her. [...] Vi blev ikke opfordret til at lære noget særligt, dengang vi var unge.*

*Ejner: Hvis man slår [bygderne] ihjel, så mister grønland sin identitet. [...] Uden bygd – uden kultur.*

Der blev kredset meget om de menneskelige men også kvalitetsmæssige konsekvenser af en øget overgang til større fartøjer og øget brug af trawl, og flere var meget bekymrede for, om det vil gøre udnyttelsen af de lokale ressourcer mindre bæredygtig.

*Anthon: Kutterne er et problem, for de rydder alt, hvad der er, med deres trawl, hvor jolle fisker meget mere skånsomt. Kutterne tager også fiskeyngel.*

*Agnethe: Hvis der ikke bliver drevet rovfiskeri, som det er blevet tidligere [med trawlerne], så vil det godt kunne styres her, så er her fisk nok til en bedre fabrik. [...] Hvis det er folk, der kommer udefra, kan de nok blive fristet til at drive*

*rovfiskeri, men hvis det er folk herfra, er vi nok bedre til at passe på ressourcerne. [...] Når det blæser, kommer de udenskærs fiskere her ned og ligger og fisker.*

Det at de udenskærs fiskere kommer ind i dårligt vejr og trækker trawl, bliver opfattet som et stort problem, dels fordi de en bange for bestanden, dels fordi de jævnligt er ude for, at trawlerne har ødelagt deres fiskegrej.

### Til borgermøde i Ikerasaarsuk

Gruppeinterviewet mandede ud i, at Agnethe, Anthon og Egede besluttede, at der samme aften skulle holdes et borgermøde, så bygdens indbyggere i fællesskab kunne drøfte de aktuelle udfordringer og muligheder, og jeg kunne overvære deres diskussion og dermed få et nærmere indblik i, hvilke overvejelser, ideer og strømninger der er i bygden. Ved borgermødet deltog størstedelen af bygdens voksne befolkning, hvor 25 af 27 husstande var repræsenteret og for de fleste med begge voksne, så der deltog også en del børn. Der blev løbende tolket for mig, hvor flere hjalp hinanden.

Der udspandt sig en meget spændende debat, der bekræftede de indtryk, jeg havde fået gennem samtaler og interviews, og det var bemærkelsesværdigt, hvor mange, der aktivt deltog. Selvom en stor del af aftenen kom til at handle om fiskeri og fiskepotentialer, holdt kvinderne sig ikke tilbage men deltog på lige fod, og også de unge blev hørt. I en periode reflekterede debatten, at bygden politisk er delt i en IA og en Siumut lejr, men der opstod en fælles erkendelse af, at de udfordringer, Ikerasaarsuk og distriktets øvrige bygder står over for, er så alvorlige og store, at de almindelige politiske markeringer ikke bringer dem fremad.

De temaer, der i debatten blev fokuseret på, var bl.a.:

- Bedre udnyttelse af de levende ressourcer og dermed bedre indhandlingsmuligheder.
- At synliggøre over for embedsmandsværket og beslutningstagerne at de data, som de tager beslutninger ud fra, langt fra er fyldestgørende, og at såvel indhandling som indtjening er betydeligt større, end det fremgår af rapporter og statistikker.
- At fortælle omverden, at valget af at bo i Ikerasaarsuk er et positivt tilvalg, og at de ønsker at forsætte en tilværelse primært baseret på fiskeri og fangst.

I den følgende tid blev der nedsat nogle arbejdsgrupper, der skal prøve at udvikle løsninger på de aktuelle udfordringer.

### Udviklingsdynamik

Befolkningsmæssigt har Ikerasaarsuk oplevet en tilvækst på 118% i løbet af de sidste 35 år, og befolkningen vurderer selv, at hvis fabrikken bliver udvidet med større frysekapacitet eller der bliver bygget en ny, vil væksten fortsætte. De ser også et potentiale i en øget råvareforarbejdning og forventer ikke, at der af den grund vil opstå mangel på arbejdskraft på fabrikken, for dels er de selv indstillet på at give den en ekstra skalle, dels forventer de en øget tilflytning, hvis det skulle ske.





Nysne i Ikerasaarsuk, november 2011

Befolkningen i Ikerasaarsuk har det drive, som flere efterlyste i Sydgrønland, men det er vigtigt, at drivet vedrører udviklingspotentialer inden for de områder og rammer, hvor de i dag fungerer og har en meget stor men uformel kompetence. Der er ingen af dem jeg talte med, der tænker i alternativer uden for de kendte rammer og kompetencer, men hvorfor skulle de også det? For indeværende oplever de ikke rammerne som udfyldte og ser gode ekspansionspotentialer.

Alle jeg talte med bakkede op om, at de unge skal have mest mulig uddannelse og var bevidst om, at det for en del vil betyde, at de søger arbejde uden for bygden. Det bliver set som en positiv og god udvikling, og de frygter ikke, at det truer bygdens fremtid, for ikke alle har evnerne til en uddannelse, og dem der er mere til håndens arbejde har gode muligheder i bygden. De forventer også, at en ny fabrik og vækst af bygden vil betyde, at der opstår flere job, der kræver en længerevarende uddannelse, og at flere unge med uddannelse i givet fald vil flytte tilbage.

Med andre ord er Ikerasaarsuks udviklingsdynamik samlet set positiv – inden for de eksisterende og kendte rammer. Derimod er befolkningen ganske uforberedt på, at de samfundsmæssige rammer kan ændres radikalt. Det kom bag på dem, at to rapporter, som kommunen ifølge kommunaldirektør Henrik Rafn opfatter som *'vores og et godt planlægningsredskab'*<sup>a</sup> på baggrund af demografiske data og skatteindberetninger karakteriserer Ikerasaarsuk som 'ydre periferi' og et sted med relativt lille indhandling,

a Telefonsamtale november 2010

hvor der kun er 15 fangere (indhandlere), og som den ene rapport indirekte anbefaler afviklet. (Greenland Venture 2009 a; NORDREGIO 2010)

De ved ikke, hvordan de skal håndtere de mulige ændringer som embedsmandsværket og Naalakkersuisut (landsstyrets) drøfter. Deres umiddelbare reaktion på de potentielle forandringsprocesser var at kæmpe for at bevare og udvide de eksisterende rammer for udnyttelse og indhandling af de levende ressourcer samt at forsøge at fastholde og forbedre de øvrige administrativt og politisk definerede betingelser for bygdens liv. Lykkes det ikke, er det overvejende sandsynligt, at den positive udviklingsdynamik hurtigt ændres til en afviklingsdynamik.

#### Udtalelse fra Ikerasaarsuks lokale fisker- og fangerforening

##### *Ikerasaarsuk d. 10. januar 2012*

Knapp Ikerasaarsuk har på et møde debatteret hvilke fremtidige tiltag de prioriterer højest:

Det er et stort ønske at udvikle indhandlingsanlægget frem imod færdigvareproduktion.

Vi mener at Royal Greenlands indhandlingsanlæg er for gammeldags og bør udskiftes med et moderne anlæg, der kan producere fødevarer som klargøres til forbrugerne.

Det blev foreslået, at Royal Greenlands salthus ville kunne danne fundamentet for et sådant tiltag.

Fiskernes takster er alt for lave med den nuværende ordning, hvilket et produktionsanlæg til færdigvareproduktion ville kunne ændre til gavn for fiskere og for ansatte.

Det ville også være ønskeligt med nærmere undersøgelser af mulighederne for at indhandle alternativer indenfor naturens udbud.

*Dette kunne skabe grundlaget for en producentejet virksomhed.*

Ikerasaarsuk har et kajanlæg og der mangler ikke vand. Der er mange muligheder her i bygden Ikerasaarsuk.

Derfor mangler vi kontakt til konsulenter/folk med viden på området, der kan gøre mulighederne klart for os. Hvis sådanne kan komme fra andre steder i Grønland og måske fra Danmark og fortælle os om vore muligheder, så vil mange ting komme til at fremstå klarere for os –og det er nødvendigt.

Vi skriver dette i håbet om at vinde forståelse selvom det er kortfattet.

Med venlig hilsen

*Ikerasaarsuk knapp sekretær Pavia Petersen  
Formand Egede Filemonsens  
Næstformand Anthon Petersen  
Kasserer Jørgen Inuusugtoq*



### Med David fra Niaqornaarsuk

Vi mødtes ved daggry i havnen, hvor to pallesasser torsk blev losset over i en anden jolle, så der kunne blive plads til mig og min rygsæk. I starten var havet blankt, og den fik gas, men da vi kom ud i Tunorsuaq blæste det voldsomt op og begyndte samtidig med slud, der kom vandret gennem luften, så sigtbarheden blev voldsomt nedsat, og jollen begyndte at hugge i søerne. Røgvandet krystaliserede og vi begyndte så småt at overise, så vi gik indenskærs og kom lidt langsommere frem til Kangaatsiaq. Selv på den indenskærs rute i lav fart fløj røgvandet ind over jollen.

David skulle til Kangaatsiaq med aftenens fangst, fordi indhandlingen i Niaqornaarsuk i dag var lukket – hver anden dag!

### *Udviklingstendenser i Kangaatsiaq distrikt*

For så vidt repræsenterer de to bygder Attu og Ikerasaarsuk ydrepolerne i forhold til bygdernes udviklingsdynamik i Kangaatsiaq distrikt.

Den mindste bygd Iginniarfik har befolkningsmæssigt udviklet sig stort set parallelt med nabobygden Ikerasaarsuk. Iginniarfik har en betydelig ældre historie, da den blev anlagt som fast boplads i 1825 og fik status som udsted omkring 1850, og i første halvdel af forrige århundrede var centeret for et kommunalråd. (Madsen 2009) Men i forhold til åbent vand og dermed fiskeri på helårsbasis ligger den væsentlig dårligere end Ikerasaarsuk, og Iginniarfik har ikke noget indhandlingsanlæg. Det er måske en del af forklaringen på, den gennem årtier er blevet opfattet som en mindre driftig bygd. Samtidig bekræftede mine samtaler i bygden i grove træk det indtryk, jeg også fik af Iginniarfik gennem samtalerne i andre bygder og Kangaatsiaq, at Iginniarfik i dag ikke

har det samme drive, som bygden tidligere var kendt for. Men der er tale om en gennemsnitlig relativt ung befolkning, og potentialerne er der, specielt hvis indhandlingsmulighederne i Ikerasaarsuk, der ligger et kvarters sejlads væk, forbedres.

Niaqornaarsuks befolkningstal er i dag det samme som ved hjemmestyrets indførsel, men op gennem 1990'erne var der en befolkningstilgang, og siden 2002 en gradvis tilbagegang. På trods af den gradvise affolkning minder udviklingsdynamikken mest om Ikerasaarsuk, hvor de lokalt vurderer, at der er store udviklingspotentialer, fordi der er godt med fisk og fangst og altid åbent på grund af strømforholdene, og der kan gå store skibe ind hele året. Også her oplever de fabrikkens begrænsede frysekapacitet som en vigtig barriere for udviklingen og flere nævnte, at de nuværende indhandlingsrestriktioner betyder, at fiskerne kun kan indhandle hver anden dag. Da der forrige år lå et norsk indhandlingsskib, kunne de indhandle henholdsvis ved fabrikkens og indhandlingsskibet hver anden dag og dermed dagligt. Der var flere, der vurderede, at det er Royal Greenland, der har modsat sig, at der ligger et indhandlingsskib. Det er i øvrigt værd at bemærke, at de fisk, der indhandles til indhandlingsskibet, i de officielle registreringer ikke er registreret på Niaqornaarsuk, eller de øvrige bygder der har indhandlet til indhandlingsskibet, men er registreret under en samlet kategori 'Indhandlingsskibe'. Det betyder, at indhandlingsregistreringen for 2009 ikke er dækkende for det enkelte bosteds fangst, hvorved fiskeunderlaget og økonomien fremstår dårligere, end det reelt er tilfældet.

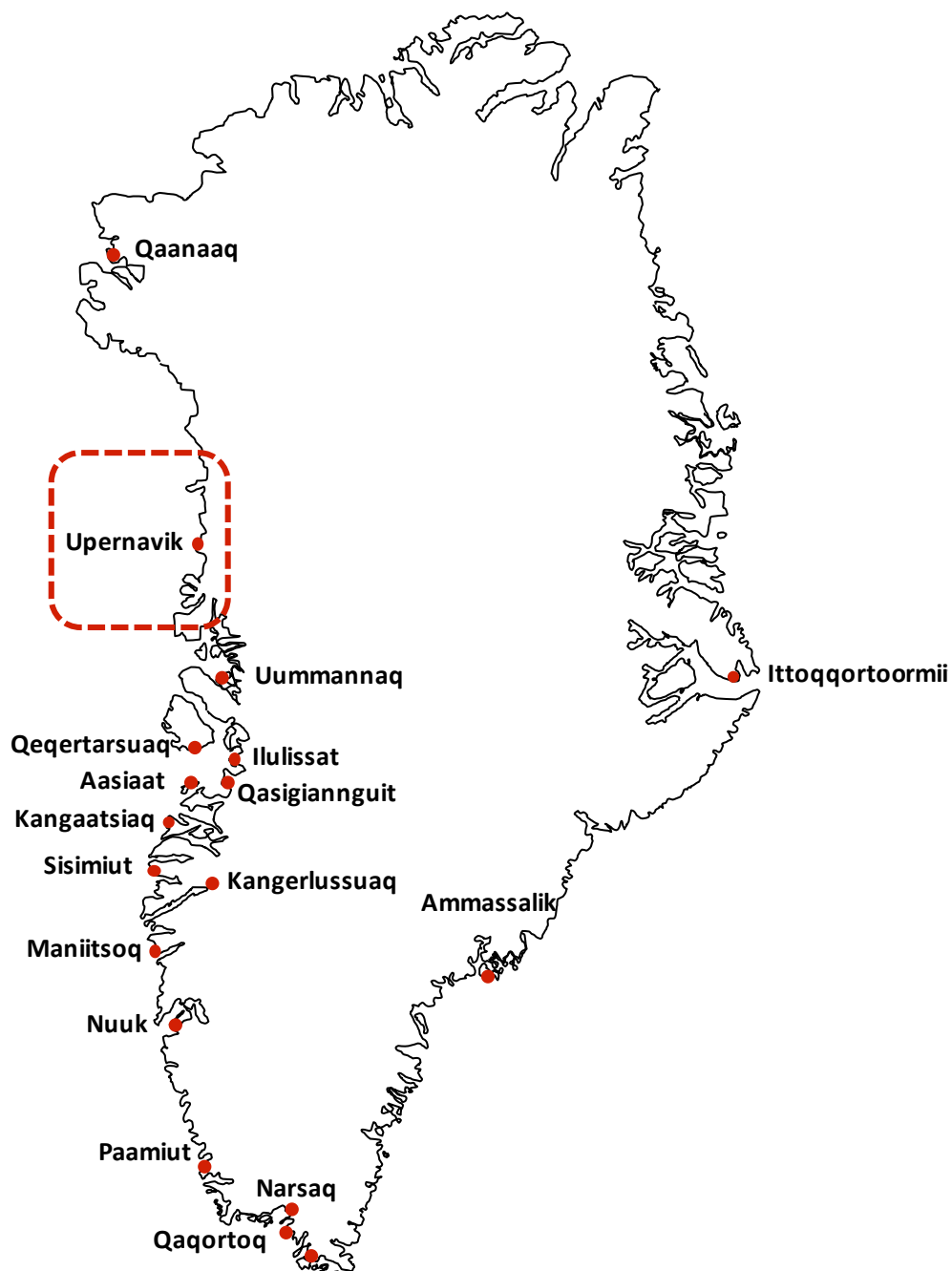
Den store udfordring i Kangaatsiaq distrikt er, at Kangaatsiaq by såvel befolkningsmæssigt som økonomisk er i tilbagegang. Socialchefen i den tidligere Kangaatsiaq kommune pegede på, at byen er dobbelt ramt. Lukningen af rejefabrikken har betydet, at der er forsvundet en række arbejdspladser til primært de ufaglærte eller kortvarigt uddannede, og at rejekutterne har søgt væk, hvorved indtægterne herfra også er forsvundet. Og kommunesammenlægningen har betydet, at der er forsvundet en del administrative arbejdsfunktioner, hvor nogle af de dygtigste og bedst uddannede er flyttet.

Nedgangen for Kangaatsiaq har voldsom betydning for centraladministrationens og politikernes forståelse af hele distriktet, fordi der ofte tænkes i distrikter og tages udgangspunkt i den skattepligtige indkomst, og som vist er der for bygdernes vedkommende et ikke ubetydeligt misforhold mellem den indkomst, der fremgår af selvangivelsen, og den reel indkomst. Når den gennemsnitlige skattepligtige indkomst falder for Kangaatsiaq, falder den for distriktet. Samtidig har bygderne en statistik mindre indhandling, end den reelle fangst, fordi en stor del indhandles i Kangaatsiaq eller uden for distriktet. Når det kombineres med, at der for Kangaatsiaq har været et naturligt markant fald i indhandlingen med flytningen af rejeproduktionen til Aasiaat, fremstår indhandlingsudviklingen for distriktet samlet set negativ. Samlet betyder nedgangen for Kangaatsiaq, at distriktet opfattes som i nedgang, og det cementerer opfattelsen af Kangaatsiaq som et perifert 'yderdistrikt' uden de store udviklingspotentialer.

I flere af bygderne og i Kangaatsiaq talte jeg med folk, der havde deltaget i Mobilitetsundersøgelsens store spørgeskemaundersøgelse, (NORDREGIO 2010 b) hvor nogen oplevede det, som de var blevet lidt presset til at sige, at de gerne ville flytte efter arbejde ved en aluminiumssmelter ved Maniitsoq eller miner. Eller som en formulerede det: *'Nogle af os blev spurgt med spørgeskemaer, om vi ville flytte til Maniitsoq eller arbejde i miner – vi svarede nej. Nu prøver de at tvinge os til at flytte ligesom under G-60'.*

## Kapitel 15

# Upernavik

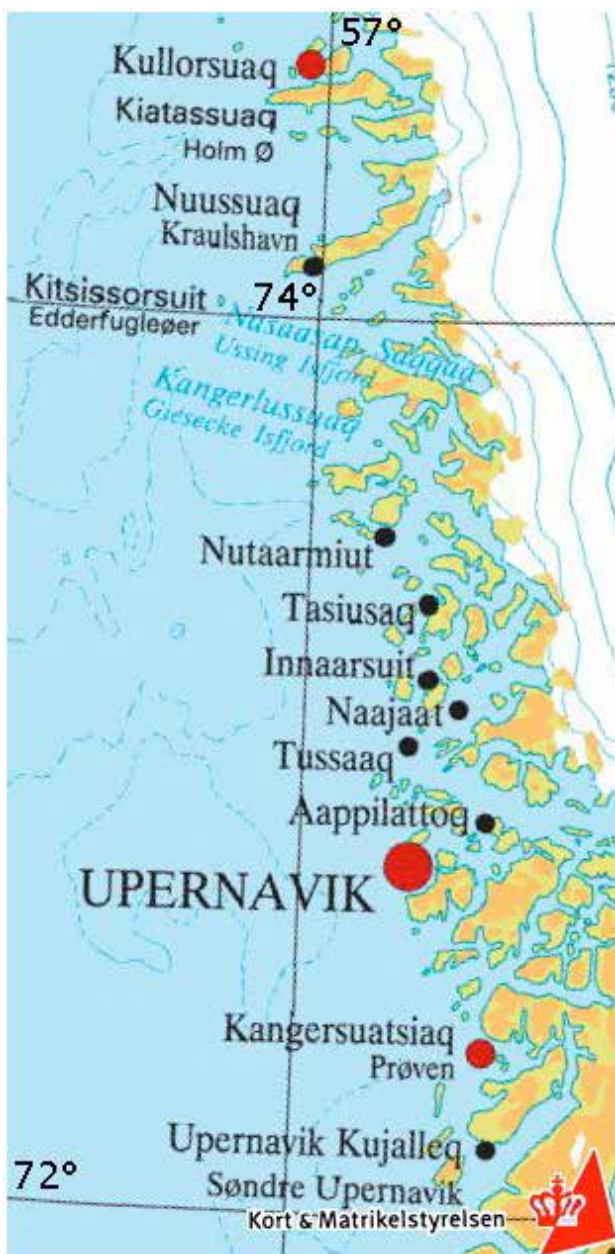


# Upernavik

Kapitlet om Upernavik indledes med en ganske kort præsentation af distriktets historie og udvikling. Derefter følger en illustration af bygdernes aktuelle udvikling, hvor det er valgt at fokusere på Tasiusaq og Nuussuaq. I dag er distriktets økonomi og erhverv meget tæt koblet til hellefiskeri, og derfor følger en præsentation af hellefisk fiskeriets økonomiske dynamik, og afslutningsvis diskuteres distriktets samlede udviklingsdynamik.

Upernavik blev første gang forsøgt oprettet som dansk koloni ved en fast inuit sommerboplads i 1772, men på grund af de barske vejrforhold og manglende besejling fra de sydligere kolonier forlod kolonisterne flere gange området. I 1823 blev Upernavik et udsted under Godhavn (Qeqertarsuaq), og i 1826 en selvstændig koloni. Upernavik var den nordligste af de danske kolonier i Grønland frem til Thule fik kolonistatus i 1937, og kolonien omfattede indtil mellemkrigstiden kun dele af det nuværende Upernavik distrikt, medens den nordligste del nord for Holms ø med bl.a. bopladsen Kullorsuaq lå i et 'ingenmandsland'.

Upernavik var et udpræget fangerdistrikt, der sammenlignet med de øvrige vestgrønlandske kolonier både i 1938 og 1947 havde den procentvis mindste del af befolkningen i selve kolonien, hvor langt størstedelen af befolkningen var spredt på de mange udsteder og bopladser. I 1938 var 82 % af distriktets befolkning på 1.300 personer spredt ud over 24 bosteder. (Grønlandskommissionen 1950) Samtidig levede dele af befolkningen forsat en noma-



disk tilværelse med skiftende sommer og vinterbopladser, og der var en meget stor geografisk mobilitet internt i distriktet.

I efterkrigsårene forsøgte Grønlandsstyrelsen målrettet at motivere dele af distriktets befolkning til at emigrere til Diskobugten eller sydligere for at indgå i torskefiskeriet og den industrielle fiskeforarbejdning, og det lykkedes at få en relativ stor andel til at flytte, men kun for de færreste blev det en succes, og en del søgte tilbage. (*Udvalget for Samfundsforskning i Grønland 1963*)

Grønlandskommissionen af 1948 vurderede, at erhvervsgrundlaget for Umanak (Uummannaq) og Upernavik var ved at forsvinde og fandt, at flytningen mod syd gik for langsomt. I Umanak faldt antallet af fangede sæler pr. indbygger fra 14 til 3,3 i perioden 1903/04 til 1947/48 (*Grønlandskommissionens betænkning 1950, bind 1 s. 33*), og selvom fiskeriet efter specielt haj var i fremgang, kunne det langtfra økonomisk kompensere for tilbagegangen i sælfangst. For Upernavik sås en tilsvarende men knapt så markant udvikling for sælfangst samtidig med, at det skønnedes, at fiskeriet i distriktet ville være uden større betydning.

Samtidig blev det set som et problem, at en del af befolkningen fra bopladserne søgte til Upernavik, fordi flere mennesker på samme sted ville reducere mulighederne for trods alt at leve af sælfangst. På den anden side fandt kommissionen, at det eksisterende bosætningsmønster gjorde det til en umulig opgave at sikre et acceptabelt sundheds og uddannelsessystem. Kommissionen vurderede, *'at befolkningen ikke har tilstrækkelig mulighed for at ernære sig ved den primære produktion. Yderligere må det fremhæves, at alene tilstedeværelsen af den danske administration med dens behov for bestillingsmænd og lejet arbejdskraft har muliggjort en tålelig levestandard for grøn-lænderne i de to distrikter'* (Uummannaq og Upernavik). Og videre: *'at mange af distrikternes beboere i andre dele af Grønland ville kunne udføre arbejde, der ville være af større økonomiske værdi f.eks. ved fiskeri d.v.s. at deres produktivitet ville forøges ved en flytning til et område, hvor behovet for arbejdskraft er af mere reel natur, end det er tilfældet i Upernavik og Umanak distrikter.'* (*Grønlandskommissionens betænkning 1950, bind 1 s. 36*) Kommissionen fandt, at også de psykologiske momenter talte for en flytning, og vurderede, at det i det lange løb måtte det være utilfredsstillende for en fanger at basere sin tilværelse på en fangst af så ringe størrelse som den, der var tale om.

Kommissionen beregnede, hvad det økonomiske tab ved ikke at benytte distriktets bygninger og anlæg vil være og konkluderede at: *'Da tabet på investeringer således er ret beskedent i forhold til de goder, der vil kunne opnås ved en flytning, må kommissionen være af den opfattelse, at det ville være ønskeligt, om man søgte at interessere en væsentlig del af befolkningen i disse 2 distrikter for en flytning til sydligere egne, hvor der er muligheder for fiskeri eller andre erhverv på økonomisk tilfredsstillende vilkår. Som et af de allerførste steder, der kan være grund til at søge afviklet, må fremhæves den nordligste boplads i Upernavik distrikt ved "Djævlens tommelfinger".'* (*Kullorsuaq*) (*Grønlandskommissionens betænkning 1950, bind 1 s. 36*)

Det lykkedes som bekendt ikke at affolke Kullorsuaq, der fik udstedsstatus i 1960.

Trods nedlægning af en række bopladser samt forsøg på at motivere flere til at flytte sydpå forblev størstedelen af befolkningen i distriktet, men der foregik en centralisering på færre bosteder, så der ved hjemmestyrets indførsel i 1979 var 10 (11)<sup>a</sup> bygder tilbage. Centraliseringstendenserne fortsatte under hjemmestyret, og i 1986 besluttede

a Nutaarmiut og Ikerasaarsuk behandles her som en bygd, da de ligger med blot halvanden km afstand og kun adskilt af et smalt sund



landstinget at lukke butikken i Tusaaq, der på det tidspunkt havde 65 indbyggere, hvilket førte til en relativt hurtig affolkning (Bro 1993).

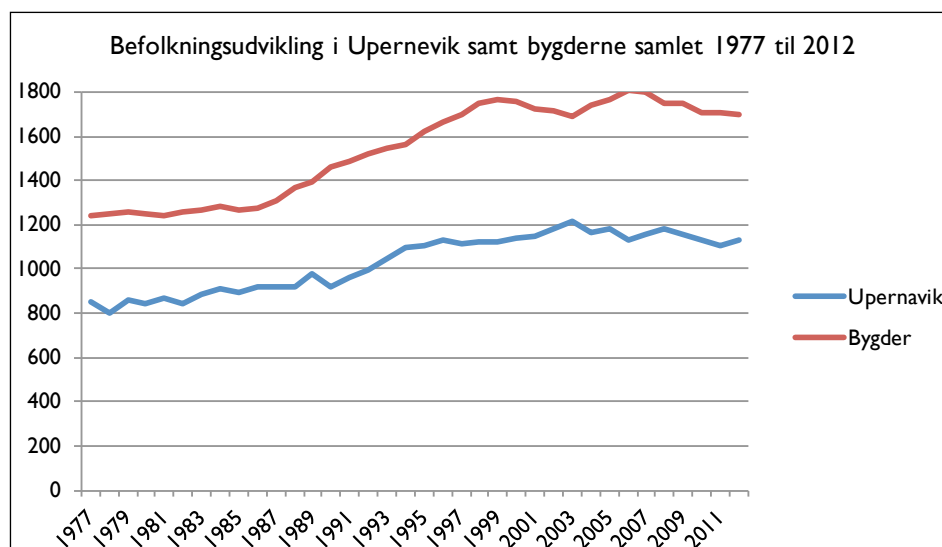
Upernavik distrikt fortsatte som et fangerdistrikt og var i mange år et af Grønlands fattigste områder, og så sent som i slutningen af 1980'erne hørte jeg relativt ledende embedsmænd i hjemmestyret argumentere for en nedlæggelse og affolkning af distriktet. Men fra slutningen af 1980'erne kom der gradvist mere gang i fiskeriet af hellefisk, og Upernavik har i en årrække været blandt de distrikter, der har bidraget med den største del af det indenskærs fiskeri af hellefisk.

Indhandlingen af hellefisk er siden håndteret på forskellig vis af forskellige operatører. De første år blev der primært benyttet indhandlingsskibe, der lå rundt om i distriktet, men efterhånden er der bygget indhandlingsanlæg i Upernavik og de fleste bygder, så det i dag kun er Naajaat, der ikke har et indhandlingsanlæg. Da jeg rejste i distriktet i 2009 var indhandlingsanlægget i Nutaarmiut lukket og havde været det nogle år, og anlægget i Nuussuaq endnu ikke bygget, men ved rejsen i 2011 var alle anlæg i mere eller mindre drift. Indhandlingsanlæggene er etableret af forskellige selskaber og har haft skiftende ejere, men er alle i dag samlet under Upernavik Seafood, der ejes af Royal Greenland og Polar Seafood.

## Befolkningsudvikling

Upernavik er det distrikt der gennem årtier har haft den største andel af befolkningen i bygderne, og i dag udgør bygdebefolkningen 60 %. Gennem de sidste 35 år har distriktet oplevet en befolkningstilvækst på 35 % og heraf størstedelen i bygderne, men siden 2007 har der været et beskedent befolkningsfald i distriktet på 4%, medens faldet i bygderne har været godt 5 %.

Det er bemærkelsesværdigt, at kønsfordelingen i Upernavik by gennem hele perioden har været relativ skæv med 83 kvinder pr. 100 mænd i såvel 1977 som 2012, medens den har været betydelig mere lige i bygderne og var oppe på 90 kvinder pr. 100 mænd i 1977 med et minimalt fald til 89 kvinder pr. 100 mænd i 2012.

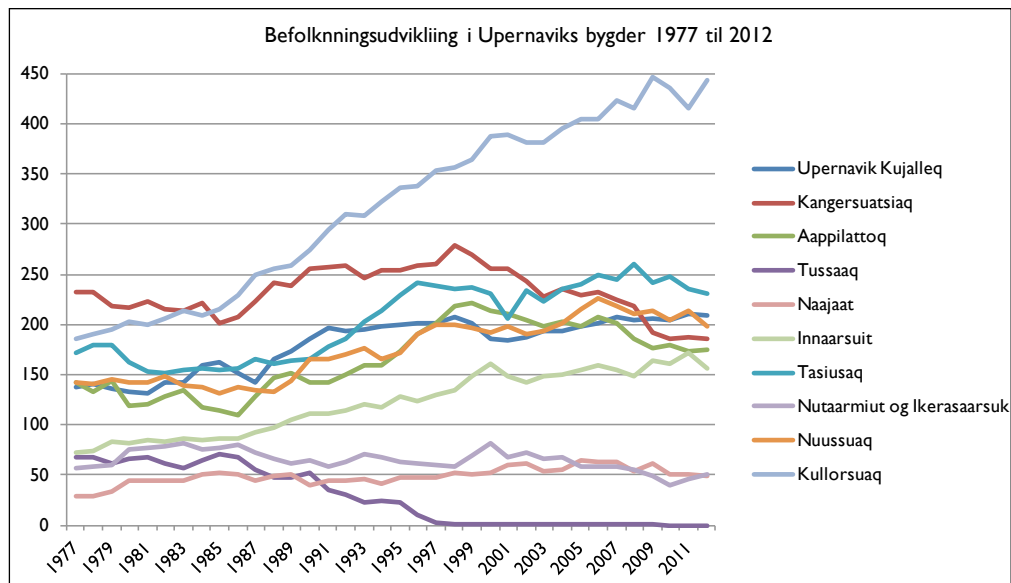


Befolkningsudvikling i Upernavik by samt i bygderne samlet fra 1977 til 2012 (Grønlands Statistik 2012 a).



## Bygderne

Ud over at Tussaaq en blevet nedlagt, er der i perioden foregået nogle forskydninger mellem bygdernes indbyggertal, hvor specielt Kangersuatsiaq (Prøven) og Aappilattoq det sidste årti har oplevet en afvandring, medens indbyggertallet i flere andre bygder og specielt Kullorsuaq er vokset markant dog med en faldende tendens de seneste år for et par stykker.



Befolkningsudviklingen i Upernaviks bygder fra 1977 til 2012, opstillet fra syd mod nord (*Grønlands Statistik 2012 a*).

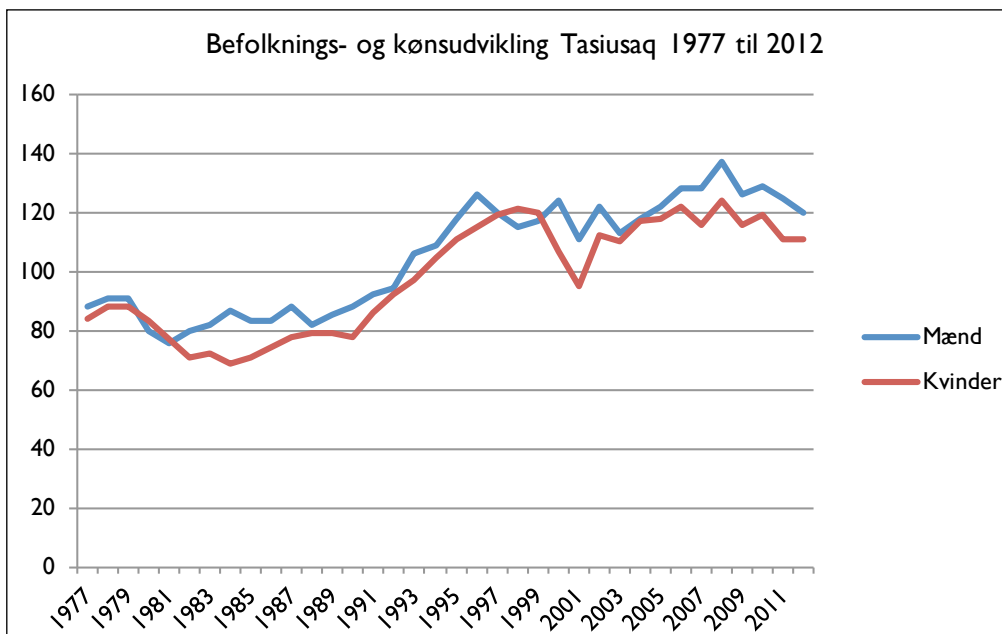
Der er nogle betydelige forskelle men også lighedspunkter i udvikling, erhvervsgrundlag og livsforhold i Upernaviks ni bygder. For bedst muligt at illustrere udviklingen har jeg valgt at fokusere på Tasiusaq og Nuussuaq. Tasiusaq er den største af de bygder, hvor hellefisk spiller en afgørende rolle, men ikke den bygd, der har det største hellefiskefiskeri. Det vurderes, at Tasiusaq ganske godt afspejler hellefiskens betydning for udviklingsdynamikken. Nuussuaq er den bygd, hvor fangst har den største betydning og en af de få tilbageværende egentlige fangerbygder i vækst, selvom hellefisk gennem de seneste år har haft en vis betydning. Nuussuaq er valgt, fordi den dels kan illustrere udviklingsdynamikken i et fangersamfund, dels kan illustrere betydningen af den gradvise øgede kombination af fangst og fiskeri for udviklingsdynamikken. De to bygder skal ikke opfattes som egentlig repræsentative for distriktet, og sidst i kapitlet er en kortere præsentation af udviklingsdynamikken i distriktets øvrige bygder.

Upernavik distrikt blev besøgt i september 2009, hvor jeg tog helikopteren fra Upernavik til Kullorsuaq og sejlede med forskellige fangere sydpå og rundt til samtlige bygder, og igen i marts og april 2011, hvor jeg kørte med slæde og en enkelt tur med snescooter med forskellige fangere fra Upernavik til Kullorsuaq.

# Tasiusaq

Tasiusaq har været kendt som boplads fra 1805, hvor et par udliggere fra den tidligere koloni indhandlede spæk, ræve- og sælskind, men i 1811 blev Tasiusaq overfaldet af engelske hvalfangere, der stjal alt af værdi, og der gik årtier, før der igen foregik systematisk indhandling, men fra engang i slutningen af 1800 tallet har Tasiusaq haft status af udsted. (Madsen 2009)

Bygden ligger godt 80 km nord for Upernavik og har haft en relativ jævn befolkningsstilvækst med 38 indbyggere i 1915 til 231 i 2012. De seneste fem år har der dog været en fraflytning på 11 %. I perioden 1977 til 2012 har der været en relativ rimelig kønssammensætning.

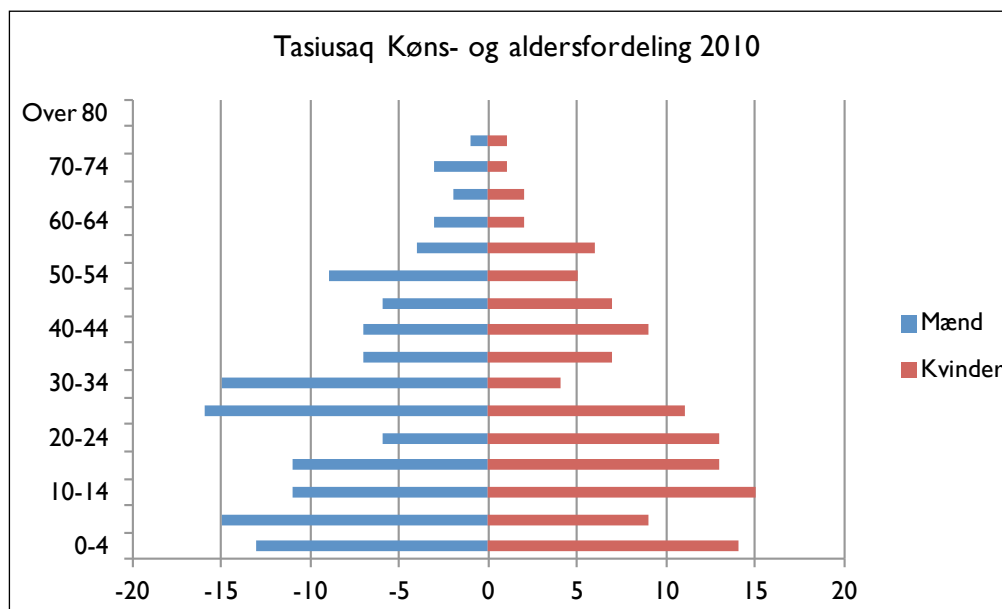


Befolknings- og kønsudvikling i Tasiusaq 1977 til 2012 (Grønlands Statistik 2012 a)



Langlinefiskeri nord for Nutaarmiut august 2009

Tasiusaq har en forholdsvis ung og jævn alderssammensætning men med et relativt stort kvindeunderskud i begyndelsen af trediverne, som delvist kompenseres af et kvindeoverskud i begyndelsen af tyverne. Som det ses, slår de naturlige fluktuationer igennem med et kvindeunderskud i aldersgruppen 5 til 9 år og et overskud i aldersgruppen 10 til 14 år.



Køns- og aldersfordeling i Tasiusaq 2010 (Grønlands Statistik 2012 a)

Tasiusaq fremstår som en pæn og velholdt bygd, og her er mange velbyggede selvbyggerhuse, hvor flere har indlagt vand.

## Interviewede

I Tasiusaq er der gennemført længerevarende interviews med:

- Lea der er omkring de tres og opvokset i Kullorsuaq, hvor faderen var handelsforvalter. Hun afsluttede folkeskolen i Upernavik og blev uddannet ved handelsskolen i Ikast. Lea har været handelsforvalter i Tussaaq og i Kullorsuaq, og flyttede senere til Tasiusaq og blev timelærer, medens hun tog den decentrale læreuddannelse, som blev afsluttet i 2000 samtidig med datteren. Fra 2001 har Lea været skoleleder, og datteren er forsat ansat på skolen som lærer. Lea er gift med en fanger, der var den første, der i 1988 fik kutter i Kullorsuaq, og den første med kutter i Tasiusaq, da de flyttede her ned. Han er forsat aktiv fisker og fik ny kutter i 2005.
- David er i fyrrerne og leder af kommunens filialkontor. Han har tidligere gennem en årrække levet af fangst og fiskeri.
- Lars er i slutningen af trediverne og er vokset op i Maniitsoq men flyttede op til Tasiusaq som 14årig for at bo hos en plejefamilie. Han gik ud af skolen efter 7. klasse og har siden arbejdet som fisker og alt-mulig ufraglært håndværker og har

været med til at bygge mange af bygdens selvbyggerhuse, fabrikken og meget andet. Nu er han elværksbestyrer.

- Jørn er den danske smed på fabrikken og har været i Tasiusaq i 3 år, og tidligere 4 år i Innaarsuit og 3 år i Upernavik. Han er gift og har børn med en kvinde fra Upernavik.
- Simon en ældre fanger og medlem af bygdebestyrelsen for Nuussuaq, Nutaarmiut og Tasiusaq.
- Tobias er fanger i midten af trediverne. Jeg mødte ham april 2011 i Kullorsuaq, hvor han opholdt sig en periode for at fange hellefisk og boede hos en ven, noget der var blevet en fast tradition gennem de seneste år, fordi vinterfiskeriet i Kullorsuaq er bedre end i Tasiusaq. Han er gift og har børn, og konen er på uddannelse i en af de større byer, så nu medens han var i Kullorsuaq blev børnene passet af familien i Tasiusaq.

Jeg talte med Lars, David, Lea og Jørn ved besøget i 2009 og igen i 2011, og fik dermed et indblik i udviklingen over den periode. Endvidere havde jeg flere kortere samtaler med andre under mine ophold og herunder den lokale grønlandske leder af fiskefabrikken.

Fra mit besøg i august 2009 til marts/april 2011 var der foregået en ændring i fabrikens arbejdskraftbehov, der til en vis grad prægede bygden. Derfor er der de steder, hvor det er fundet relevant for forståelsen af analysen, indsat årstal ved citater.

## Erhvervsgrundlag

Det primære erhvervsgrundlag i Tasiusaq er hellefisk kombineret med fangst, hvor hellefisken har størst økonomisk betydning. I sommerperioden er der ingen registreret arbejdsløshed, fordi fabrikken kører i døgndrift alle ugens dage, og der er en del fra bl.a. Nuussuaq og Naajaat, der kommer og arbejder på fabrikken i perioder.

*David: De fleste lever af fiskeri [og] vi har en fiskefabrik, hvor der arbejder ca. 37 [fra Tasiusaq].*

*Lars: Her mangler vi arbejdskraft fabrikken – sommeren nu – men om vinteren der arbejder kun halvdelen [af den normale arbejdsstyrke] på fabrikken.*

*Lea: Der er mange, der er gode til at arbejde – og mange gode til at fiske. Vi har også ung kvinde, der fisker – har betalt licens. Sidste år – to måneder efter vi fik is hun havde indhandlet 5 ton.*

Ud af den samlede arbejdsduelige befolkning (18 til 64 år) i 2010 på 148 bidrager fabrikken med op til ca. 35 arbejdspladser i de gode perioder, og dertil kommer 58, der i et eller andet omfang har indhandlet hellefisk, så det er meget tæt på, at to tredjedele er direkte involveret i hellefiskefiskeriet. Foruden indhandlingen af hellefisk, havde fangerne i 2009 en indhandling af 3130 sælskind (*Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug 2011*) Dertil kommer de funktioner, der er med til at holde samfundet i gang som skolen, kommunens filialkontor, butikken, elværket, renovation mv. samt et par kiosker.

I Tasiusaq er der omkring ti stykker på førtidspension, og den gamle Upernavik kommune har ikke i samme grad haft tendensen med at sende arbejdsløse på førtidspension, som det ses andre steder i landet, så det formodes, at der er tale om personer, der reelt ikke er arbejdsdygtige. Socialhjælpen er i 2008 nede på et samlet beløb, der svarer til, at fem personer har levet af socialhjælp, og beløbet er spredt over mange, der i kortere perioder med arbejdsløshed har modtaget hjælp.

*David (2009): Af og til vi mangler arbejdskraft [...] ikke mange der får hjælp fra kommunen. [...] Mangler arbejdskraft – mest om sommeren, for der kommer mange kuttere.*

Tasiusaq har en mindre gruppe mænd, der hverken har fast arbejde eller selv indhandler.

*Jørn (2011): De lever af familien – de er meget gode til at hjælpe hinanden. De kommer ud og fiske med dem i familien, der har kutter eller stor jolle, og nogle gange får de bare penge, hvis de mangler. Der er selvfølgelig også social-hjælp, men det er mest familien.*

Men fra 2009 til 2011 var der sket et skift, fordi fabrikken var holdt op med at forarbejde fisken (at skære hoved og hale af) men nu alene indfryser den som hele fisk med hoved og hale. Forklaringen jeg fik fra Upernavik Seafoods ledelse var, at for øjeblikket var verdensmarkedsprisen højere på hele fisk med skind, men for bygden var konsekvensen, at beskæftigelsen på fabrikken i den bedste periode var faldet fra ca. 35 medarbejdere til 10-15 medarbejdere. Den dårligere beskæftigelsessituation prægede stemningen i bygden.

## **Fangst som identitetsbærende erhverv**

En meget stor del af fiskerne holder fast i fangst som del af erhvervet, og mange fangere opfatter fangst som den identitetsskabende del af livet. Det betyder, at de fisker, når der er behov for kontanter og i perioden med godt fiskeri, og at de fanger, når årstiden og vejret er bedst til det, men de fleste oplever det som umuligt at få økonomien til at hænge sammen alene gennem fangst, primært fordi indhandlingsprisen for sælskind er så lav, og der ikke findes egentlig indhandling af kød og mattak.

*David: Fangst er næsten umulig – vi kunne ikke leve med sælskind [...] der er for lidt indtægt, så er man nødt til at tænke på noget andet – at fiske eller komme op land. Jeg har været fanger – jeg tjente for lidt. [...] Det var ikke en let beslutning for mig, for jeg savner at arbejde i naturen [...] Vi kunne ikke leve med fangst – det er ikke bare naturen, der forandrer sig – også politikerne. Jeg kan heller*



*Tungtlastet jolle havnen i Tasiusaq august 2009*

ikke indhandle sælskind – det er kun fuldtidsfangerne – det er ikke vores beslutning det er Landstingets beslutning. Det er deres ansvar.

Lars: Da jeg kom til Tasiusaq [som fjortenårig] ikke så meget fiskere mest fangere, [skiftet fra fanger til fisker] der er gået (hvislelyd) [hurtigt] heller ikke noget problem [...] de finder prisen [...] de forstår hurtigt, at her er penge [...] hurtigt at skifte [...] fangeren ned og fiskeren op – ikke noget problem – det har jeg ikke hørt. [...] Skifter meget – når god fangst – narhvaler så fangere, når god fisk så fiskere. Når de mangler sælkød så de begynder at fange, fordi sælskind det [giver] ingen penge. Fanger til menneske og hunde.

Tobias: Masser af hellefisk i Tasiusaq område [...] måske god fremtid – folk har betalt skat hvert år – fordi den ligger godt i fiskeområde. [...] Vi har fabrikken og skolen, men mangler minihal. [...] Tager hvert år til Melville [bugten] fanger narhvaler – langt væk – har jolle. [...] Hver vinter jeg tager til Kullorsuaq og fanger hellefisk – større hellefisk [...] bor hos min ven. [...] vigtigt at hjælpe hinanden – ikke hver dag – men når brug for det.

Jørn: Der er mange af de lokale, der kun fisker til dagen og vejen. Så fisker de måske i 14 dage, og så kan de se, at nu er der penge på kontoen, og så stopper de. [Hvis de har en kutter] så skal den forrentes, og det kan nogen af dem godt, men alene de sidste 4 år, er der 3 kuttere, der er forsvundet herfra, [fordi der ikke blev afdraget på lån], fordi de ikke fisker igennem.

Den gode fangst betyder, at der er rigeligt med kød i bygden, og der fordeles til de familier, der ikke selv har mulighed for at komme på fangst, men der er jævnlige nogen, der har meget begrænset pengeøkonomi.

Lea: Det ser vi på børnene – nogen gange så glemmer de at tage medpakke med – ikke godt.

## Ny fiskerilicens

Den 3. december 2009 indførte selvstyret en indhandlingslicens for det kystnære fiskeri (undtagen rejer) på 1.500 kr. årligt med ikrafttræden fra 1. januar 2010, hvor målet var at regulere antallet af jollefiskere, så de mindst produktive, der kun indhandlede lidt, blev udfaset.

Befolkningen i Tasiusaq oplevede ved besøget i foråret 2011 licensen som en barriere for de fangere, der benytter fiskeriet som det supplement, der økonomisk muliggør en fangertilværelse. For de ca. 18 fangere, der i 2008 havde en hellefisk indhandling under 2 ton (indhandlingspris ca. 8 kr. pr. kg), udgør licensen en væsentlig del af indhandlingsværdien.

David (2011) Mange har søgt licens i marts, og ikke fået svar. [...] Sidste frist i morgen, og dem der ikke får svar og betaler 1.500 kr. i morgen kan ikke indhandle. Mange forhindres i at indhandle. Så bliver de arbejdsløse og skal have socialhjælp.

Lea (2011): Min mand snakket med en, der fortalte, at han ikke får hellefiskelicens endnu, og de skal betale 1.500 kr., før de kan indhandle. Og [de] misbruger anden fiskers licens. [...] De tænker ikke næste års slutregnskab [...] så næste år, den anden skal betale mere skat. [...] Hvis en ung frisk mand, der har licens, så kan den blive misbrugt af familien, så næste år kan den unge fiske mand blive skyldig. [...] Sidste dag betale licens i dag – jeg tror ikke alle betalt – det fordi

*[vi først fik is] i marts måneden, så skulle de vente til isen tykkere, så de kunne indhandle.*

Der er en relativt stor gruppe, der arbejder på kutterne om sommeren og selv indhandler om vinteren, når det er isfangst, og for dem bliver licensen også en stor udgift i relation til den potentielle indtjening, specielt fordi der de seneste år kun har været isfangst et par måneder.

På trods af den gode beskæftigelse har Tasiusaq også sine familier med sociale problemer, og indhandlingslicensen har været med til at forstærke problemerne, fordi de ikke har råderummet til at tage ud og fiske for at skaffe nogle tiltænkte kontanter. Fra mit ophold i efteråret 2009 til foråret 2011 var der fire familier, der var blevet sat ud af deres huse på grund af restancer. I de to tilfælde var det endt med, at to familier med børn boede sammen i et lille type 3 hus på ca. 30 m<sup>2</sup>.

*Lea: De bliver nødt til at flytte til deres familie igen, fordi de har få penge – de kunne ikke betale deres husleje. [...] Der er ellers mulighed for at flytte til fire tomme huse, men det er for dyrt. [...] Det er fordi de ikke kan få fast arbejde – i efteråret når der ingen fisk, de ingen arbejde – så må de vente til isen lægger sig.*

## Konkurrencen udefra

I sommerhalvåret ligger der en del kuttere fra Uummannaq, Ilulissat, Aasiaat og helt ned til Sisimiut og fisker hellefisk, hvor en del af fangsten bliver indhandlet til fabrikkerne i Upernavik distrikt, medens en anden del indhandles længere sydpå, fordi fiskerne kan få en højere kilopris specielt ved fabrikkerne i Ilulissat. De udefrakommende kuttere giver ikke udelt begejstring i Tasiusaq. En del indbyggere oplever, at de udefrakommende kuttere fisker deres fisk og belaster ressourcen, meden Upernavik Seafood ser indhandlingen fra de udefra kommende kuttere som et bidrag til stabile leverancer.

*Lars: Om sommeren kommer kutterne fra Ilulissat, Aasiaat, Sisimiut [...] jeg tænker nok et problem, for fiskepladsen ikke så stor.*



Indhandlingsskib nord for Nutaarmiut august 2009

*David: Der kommer kuttere fra hele Grønland og indhandler. Fra Uummanaq, Ilulissat og Aasiaat [...] Kutterne [sydfra] er større, de har bedre muligheder.*

*Simon: Der kommer så mange fiskere fra syd – fra Kangaatsiaq [...] selvfølgelig problem, [vi] skal sejle meget længere for at komme til fiskepladser. [...] Hvis der kommer så mange sydfra, jeg næsten bange for, at den bliver udryddet – hellefisken.*

*Lea: Vi har ikke så store fjorde her oppe, så generer de hinanden, hvis der kommer for mange fiskere. [...] Hvis der kommer så mange [sydfra], så der ske det samme som Uummanaq og Diskobugten, så kun små fisk tilbage.*

*Jørn: [Kutterne sydfra tager] ikke noget [fra nogen] om sommeren, for der er det plads nok til dem alle. Det der er problemet, det er hvis de indhandler til andre steder og ikke til os, for det er det vi skal holde fabrikken kørende for om vinteren. De må gerne komme og fiske de 1.000 ton, hvis de bare indhandler til os.*

Modsat Jørn vurderer den grønlandske leder af fiskefabrikken, at de mange kuttere udefra udgør et problem for de lokale fiskere, og at de derfor får indhandlet mindre end tidligere.

Under mit besøg i 2009 lå der et russisk indregistreret indhandlingsskib oppe nord for Nutaarmiut med primært østeuropæisk besætning, der var indchartret af Greenland Halibute i Ilulissat og havde fået en kvote på 1.000 ton ud af den udmeldte kvote på 5.000 ton, og det blev af alle i Tasiusaq set som et problem, og befolkningen frygter, at tilladelsen til indhandlingsskib bliver permanent, og at Upernavik Seafood derfor vælger at lukke en eller flere fabrikker.

*Jørn: [Fiskerne] klarer sig meget fint, men jeg ved ikke, om du hørte om det der indhandlingsskib der oppe [...] det er jo noget pis de kommer – for at sige det rent ud – for de kommer og tager de lette penge, men vi holder jo bygden kørende om vinteren, hvor de svære penge er. Det kan jo ikke betale sig for os at holde 15 mand gående her nede, fordi fangerne kommer ind med 500 kg på slæden hver anden dag. Så kan det bedre betale sig at lukke fabrikken, men så fiskerne – de tjener ingen penge – og de 15 mand på fabrikken de tjener ingen penge. Og det er jo der vi skal bruge de 1.000 ton, som den der indhandlingsskibet får, til holde fabrikken kørende om vinteren med. [...] [Hvis det forsætter] så lukker vi til november. Det ville være 100 gange lettere for os, for så bruger vi ikke noget el og vand, og vi kan lukke fryseren, men bygden – det er ikke godt for bygden, for så er der ikke noget – så sulter de halvt ihjel. Det de får i socialhjælp om ugen – halo – det kan man sku ikke leve for. Det er derfor vi er lidt sure over det indhandlingsskib.*

*Lars: Fabrikkerne bygdernes hjerte – lukker fabrikken, lukker bygden.*

*David: Det er politikernes ansvar at befolkningen kan blive i deres bygd. [...] Hvis politikerne beslutter at beholde fabrik her, så bliver folk og så kan vi lave andre job. [...] Det er svært at sige, hvad politikerne har tænkt sig om fremtiden. [...] Når der kommer indhandlingsskib, så må de lukke fabrikken. [...] Der er ikke andre, der skal indhandle, så flytter de arbejdet til skibet – så overtager de vores arbejdspladser.*

*Tobias: Hvis lukke [bygdefabrikker] det er svært for os – for vores liv, for vi kunne ikke tjene penge. Hvad skulle vi lave – ingenting? Måske [godt at flytte til*



*byen] hvis uddannelse og arbejde, men hvis ikke meget svært. Hvis ikke arbejde og ikke fange fisk – hvad kan vi mere? Måske gå til kommunen – socialen?*

Om efteråret når det bliver dårligt vejr, opgiver de fleste jollefiskere fiskeriet, fordi vejret bliver uforudsigeligt, og de kan blive overrasket af storm og overisning. Til gengæld forsætter de fangsten, og i den periode kan fangsten være god, og det er lettere at vende hurtigt hjem fra fangst eller søge læ, men hvis man er midt i at trække en langline op, er det svært at gøre noget, og eneste mulighed er at kappe linen. Når jollefiskeriet stopper, forsætter de lokale kuttere, ligesom kutterne sydfra bliver og forsætter med at indhandle til fabrikkerne og til indhandlingsskibet.

*David: 7-8 stykker har kuttere tror jeg [...] ville være flere, hvis de kan, men det er umuligt. Det er reglerne der bestemmer – dem der har penge. Det er jollerne der fisker hellefisk mest om sommeren. Om efteråret farligt – kan ikke se hvordan vejret bliver – sejler ind i fjorden og sætter langline, og så blæser det op – så bliver det farligt. Mest kutterne der fisker om efteråret. [fra oktober til januar] tager jollefiskerne på fangst, for det kan de godt. [...] de tjener meget mindre end fiskeriet om sommeren, men de bliver nødt til at gøre det.*

## Klima

Gennem de sidste år er havisen blevet meget dårligere om vinteren og lægger sig langt senere, og det betyder, at fangerne tvinges ud i jollerne i mørkeperioden i det stærkt isfyldte farvand. Når isen endelig lægger sig, er den tyndere, og der er opstået mange nye farlige strømsteder.

*Lars: Isen sidste år meget dårlig.*

*David: Isen bliver meget tyndere de senere år – nogen gang det er farligt at køre snescooter og hundeslæde. [...] Så smelter indlandsisen meget hurtigere, så der bliver meget strøm her i området, det betyder meget om vinteren, så isen bliver meget tyndere – strømmen er så stærk, at det bliver tyndere nedefra. [...] I år meget meget tynd is.*

*Simon: Vi skærer ned hunde nu, fordi der ligger mindre is – først januar [eller] februar [...] det har vi ikke vandt til før. [...] I mørketiden – vi begynder mørke i november. [...] Det bedre når man kører på isen fanger og sætter line. I jollen det er ikke godt – det er koldt og kan ikke se ret meget [...] indkomsten den er gået ned.*

*Tobias: Den gang i 1990'erne vi havde is fra november til slutningen af maj. Sidste år kun tre måneder – isen den var tynd – meget farlig [...] Dengang folk havde mange hunde.*

Det bliver også vurderet, at de ændrede temperaturer har betydet, at der kommer flere småhvaler, spækhuggere og kaskelothvaler, og at de opholder sig i længere perioder, end man har været vandt til, og at det har negativ betydning for fiskeriet.

*Simon: Så har vi så mange narhvaler og hvidhvaler. [...] Så fisken tager væk, de bliver jaget af narhvalerne – ud på rigtigt dybt vand, så kan vi ikke fange fisk. [...] det kan de ikke forstå – biologerne. Så tror de, at de er udryddet – narhvalen og hvidfisken – det er de ikke. [...] Vi må ikke skyde dem – vi må skyde en narhval og en hvidhval. [...] Der er så mange narhvaler, vi kan ikke fiske så meget.*

Endvidere betyder den hurtige afsmeltning af indlandsisen, at der danner sig et lag meget koldt ferskvand i havoverfladen, fordi ferskvand er lettere end saltvand. På

grund af det høje saltindhold er havvandet underafkølet og det meste af tiden nede omkring  $-2^{\circ}$  til  $-3^{\circ}$ , Derfor har der de seneste år ofte ligget en relativt tyk ferskvandsis på havoverfladen selv midt på sommeren, og ferskvandsisen er hård og skarp og svær at sejle jolle i, og det forringer fiskemulighederne.



### Årets første slædetur - fra Upernavik til Aappilattoq 28. marts 2011

Klam kold frostdåge. Jeg havde ventet flere dage i Upernavik på at isen skulle lægge sig, men til morgen ringede Johan og fortalte, at Lars fra Aappilattoq var på vej for at hente mig – han var den første i år, der tog tur til Upernavik.

Isen var flere steder tynd og vandtrukken, og nogle gange skar mederne dybt i grødisen. Så er det man skal huske ikke at stå af, for der er langt ned til fast bund – 3-400 meter.

Efter en times tid var slædesporet sejlet over af en kutter. Vi stoppede, og Lars søgte rundt for at se, om der var et sted at komme over, for det tiltalte ham ikke at vende om til Upernavik. Da han hakkede hul til at tøjre hundene, var isen ikke mere end ca. 5 cm. Godt at havis er plastisk og har så god bæreevne.

Efter nogen søgen fandt han et sted, hvor nogle isflager stort set skabte en 'bro' over sejlrenden, og han prøvede forsigtigt at gå over og tilbage igen for at hente slæden og mig. Han genfandt stedet og gik selv forrest over 'broen' medens han holdt hundene bag sig med pisken, og klogt nok fulgte de hans spor og gik langsomt over uden at falde i, og efter kom jeg siddende på slæden og glædede mig over, at slædens meder formodentlig samlet set har en større bæreflade end en fod, og at isen derfor kunne bære, selvom slæden var tungt lastet med mig og bagagen.

## Selvstyrets fremtidsplaner

Ved mit besøg i 2009 var der kun enkelte, der havde hørt om selvstyrets planer om at udfase jollefiskeriet, men i 2011 var det i lidt højere grad kommet på den lokale dagsorden og gav anledning til stor bekymring, og den lokale afdeling af KNAPK<sup>a</sup> var gået aktivt ind i kampen mod den nye forvaltningsplan for hellefisk.

*Lea (2009): Nu snakker de om at stoppe jollefiskeriet. Det tænker jeg meget på – og er bekymret. Hvordan skal de leve de små jollefiskere. Hvordan skulle de kunne leve, hvis de ikke kan fiske mere? Nu har de snakket landstinget, at [...] så bliver det nok svært at skulle leve – i bygden. [...] Hvis ESU<sup>b</sup> ikke har nogen penge, så er det ikke muligt at få en kutter – det er svært at samle penge til stort skib, fordi vores varer de er alt – alt for dyre. Livet er dyrt her og elektriciteten [...] den stiger meget og priserne. [...] [Hvis landstinget beslutter] det, er det jeg tænker på. [...] Vi har brug for jollefiskeri for at kunne leve her, selvom landstinget de siger, at jollefiskeriet skal stoppe. Det tænker politikerne ikke – de tænker kun på at lev i storbyen, men de lever af bygderne – mange penge kommer fra bygderne. Hvis man skal tænke på den store indhandling. [...] Det vil koste så meget i socialhjælp, hvis jollefiskeriet det skulle stoppe.*

*Tobias (2011): Vi har alle ikke fået erhvervskutter – de siger, at kun fangere med erhvervskutter skal indhandle – ikke god ide – for om vinteren vi fanger hellefisk med snescooter og hundeslæde – det er gode fisk. [...] Sommeren meget varmt – i jolle vi kun sejler to-tre timer – det er god fisk – meget god fisk. Erhvervskutterne de har større [...] de har samlet mange fisk i lastrum – måske i syv dage. Dem nederst det er ikke friske fisk. Det er det de ikke har tænkt. Fabrikken de vil have frisk fisk.*

*Jørn (2011): Det tør de slet ikke. Det vil blive alt for dyrt i socialhjælp, og der vil opstå store sociale problemer og måske også protester. Den eneste vej frem for Grønland er at udnytte mineralressourcerne og olien, og så storskalaindustri som Alcoa.*

Der spores en tydelig magtesløshed og opgivende holdning over for den politiske beslutningsproces.

*Fabrikschefen (2011): Det kan de ikke, så bliver alle fiskerne arbejdsløse, og Tasiusaq vil dø.*

*Lea (2011): Landsstyret – de har jo allerede bestemt. Landstingets plan det er at lukke bygderne og samle [...] pengene sammen og få store indhandlingsskibe, så de kunne mere tjene, og få os mere sultne. [Hvis bygdebefolkningen flytter til byen] vi bliver drillet og vil bliver generet af byfolk. Og vi vil også leve som byfolk og ryge hash og drikke om natten [...] og få mere problemer. Det er det sammen med grønlændere, der flytter til Danmark. Grønlændere, der flytter til de store byer, de ved ikke, hvordan man skal leve i de store byer – det er helt det samme. Vi kommer til at mangle arbejde. [...] Dem der kommer fra bygden uden uddannelse – de får ikke arbejde [...] de kan ikke klare sig i store byer – det er synd.*

*Lea (2011): Politikerne – de kommer aldrig. Hvis vi skriver noget til dem – det er for sent [beslutningen] er taget. [...] Lige efter valgkampen er der sat navn på, hvilke bygder der skal lukke. Det sagde de ikke i valgkampen. [...] Nogle*

a Fiskernes og fangernes landsorganisation

b Erhvervsstøtte

*bygder måske dårlige, men skal bare flytte til andre bygder, med god fangst og fiskeri. Skal flytte efter mulighederne. Det er det jeg altid mangler – vejledninger om hvor det kan være godt at flytte hen. [...] Der mangler konsulenter – det er ikke gamle landstingsmedlemmer – Michael Petersen – det er ikke ham, der skal bestemme, hvor der skal bygges fabrikker. Det er os i bygderne, og vi mangler vejledning. Det er bygdefolk, der selv skal starte fabrik.*

## Udviklingspotentialer

I stort set alle henseender oplevede befolkningen i 2009, at Tasiusaq klarer sig godt, men i 2011 var der sket et skred på grund af den dårligere beskæftigelse ved fabrikken, og flere var bekymrede over, hvilke dispositioner Upernavik Seafood fremover vil tage for fabrikken, og i særdeleshed over hvilke beslutninger landsstinget vil tage.

På grund af den hidtidige positive udvikling er der ikke så mange, der tænker i alternative udviklingsmuligheder, og folk er meget interesseret i at udvikle inden for de kendte områder og eksisterende erhvervs- og samfundsmæssige rammer som bedre fangst- og fiskeredskaber, større og bedre joller og gerne en kutter og muligheden for at kunne indhandle flere arter.

*David: Det er kun hellefisk vi indhandler – ikke andre fisk.[...] Der er masser af torsk i Søndre Upernavik (Upernavik Kujalleq), men de kan ikke indhandle [...] det er dem, der ejer, der bestemmer, hvad der må indhandles. Jeg tror, der er andre muligheder, som vi bare ikke udnytter. [...] Her omkring er der havkat og uvak.*



Fangere har stillet sæl på køl til familie der mangler mad. Tasiusaq april 2011

*Simon: Før i tiden ikke så mange havkat, nu mange af dem [...] kunne indhandle [...] og mange uvak.*

En mulighed flere peger på er en højere grad af færdig forædling af hellefisk som filetering, men Jørn peger på, at der ikke er mulighed for større grad af forædling, fordi der med den nuværende vandforsyning ikke er vand nok til at køre en filetering.

Der er også flere i bygden der ønsker, at der etableres en mulighed for at indhandle sælkød og kød fra småhvaler samt mattede til det grønlandske hjemmemarked, og at udnytte de lokale servicepotentialer bedre.

*Lea: Vi har alt for mange ufaglærte arbejdere her. Hvis butikken havde uddannede medarbejdere, så kunne den tjene rigtigt mange penge ved at sælge varer til kutterne.*

Turisterne er så småt begyndt at komme, men endnu er der ingen, der har taget initiativ til udvikling af turismerelaterede aktiviteter.

*Lars: Ikke mange turister her [...] mangler nogle turistboliger [...] kan godt være vil arbejde med turister.*

*Lea: Man kunne også tænke på turister - lave lille forening - annoncere på internettet. Gamle gule hus vil købe det og sætte i stand til vandrehjem. [...] Alle de husmødre her i bygden, der mangler penge til deres børn, vi skulle have lille systue - sy nationaldragter.*

Nogen er inde på, at der måske er for mange små bygder i Upernavik, og at der ville kunne opnås nogle fordele ved at samle befolkningen i lidt færre større bygder.

*Lea: Hvorfor kommer det ikke en mand til bygden og samler alle indbyggers ideer - og fortælle [...] og vejlede os. [...] Måske skal vi kun være fire bygder i Upernavik? Det ville nok kunne betale sig. Der er nogen, fra Aappilattoq, der gerne vil flytte her til, men ikke huse nok. [...] Min tanke er, om tyve år Tasiusaq er blevet by og Kullorsuaq er blevet by. Men desværre mangler vi arbejde med politikere - de kommer aldrig her - vi ser dem aldrig her. [...] De tænker kun på at flytte folk til byerne - hvad med at lave en bygd til by? Hvad med Tasiusaq - hvorfor ikke lave den til by og samle de små bygder her? Jeg tror de [politikerne] er bange for os i bygderne.*

## Børn og uddannelse

I 2009 havde skolen 42 børn. Tidligere var den præget af stort fravær blandt eleverne, der kom og gik, som det passede dem, men der er kommet flere uddannede lærere, og tilsyneladende er det pædagogiske niveau blevet bedre, og der er nu flere, der får en uddannelse. Samtidig er der i bygden foregået et holdningsmæssigt skift, hvor der tidligere var en tendens til, at skolen af børn og forældre blev set som noget der skulle overstås for at komme ud i livet, bliver den nu i højere grad opfattet som et skridt på vejen til en uddannelse.

*Lea: Den gang jeg startede, da alle drengene, når de kom til 9 klasse, de søgte dispensation [til at stoppe] de ville være fiskere og fangere. Men nu er det slut [...] de vil have uddannelse, og der er mange, der går videre til efterskole, og der er nogen, der går til GU i Aasiaat - der er ingen, der [har afbrudt] er kommet tilbage. Vores gamle elev, hun er jo blevet færdig i GU, og nu er der jo fire, der går i GU. Dem der går efterskole i år, de tænker på videre til GU i Aasiaat til næste år - de vil have en uddannelse. [...] De vil blive lærere, de vil blive syge-*

*plejerske, de vil blive politibetjent. [...] Nu er det det samme [drengene og pigerne der får uddannelse] før i tiden er det kun piger, nu har drengene lært, at det ikke kan betale sig at leve som fanger og fisker – nu har de skiftet deres mening.*

Der er dog forsat en relativ stor gruppe drenge, der gerne vil være jollefiskere.

*Lea: De unge de har ikke så mange mulighed for at tjene penge i bygden – ikke så mange institutioner – ikke så mange arbejde. [...] mange unge vil gerne [være jollefiskere], men de skal først lære og have penge til jolle. Hvis de ikke har mulighed for det, så kan de ikke.*

Der er i dag flere fra bygden, der tager en uddannelse, men stadig en stor gruppe, der vælger at blive i bygden efter folkeskolen, og det store frafald, når eleverne kommer til Upernavik for at afslutte folkeskolen, opleves som et problem.

*David: [de unge] vil gerne arbejde på fabrikken. Vi mangler arbejdskraft her i bygden. [...] De unge flytter til byen for uddannelse [...] nogen flytter tilbage. Der er alt for mange, der stopper deres uddannelse og bliver her. [...] Jeg tror alt for mange unge stopper deres uddannelse – ikke bare her i bygden – over hele Grønland [...] For dårlig skole – og det er også forældrenes skyld.*

*Lea: Hovedskolen kollegielederen – de vil ikke hjælpe. Hvis de unge har fået spiritus – så bare hjem [...] Når de kommer til storbyer – jeg tænker som 14årig – så kigger de deres kammerater, som drikker udenfor, så vil de også med og drikke – så bliver de sendt hjem. De vil bare prøve at være med deres kammerater.*

*Jørn: De unge – det er halvt af hvert – der bliver her eller flytter til andre steder. Grønlænderne de er jo stavnsbundne. Jeg vil i hvert fald gerne have at mine børn får en uddannelse.*

For at reducere bygdebørnenes store frafald i byen peger Lea på at udvide skolen i Tasiusaq til 10. klasse og så fungere som afslutningsskole for de omkringliggende bygder.

*Lea: Hvis de laver kollegium her i Tasiusaq – vi har ingen problemer med alkohol – så ville hjælpe mere. Så kunne de videre til GU og efterskole, så vi kunne forberede dem til at komme til byen.*

Der er tilsyneladende enighed om, at Tasiusaq ikke har de store problemer med alkohol, snifning og selvmord eller tilsvarende sociale problemer.

*Lea: Der findes ikke nogen selvmord ind til nu – der er ikke nogen seksuelt misbrugte her.*

*Jørn: Vi har en mand her, han er ikke kommet i dag, for det var lønningsdag i går, så ham ser vi først på mandag. [Alkohol] er ikke det store problem – det er et skjult problem. Der er mange på fabrikken, der er blå kors og meget stabile.*

Men der er problemer med ludomani.

*Lea: Der er mange, når de har lidt penge, så gemmer de dem til aftenen, og spiller bingo. De tænker ikke på maden i morgen – på regningerne – de tænker ikke. [...] De har ikke oplevet – som i gamle dage – at man skal gemme for at overleve, og kulturen den har skiftet med jolle og påhængsmotor [...] nu skal man have en jolle og påhængsmotor for at kunne leve, og det tager lang tid at få jolle – koster mange penge – og derfor har de skiftet deres liv til helt andet.*

Den eksisterende (beskedne) kønsskævhed bliver generelt ikke opfattet som et problem, og den skyldes primært, at en del unge kvinder har fået en uddannelse og dermed muligheder for arbejde andre steder, hvilket bliver opfattet som noget positivt, og bedre uddannelse opleves dermed ikke som en negativ udviklingsagend.



Skolebørn Tasiusaq april 2011

*Lea: Kvinderne har mere uddannelse før, derfor mulighed for at flytte til by. Mændene ikke mulighed for at flytte. Nu det er næsten det samme – nu drengene også tager uddannelse.*

*Tobias: [Konen] hun er ved at tage uddannelse [...] nej [hun vil] ikke tilbage – for vores børn de skal uddanne. Vi vil flytte til Ilulissat, Sisimiut eller Nuuk [...] Jeg har selv tænkt uddanne mig.*

Der bliver peget på et (potentielt) problem med boligmangel fordi nogle af husene er gamle, små og dårlige.

*David (2009): Der er ikke nok [gode huse] til befolkningen her i Tasiusaq – det er svært at bygge selvbyggerhuse de sidste år – det er landstinget der har lavet en regel sidste år. Det er meget meget svært. [...] Ellers er der mange unge, som gerne vil bygge et hus. Der er mange unge, der gerne vil arbejde på fabrikken og fiske. [...] Kvinder i skolen og butikken. [...] Her ikke så mange mennesker i hver hus – i Kullorsuaq mange mennesker.*

På trods af fraflytning var behovet for huse ikke blevet mindre, og der var folk fra andre bygder, der gerne vil flytte til Tasiusaq på grund af god fiskeri, og at der normalt er arbejde på fabrikken.

*David (2011): Alle [kommunens] penge bruges på udvikling i Ilulissat.*

## Selvstyrets prioriteringer af storskalaprojekter

Jeg fik drøftet selvstyrets intentioner om at satse på storskalaindustri og minedrift med flere, hvor Lars sagde, at hvis der bliver en aluminiumssmelter i Maniitsoq, vil han gerne der ned og arbejde nogle år, også for at komme tilbage til den by, han er vokset op i. Men han lagde meget stor vægt på, at han vil tilbage til Tasiusaq, og at han kun rejste, hvis familien tog med.

*Lea: I fremtiden er det mål, at bygderne skal nedlægges – arbejde i minerne. [...] Hvis mændene skal arbejde lang tid i barakby [...] det er ægteskabet og børnenes liv – det er ikke sundt [...] hjælper ikke, for børnene de har brug for begge forældre. Vi kan se det i skolen. De fiskere der altid på fiskeri og moren altid på arbejde og væk om aftenen – det er [de børn] der mest problem. Fordi det er opdragelsen – de er kun opdraget fra den ene side, og så ved de ikke, hvem de skal stole på, når de bliver voksne. [...] De kommer til at mangle en, de har at stole på – det er ikke sundt. [...] De kommer til at savne far og tænke på – til fødselsdag – og se de andre børn, der har far og mor. Selvom de tjener, det hjælper ikke socialt – det er ikke godt liv. [...] Det er vigtigt, at man bor der, hvor man arbejder. Det er godt for Grønland. [...] Det er misbrug af folk, hvis man gør sådan – der kommer mange skilsmisser. Så skulle man have en by ved siden af minen. [Hvis barakby] jeg vil gætte, at de fleste vil blive her og fiske. Hvis by med bolig og skole, jeg tænker, at de vil hellere tjene flere penge.*

*Tobias: Ikke god ide – politikerne de har ikke tænkt alle befolkningen her i Grønland. De har tænkt, at alle skal uddanne, men det kan man ikke – desværre. [...] Her i Grønland vi kan fange sæler og fange fisk til selvforsyning – derfor alle her i Grønland de kan ikke uddanne.*

*Lea: De tænker kun på at bygge store huse, som mødre og børnene kunne bo i [medens far arbejder i minen] – de tænker ikke på de sociale udgifter – de tænker ikke forbedre livet. [...] Man kunne spare mange hundrede millioner i socialhjælp [...] Der er så mange mennesker som bor i byen uden at kunne lav noget. Vi lever nær ved stranden og kan se, de kommer ind med hellefisk. Børnene har mere ansvar i bygden. Der er mange ting man skal tænke, når man bor i bygden, der er mange ting man lærer. [...] det er bedre at lave en bygd til by. [...] Så kan man lave alkoholfri bygd.*

Samtalerne, ikke kun i Tasiusaq, afslørede det generelle problem, at befolkningen ikke i nævneværdig grad indbyrdes drøfter de planer og tiltag, som politikerne sætter til debat.

*Tobias: [Ved ikke om de vil] arbejde i mine eller aluminiumsfabrik – det er svært – har ikke snakket med dem om det. [...] Ved ikke hvad de har tænkt. [Mig] nej det tror jeg ikke.*

## Udviklingsdynamik

Overordnet set er Tasiusaq en socialt velfungerende bygd med god økonomi og en positiv udviklingsdynamik, selvom der de senere år har været en fraflytning, der primært er et resultat af unge, der er i gang med en uddannelse eller har fået arbejde i en større by, men det kan ikke udelukkes, at den faldende beskæftigelse ved fabrikken er en medvirkende forklaring.



Den umiddelbart store udfordring for Tasiusaq er den sårbarhed, der følger af at være afhængig af en enkelt ressource, og den grønlandske historie er fuld af eksempler på, hvor galt det kan gå. For at reducere den sårbarhed er der en potentiel mulighed i at tænke bredere end én fiskeart. Selv vurderer befolkningen, at forsat indhandling af hellefisk og delvis lokal forarbejdning kombineret med indhandling af flere arter, vil muliggøre en befolknings- og erhvervsmæssig ekspansion. Her er en af udfordringerne at skaffe ferskvand nok til produktionen, men der er flere potentielle vandsøer på øen, og det er en udfordring, det er lykkedes at løse andre steder i landet.

Men udviklingen de seneste år har vist, hvor sårbar Tasiusaq er over for udefra påtvungne forandringer, hvor fabrikkens skift i produktionsform fra lidt forædling til kun at nedfryse helle fisk som blokfish har ændret beskæftigelsessituationen fra arbejdskraftmangel til en vis arbejdsløshed. En udvikling der har påvirket bygdens interne sociale funktion. Den overordnede dynamik ændres dermed af relativt marginale udsving, og det udfordrer den samlede robusthed i bosættningens udviklingsdynamik, fordi der potentielt er en række øvrige beslutninger, der tages uden for bygden, som kan få langt større betydning for den fremtidige udvikling.

En helt afgørende parameter er, om fabrikken forsættes og størstedelen af den lokale hellefiskefangst forsat indhandles i Tasiusaq, eller om det alene er forretningsmæssige kriterier, der vil være styrende for Upernavik Seafoods prioriteringer. For som Jørn vurderer, så vil det forretningsmæssige billigste og formodentlig også kvalitetsmæssigt bedste være at lukke alle fabrikkerne i distriktet og have nogle store indhandlingsskibe, der kan foretage den endelige forarbejdning. En sådan model indebærer potentielt en risiko for, at størstedelen af mandskabet på indhandlingsskibene rekrutteres i lavtlønslande, og at arbejdspladserne dermed forsvinder fra lokalområdet. Samtidig betyder indhandlingsskibe en delvis afkobling mellem bosted og erhverv,



*Der leges på isen Tasiusaq april 2011*



*På vej til Nutaarmiut april 2011*

idet besætningen, der arbejder i længerevarende sammenhængende perioder, kan være bosiddende hvor som helst.

En anden væsentlig trussel for Tasiusaq er, hvis den eksisterende regulering af hellefiskefiskeriet ændres radikalt, så den relativt store del af befolkningen, der i dag lever af en blandingsøkonomi af hellefisk og fangst ikke forsat får mulighed for at opretholde blandingsøkonomien. En udfasning af jollefiskeriet kombineret med fastholdelsen af indhandlingslicensen og et varmere klima, der reducerer isfangsperioden yderligere, vil reducere fangergruppen til en mindre gruppe fiskere, der får en monoafhængighed af indhandling af hellefisk, hvorved de bliver ekstremt følsomme over for fluktuationer i hellefiskebestanden. Der vil samtidig opstå en stor gruppe tidligere fangere/fiskere uden økonomisk erhvervsunderlag, og det kan for alvor udfordre den sociale dynamik i bygden og resultere i menneskelige og sociale problemer, som det ses mange andre steder i by og bygd. Hvis det kombineres med, at indhandlingen centraliseret på større fabrikker eller øget brug af indhandlingsskib, og Tasiusaq yderligere får reduceret eller mister sin indhandling, kan der for alvor startes en negativ udvikling og afviklingsdynamik.

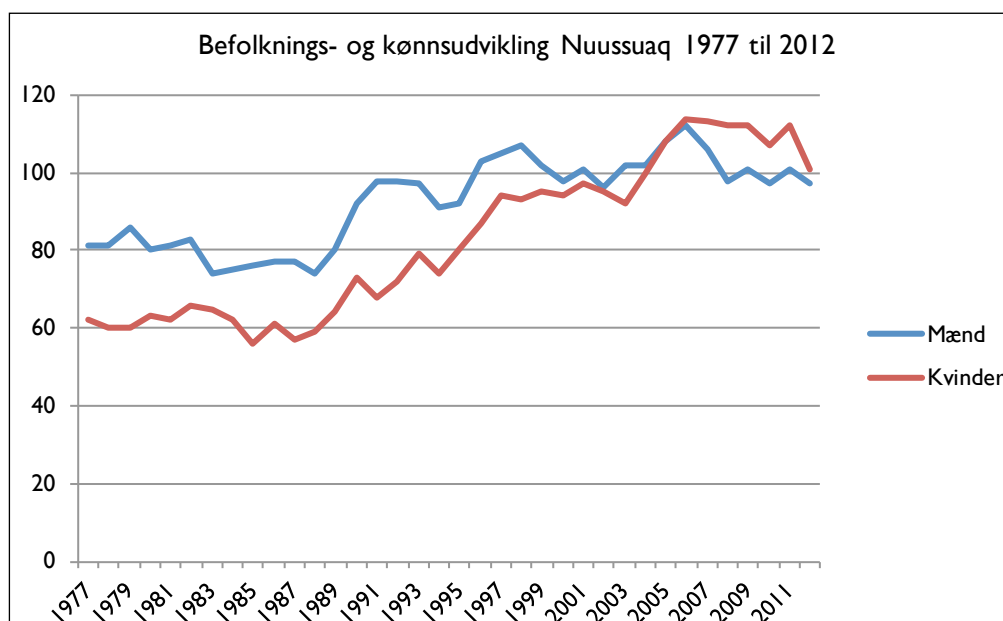
Det betyder, at befolkningens primære udfordringer er fastsættelsen af de fremtidige regulerings-, erhvervsmæssige og institutionelle rammer, der vedtages langt væk af embedsmænd og politikere. Og indbyggerne i Tasiusaq oplever, at de har meget ringe eller nærmest ingen dialog med beslutningstagerne. Her kan de blive fanget af deres kulturelt betingede tilbageholdenhed og autoritetstro, der kan give beslutningstagerne relativt frit spillerum.

# Nuussuaq

Nuussuaq (Kraulshavn) er en af distriktets yngste faste bopladser, der ligger et par hundrede km nord for Upernavik på den store halvø Nuussuaq, og fik udstedsstatus i 1923. (Madsen 2009) Nuussuaq havde de første årtier en relativt langsom befolkningstilvækst men er derefter vokset betydelig med 39 indbyggere i 1930, til 198 i 2012.

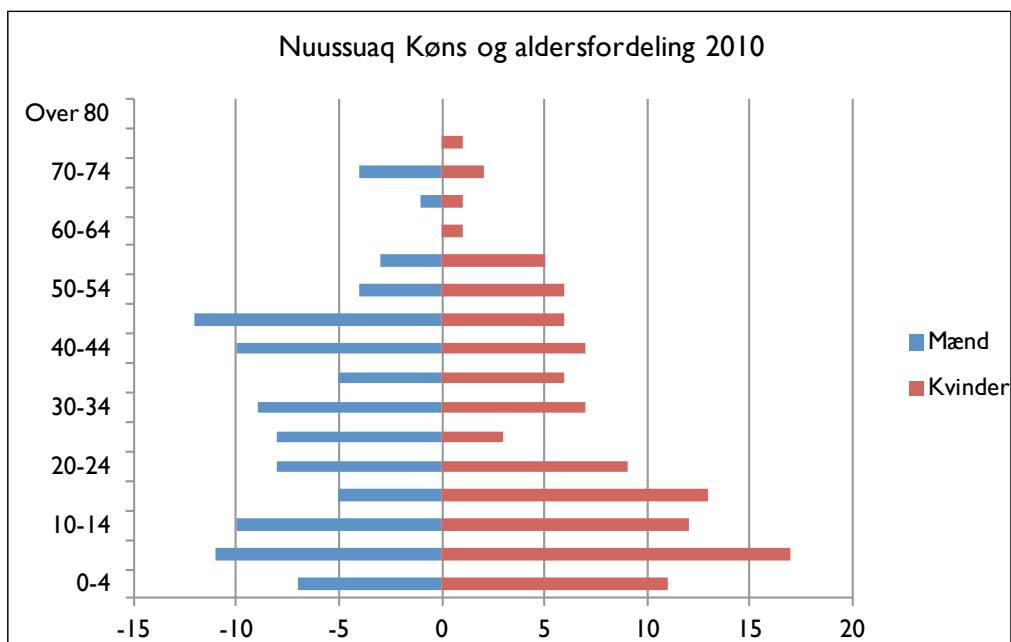
Nuussuaq er opstået som en fangerbygd, fordi folk fra de sydligere bygder og bopladser søgte nordpå til de bedre fangstområder i området ved den produktive bræ med sæler, hvor der i perioder er god hvidhvalfangst i bugten, og om vinteren er fangst fra havisen. Samtidig ligger Nuussuaq rimeligt godt i læ med en sikker havn og var derfor attraktiv som indhandlingssted i den seneste kolonitid.

Set over den 35-årige periode fra 1977 til 2012 er befolkningen vokset med 38 % og der er samtidig foregået en markant forbedring af Nuussuaqs kønssammensætning fra 77 kvinder pr. i 100 mænd i 1977 til 104 kvinder pr. 100 mænd i 2012.



Befolknings- og kønsudvikling for Nuussuaq fra 1977 til 2012 (Grønlands Statistik 2012 a).

Befolkningens køns- og alderssammensætning har nogle kønsmæssige udsving specielt med et kvindeunderskud i alderen 25 til 29 år, uden der dog samlet set er nævneværdige problemer med kønssammensætningen i den primære reproduktive alder. I Nuussuaq genses de naturlige fluktuationer i kønsfordelingen blandt bygdens børn. Samlet set må befolkningsudviklingen over den 35-årige periode ses som positiv.



Alders- og kønssammensætning for Nuussuaq i 2010 (Grønlands Statistik 2012 a).

## Interviewede

I Nuussuaq er der gennemført længerevarende interviews med:

- Karl Peter der er i begyndelsen af trediverne og elværksbestyrer. Han er født i Nuussuaq men har haft en del af opvæksten oppe i Savissivik syd for Qaanaaq, hvor han var lånt ud som gavebarn, og han boede også nogle år med plejeforældrene i Qaanaaq. Han er gift med en pige fra Nuussuaq, og de har to børn. Til sammen udgør de to familier en stor del af bygden, der så vidt jeg forstod i alt omfatter 9 familier.
- Halfdan der er leder af fabrikken. Er vokset op i Nuussuaq og har boet flere steder bl.a. en del år i Ilulissat, hvor han har haft forskelligt arbejde og kombineret det med at være musiker bl.a. på hotellerne. Endvidere har han med Ilulissat som base arbejdet flere år på rejetrawlere, men for en del år siden søgte han og familien her tilbage til Nuussuaq, hvor han gennem nogle år var elværksbestyrer.
- Pedellen i servicehuset en mand i trediverne. Jeg fik ikke hans navn med i optagelsen og har siden glemt det.
- Lederen af kommunens filialkontor der er en mand på omkring tresserne.
- Niels er elektriker og kommer oprindeligt fra Kangaamiut ved Maniitsoq men flyttede for år tilbage til Upernavik på grund af arbejde, og fordi konen kommer derfra. I dag har han et mindre byggefirma med en håndfuld tømrersvende og ham selv som autoriseret elektriker, og de arbejder meget i bygderne. Jeg mødte ham senere igen i Kullorsuaq og har haft nogle gode længerevarende samtaler med ham.

Endvidere har jeg haft en række korterevarende samtaler med bl.a. med Birthe og en anden af de ufaglærte lærere på skolen (Karl Peters søster) og den yngre kvindelige leder af servicehuset.

Endelig har jeg haft flere samtaler med Edvard, som jeg i 2009 var på en meget fin fangsttur med, hvor vi sejlede ind til bræen og fik en sæl. Det var også Edvard, der sejlede mig ned til Nutaarmiut og Tasiusaq, hvor vi under vejs var på fangst inde langs de hastigt afsmeltende bræer og en tur ombord i det russisk indregistrerede indhandlingsskib, der lå nord for Nutaarmiut.

Edvard er i slutningen af fyrrerne og ved besøget i 2011 var han gået midlertidig i land og forsøgte at ernære sig som bygdetømrer med forefaldende arbejde i Nuussuaq, og han havde en aftale med Niels om at være med til at opføre 8 nye medbyggerhuse i Kullorsuaq den kommende sommer. Han var usikker på, om han på sigt kan leve af at være bygdehåndværker, da det afhænger af, hvor meget byggeri det offentlige sætter i gang, og derfor var han bekymret for, om hans byggearbejde i år (2011) ville betyde, at han mistede sit erhvervsfangerbevis, for det kræver, at over halvdelen af årsindtægten kommer fra fangst.

Har han først mistet erhvervsfangerbeviset, forekommer det lidt håbløst at få det igen, for hvordan skal man dokumentere, at mere end halvdelen af indtægten kommer fra fangst, når man uden et erhvervsfangerbevis ikke kan indhandle hellefisk eller fange de arter som nar- og hvidhvaler og isbjørn, der kan give noget pengeøkonomi. Det var de tanker, han gik og tumlede med, og selvom der findes dispensationsmuligheder, der specielt er møntet på personer som Edvard, er det ikke helt let at gennemskue, og der er formodentlig ingen i Nuussuaq, der fuldt ud har forstået bekendtgørelsens juridiske formuleringer. (*Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug 1999*)

Han var ikke opmærksom på selvstyrets planer om udfasning af jollefiskeri, der indebærer, at kun fangere, der har haft indhandlingslicens året før kan indhandle det følgende år, med mindre de kan 'overtage' en rettighed fra en jollefisker, der går ud af erhvervet. Det chokerede ham meget at høre om de planer og gjorde ham urolig for fremtiden, og om det var et rigtigt valg, han havde taget ved ikke at betale for en indhandlingslicens i år.

## Erhvervsgrundlag

Bygden er forsat et udpræget fangersamfund, og den gradvise tilflytning, der har været indtil de seneste år, skyldes fangstmulighederne. Derimod har fiskeri hidtil ikke haft den store erhvervsbetødning for Nuussuaq. Der har gennem flere år været en gruppe fangere, der i kortere



*Dagens hellefiskefangst trækkes ind i fabrikken Nuussuaq april 2011*

perioder hen over sommeren er taget ned til området nord for Nutaarmiut og fisket hellefisk, som de har indhandlet i Nutaarmiut. Da jeg var der i 2009, lå der en mindre gruppe i teltlejer nord for Nutaarmiut og indhandlede til det indhandlingsskib, som Greenland Halibute havde liggende der.

Men hellefisken har haft en relativt lille betydning for Nuussuaqs erhvervsgrundlag og økonomi. I 2008, da der ikke lå et indhandlingsskib i området, var der 38 fangere fra bygden, der indhandlede til fabrikken i Nutaarmiut, men det var kun 14 af dem, der indhandlede mere end 2 ton, og selv de der indhandlede mere, indhandlede relativt små mængder, hvor Edvard var den, der indhandlede mest med 9 ton, og samlet fik de indhandlet 110 ton. Når en dags god langlinefangst fra jolle ligger i nærheden af 3-400 kg, har de fleste været aktive mindre end et par uger.

Forklaringen for den ringe interesse for at fiske hellefisk er, at fangsten i området er god, og at de hidtil har kunnet leve af fangst, men de faldende sælskindspriser gør det stadig vanskeligere at sikre en rimelig pengeøkonomi gennem fangst, og i 2009 blev der indhandlet 3.420 sælskind til gennemsnitligt 305 kr. pr. stk. (*Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug 2011*)

Nuussuaqs potentielle arbejdsstyrke var i 2010 på 116 personer (18 til 64 år), og antallet af offentlige lønnede job i bygden er begrænset og omfatter det, der typisk findes i bygden som skolen med fem uddannede timelærere, en mand i kommunens filialkontor, sygeplejestationen, servicehuset, lidt manuelt kommunalt arbejde som pedel og snerydning mv., butikken, elværket mv. samt den privatiserede dag- og natrenovation og en lille skindsystue. Der er ca. 10 på førtidspension, og socialhjælpen rakte i 2008 til knapt fem årsværk, som er spredt ud på mange modtagere. De øvrige lever af fangst.

Efter flere års tilløb åbnede Upernavik Seafood i august 2010 et indhandlingsanlæg (fabrik) til hellefisk. For at få den åbnet, var der jævnligt lagt et politisk pres på Upernavik Seafood ved at give tilladelse til indhandlingsskibe, og det betyder faldende indhandling i Nutaarmiut og Tasiusaq. Senest i foråret 2010 tillod Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug et indhandlingsskib i området. Tilladelsen til indhandlingsskibe har været et incitament for Upernavik Seafood til at bygge fabrikken i Nuussuaq. Den logistiske udfordring med hellefiskefiskeriet er, at det i sommerperioden er bedre fiskeri små 100 km længere sydpå nord for Nutaarmiut. Men sidst på året og om vinteren er det godt ved Nuussuaq, men på det tidspunkt er det ikke muligt at sejle så langt, og i islægsperioden er det helt urealistisk at transportere fiskene de 100 km til fabrikken i Nutaarmiut.

Det betyder, at hvis hellefiskepotentialerne skal udnyttes på årsbasis, fordrer det, at der enten permanent ligger et indhandlingsskib i området, der trækker nordpå til området ved Nuussuaq og især inde om vinteren, hvilket ikke forekommer realistisk, eller at der findes indhandlingsmuligheder i bygden. Samtidig er det egentlige potentiale omkring Nuussuaq aldrig ordentlig undersøgt, fordi fangsten er så god, og befolkningen hidtil primært har levet af den. Så der er tale om et delvist pionerområde, og det er tydeligt, at indhandlingsstedet lige er startet, og at fangerne endnu ikke her vænnet sig til de nye arbejdsrutiner og den livsrytme, som en mere systematisk deltagelse i hellefiskefiskeriet fordrer, men der blev trods alt i løbet af de sidste godt fire måneder af 2010 indhandlet 61 ton hellefisk i Nuussuaq.



*Halfdan: Vi indhandler ca. 3-4 ton dagligt. [...] Kun halvtid her på fabrikken – ikke fisk nok – og ikke fange fisk nok. Når de fiskerne arbejder 8 timer kan de måske fange mange fisk.*

At tale om en fabrik er at tage munden lidt fuld. Reelt er det et indhandlingssted med frysekapacitet uden det store tekniske hjælpeudstyr.

*Halfdan: Hvis der kommer mange fiskere, så hårdt arbejde. Vi har ikke maskiner – manuelt arbejde – tungt.*

De fleste af fangerne ønsker at forsætte deres primære fangertilværelse og benytte fiskeriet efter hellefisk som et supplement, og det betyder, at leverancerne er begrænsede og noget uregelmæssige, og det er forklaringen på, at fabrikken i perioder kun holder åben halvtids.

*Leder af filialkontor: De fleste fangere – fanger godt – fisker kun for penge.*

*Karl Peter: Om vinteren meget koldt – de fleste fisker ikke langt væk – prøver ikke nye steder.*

*Halfdan: Jeg tror fiskerens kone, hvis han fiske altid, så ikke glade [...] de venter altid [...] Om vinteren der er det meget koldt for fiskeren.*



*Langlinefangst med Karl Peter og svigerfar Nuussuaq april 2011*

Guderne skal vide, at det er koldt at stå i timer på havisen og tage hellefisk af kroen og agne, hvor det med store tykke luffer bliver en ren illusion. En sen eftermiddag stod jeg med Karl Peter og hans svigerfar, der er fanger, og røgtede langline, hvor vi fik knapt 300 kg. Temperaturen var på den gale side af  $-30^{\circ}$ , og der stod en stiv vind fra indlandsisen, så snakken faldt på kulden, der sneget sig ind over alt.

*Karl Peter: Stakkels Karl Peter – hvis jeg skulle leve af [at være] fanger, ville jeg dø af sult og kulde.*

Slædeturen hjem i modvind kostede en bedre forfrysning på næsen, som jeg muntrede mig med resten af rejsen.

På grund af de faldende sælskindspriser og afskaffelsen af ensprissystemet er befolkningens økonomiske råderum blevet mindre, og det er den primære forklaring på, at de har ønsket, at der blev oprettet et indhandlingssted for hellefisk.

*Halfdan: Sælskind [indhandlingen] er stoppet i to måneder, så nu de må fiske. [...] Lever som fanger i Nordgrønland hårdt – hvis dårligt vejr, hvad så? Ingen penge. Regningerne de kommer altid, telefonregningen, elregningen, mad, tøj – hvis man har børn tøj og mad – det er dyrt. [...] Meget dyrt efter enspris – stoppet.*

*Pedellen: Alt er blevet meget dyrt – el, varer – alt. [...] Svært at finde arbejde – vil gerne have andet arbejde – tjene til familien.*

Jeg talte med flere, der gerne ville kunne kombinere fangst og fiskeri med et andet erhverv, men her kommer reglerne for fangstbevis, som egentlig er indført for at beskytte fangererhvervet til at fungere som en barriere.

*Niels: Der er mange fisker og fangere her, der tager arbejde ind i mellem – som tømrere måske, hvis fangsten er dårlig en periode, men hvis de tjener mere end halvdelen af deres indtægt som arbejde, så mister de retten til at være fangere, så har de ikke lyst til at arbejde længere. Hvis timetallet bliver højere, så mister han alle rettigheder.*

*Halfdan: Her kan man ikke arbejde hele dagen som tømrer – ikke arbejde nok.*

## Forandringer og planer

Flere gav udtryk for frustration over den nye indhandlingslicens, og en del indrømmede, at de indhandler på andres licens eller at andre indhandler på deres for at slippe for licensbetalingen, men umiddelbart var der ikke nogen, der havde reflekteret over, at det kunne få konsekvenser for fastsættelsen af skat for den fanger, hvis licens de indhandler på.

*Pedellen: Licensen tosset – mange fanger godt og fisker lidt, så licens meget dyr. Derfor køber ikke licens – mindre fisk til fabrikken – mindre penge til fanger.*

Den aktuelle diskussion om fiskeriloven og udfasningen af jollefiskere gav anledning til usikkerhed om fremtiden og en følelse af magtesløshed.

*Halfdan: Fiskerilov dur ikke – der er ikke penge nok til kutter her. Hvis man kan ikke rigtigt fiske hele året så konkurs. [...] Vi har ingen kutter her – for dyr. Min svigerfar har en gammel kutter – her, men lille.*

*Niels: [Hvis ikke joller] så må de [politikere] skaffe nogle fiskekuttere, ellers går det nedad.*

*Karl Peter: Hvis ikke joller – så den nye fabrik helt meningsløs. Hvem skal indhandle til den? Hvad skal folk leve af?*

Der var nogle, der så et potentiale i at arbejde ved en mulig aluminiumssmelter i Maniitsoq, men alle lagde vægt på, at det kun skulle være for en periode, og at de ønskede at vende tilbage til livet i Nuussuaq. Og så blev der peget på sprog og manglende kendskab til bylivet som en vigtig barriere for mange.

*Karl Peter: Jeg ser optimistisk på det, så kan vi prøve noget nyt og måske få et nyt arbejde.*

*Halfdan: Har spurgt jobcenter i Maniitsoq men [vil] ikke sælge huset – vil bo her igen når jeg bliver gammel. [...] Tror ikke mange vil flytte sydpå. [...] Hvis man har ikke selv et hus – så er det dyrt sydpå – om måneden måske 6.000 så er det tungt. [...] Hvis man skal flytte til byerne, man skal lære først – hvordan ser det ud.*



*Bygdefolk kan ikke snakke på dansk og [...] så kan man ikke. I bygder man kender godt hinanden og hjælper hinanden. Hvis man flytter til by – man ikke kender hinanden [...] ikke hjælpe. Vi har selv prøvet den – vi var i to forskellige byer. Det er OK, hvis man kender den og kender reglerne.*

*Niels: Mange der har været sydpå og boet i lejlighed, så opdager de, at de betaler det meste af deres løn til lejligheden, så opgiver de og så flytter de hjem igen.*

### Til fest i servicehuset

Havde været ude at fiske med Karl Peter og stod i hans stue og fik varmen, medens vi nød dampende varm isbjørnesuasa med karry og den smukke udsigt over havet. Pludseligt siger Karl Peter 'Aron blev nr. to ved hundeslædevædeløbet i Kullorsuaq. Vi skal til fest – også dig'.

I servicehuset talte jeg over 40 voksne og mindst lige så mange børn, så det er en vigtig begivenhed. Der var med andre ord stuvede fyldt og alle stole optaget, så jeg prøvede at 'falde i et' med vægen, men det er svært at være anonym, når man rager et par hoveder op over de fleste. Senere fik jeg en siddeplads, og det er lettere at synke lidt ned i en stol. Der blev serveret saft, kaffe, te og alskens kiks, og Karl Peter fik sørget for, at jeg fik te – meget betænksom. I det hele taget blev jeg taget meget godt imod. Der blev holdt flere taler og delt gaver ud til alle fra bygden, der havde deltaget i distriktsmesterskaberne, og nr. 2, 7 og 9 fik en flot pokal.

Allerede ved 20.30 tiden virkede det som om, arrangementet var færdig. Folk fortrak og børnene begyndte at lege udendørs. Ved 21 tiden begyndte nogen at spille. Det lød meget som om, nogen øvede, men ved 22.30 tiden kom der rigtigt gang i musikken, og så var der liv og glade dage og hyl og skrig fra de unge piger. Et lokalt rockorkester spillede en blanding af den gode gamle Vaigatmusik og god grønlandsk rock fra 1980'erne, og ind i mellem lykkedes det dem at fylde dansegulvet med unge fortrinsvis piger.

Men sig ikke, at Grønland er statisk. Der var ingen alkohol, og alt rygning foregik udendørs trods de minus 25, og ingen steder lugtede der af hash – ingen der fjollede berusede rundt.

Kl. ca. 24 stoppede musikken, og næste morgen startede livet med glade smil til de faste tider.

## Udviklingspotentialer

Udviklingspotentialerne for Nuussuaq skal primært findes i havets levende ressourcer, og dem er der mange af.

*Halfdan: Nuussuaq har stor fremtid. Her er masser af fisk, hvis bare fiskerne vil fange dem – fabrikken vokse. [...] Plads til mange huse, og en meget stor og dyb vandsø. Nuussuaq kan blive by.*

Nuussuaq har en god og sikker naturlig havn med dybgang til relativt store skibe, og så ligger bygden nogenlunde halvvejs med godt 100 km til henholdsvis Nutaarmiut og Kullorsuaq, og er derfor et nødvendigt støttepunkt for sejlads med småbåde og joller samt for hundeslæder og snescootere i islægsperioden.



På sælfangst med Edvard, Nuussuaq august 2009

Samtidig er Nuussuaq en af de få relativt velfungerende og selvkørende fangerbygger.

Den store udfordring er, at bygden på grund af sin begrænsede officielle pengeøkonomi både statistisk og i officielle rapporter fremstår som fattig. (NORDREGIO 2010 a) Der mangler officiel indhandling af fangst og i høj grad mattak, som bygden er storleverandør af, og derfor finder de eftertragtede produkter ned til markedet i de større byer af uofficielle kanaler, og indtægten registreres dermed ikke.

*Niels: [Folk i bygderne] pengemæssigt kan de være fattige, men jeg tror ikke, at de mangler mad – det kan de få fra naturen. Når de mangler penge, så mangler de også at betale husleje og elregning, så de har ret på den måde [embedsmændene] men det er fordi de ikke bygger noget. Hvis bare de bygger, så kommer der penge. [...] Bloktilskud det skal bare være lidt mere gavn for bygderne.*

Et indhandlingsanlæg til fangst af havpattedyr og fugle vil muligvis kunne bære sig selv økonomisk alene ved indhandlingen af mattak. Dermed ville man synliggøre (noget af) den relativt store økonomi, som indbyggerne har gennem fangst, for det er bestemt ikke fattigdom et besøg i bygden leder tankerne hen på.

Samtidig er her formodentlig et relativt stort potentiale i andre fiskearter, som bør undersøges nærmere. Ved samtlige de langlinehuller jeg var rundt ved, lå der store mængder af havkat, rok, uvak og andre fisk, og langt mere end distriktets hunde nogensinde kan sætte til livs. Så en mere fleksibel indhandlingsstruktur vil ud fra et bæredygtighedsperspektiv være dobbelt tjenligt, så de fisk, der fanges, udnyttes, og befolkningen får en bedre pengeøkonomi og dermed et bedre incitament til at fiske. Så er det tænkeligt, at nogle af arterne ikke i sig selv vil være økonomisk rentable, men det bør ses i en helhed.

## Børn og uddannelse

Nuussuaq har omkring 50 børn i den skolepligtige alder og ingen uddannede lærere, men det afspejler sig ikke nævneværdigt i elevernes karaktergennemsnit, der ligger lidt over landsgennemsnittet (*NORDREGIO 2010 a*). Til gengæld er der ikke så mange, der går videre med en uddannelse, og relativt mange unge vælger at blive i bygden.

I modsætning til mange byer og bygder i Grønland er her tilsyneladende ikke noget nævneværdigt misbrugsproblem blandt de unge i Nuussuaq.

*Halfdan: Misbrug og meget drikker i byen. Ikke mange her.*

Det begrænsede antal familier betyder, at de unge ofte skal udenfor bygden for at finde en partner, men det er ikke noget problem, for distriktet er stort. Det er ofte manden, der flytter, og det er interessant, at det ikke opleves som det store problem for en fanger eller fisker at flytte måske op til 400 km inden for distriktet. Metoder og redskaber og den overordnede måde at 'læse' og tolke naturen på, er i grove træk ens inden for distriktet.

## Udviklingsdynamik

Overordnet har Nuussuaqs udviklingsdynamik gennem flere år været positiv. Bygdens indbyggertal har været stødt voksende, den store kønsskævhed er ændret til et mindre kvindeoverskud, og befolkningen opfatter den begrænsede befolkningsnedgang, der har været de seneste år, som et positivt resultat af, at flere unge søger at få en uddannelse.

Der er nu tilmed etableret et indhandlingssted for hellefisk, og når fangerne får vennenet sig lidt mere til de økonomiske fordele hellefiskeindhandlingen kan give, vil det formodentlig betyde øget indhandling og dermed også mere arbejde i land.

Som mange andre steder i Grønland kæmper bygden lidt med intern nepotisme, hvor der er en tendens til, at man ansætter egen familie, hvis der er mulighed for det, så skolen, fabrikken mv. er domineret af hver deres familie. Selvom der umiddelbart ikke er misbrugsproblemer med alkohol og andre euforiserende stoffer, har Nuussuaq en udfordring med ludomani, hvor relativt store beløb jævnligt skifter hænder i købet af en aften. Men det er ikke i bygdens interne strukturer de primære udfordringer for den fremtidige udviklingsdynamik skal findes.

De afgørende udfordringer for Nutaarmiut er, om indhandlingen opretholdes og gerne udvides til at omfatte flere arter, og om selvstyrets reguleringer på området i fremtiden vil muliggøre en blandingsøkonomi baseret på fangst og fiskeri.

Der rykkes fundamentalt ved bygdens udviklingspotentialer, hvis der ændres på de reguleringsmæssige rammer, så unge ikke får mulighed for at indgå i kombinationsøkonomien og starte op som jollefiskere og fangere eller får attraktive muligheder for at erhverve sig en lille kutter, der er egnet til både fangst og fiskeri.

Hvis der tilmed opstår en situation, hvor de nuværende fangere presses ud af den nuværende løse tilknytning til hellefiskefiskeriet, bliver det vanskeligt at pege på de positive udviklingspotentialer for Nuussuaq, da bostedets primære naturgivne styrke er de gode fangstbetingelser.

Skal erhvervsgrundlaget primært baseres på hellefisk, vil det muligvis være mere hensigtsmæssigt for befolkningen at flytte ned til Nutaarmiut eller Tasiuaq.

Fastsættelsen af rammebetingelserne for Nuussuaqs fremtidige udvikling ligger langt udenfor befolkningens rækkevidde, og de er dårligt rustet til at indgå som 'lobbyister' i de beslutningsprocesser, der foregår mere end 1.000 km mod syd i Nuuk.

*Niels: Upernavik befolkningens generelle holdning er at acceptere nærmest det hele – tingenes tilstand. Dem der råber højest [i Nuuk], de får noget, men vores mentalitet den er helt anderledes. De tager det stille og roligt, uanset om levestandarden den er langt nede.*

## Hellefiskens betydning for Upernavik distrikts sociale og økonomiske struktur

Det følgende er en mere detaljeret analyse af hellefiskens betydning for Upernavik distrikt. Den øgede udnyttelse af hellefiskeressourcerne, der tog fart fra slutningen af 1980'erne har betydet en markant forbedring af distriktets økonomi og bidraget til at løfte specielt bygderne ud af den tidligere pengeøkonomiske fattigdom.

### Strukturen i Upernaviks hellefiskefiskeri

Efter etableringen af et indhandlingsanlæg i Nuussuaq i august 2010 er der indhandlingsanlæg ved samtlige bosteder undtagen Naajaat<sup>a</sup>, og i 2011 ejes alle de 9 indhandlingsanlæg af Upernavik Seafood, der juridisk er en privat virksomhed, hvor den selvstyrejede fiskerikoncern Royal Greenland A/S ejer halvdelen og den dansk/grønlandske private fiskerikoncern Polar Seafood Denmark A/S<sup>b</sup> ejer den anden halvdel. (Upernavik Seafood 2009) Frem til juli 2010 ejede Saattuaq A/S fra Qeqertarsuaq de to indhandlingsanlæg i Upernavik Kujalleq og Kangarsuatsiaq.

I 2008 var hellefiskekvoten for Upernavik distrikt 6.500 ton og gennem flere år har kuttere fra Uummannaq og Diskobugten og ned til Sisimiut distrikter fisket på kvoten, og ofte indhandler de i Uummannaq, Ilulissat eller Qasigiannguut, hvor kg prisen er lidt højere, og de samtidig kan have et vist samkvem med familien. Der fiskes og transporteres dermed ca. 1.500 ton ud af distriktet, og de udefra kommende kuttere sejler for at indhandle 300-600 km hver vej. Det betyder, at den potentielle indhandling og dermed arbejdspladserne i Upernavik distrikt reduceres med omkring en fjerdedel. Hidtil har fiskerne fra Upernavik ikke haft tilladelse til at fiske i de sydligere distrikter, hvilket for enkelte kuttere kunne være attraktivt dele af året på grund af mindre is.

At fabrikkerne i de sydligere distrikter kan tilbyde marginalt højere kg priser skyldes, at Upernavik distrikt ikke besejles af Royal Arctic Line 6-7 mdr. om året på grund af (de traditionelle) isforhold. Derfor har alle distriktets indhandlingsanlæg en betydelig frysekapacitet, der medfører store driftsomkostninger. Samtidig medfører det decentrale indhandlingsystem med 9 indhandlingssteder nogle naturlige ekstraomkostninger.

I sommeren 2009 lå der med hjemmestyrets tilladelse et russisk indregistreret indhandlingsskib lidt nord for Nutaarmiut, der var indchartret af Halibut Greenland med

a Ikerasaarsuk er medregnet under Nutaarmiut

b Polar Seafood er et holdingselskab, der omfatter dels en grønlandsk dels et par danske aktieselskaber. Den samlede koncern er primært danskejet. (Polar Seafood 2009)

hjemsted i Ilulissat, og indhandlede 1.000 ton. Skibet havde nogle grønlandske medarbejdere i produktionen, men besætningen var østeuropæisk, og den samlede lokale/grønlandske beskæftigelseseffekt var begrænset. Indhandlingsskibet var en væsentlig årsag til, at indhandlingsanlægget i Nutaarmiut den sommer var lukket, og dele af befolkningen flyttede ned til primært Innaarsuit. For 2009 betød de udefrakommende fiskere og indhandlingsskibet, at den samlede indhandling til Upernavik Seafood var 4.000 ton, hvor der samlet i distriktet blev fanget 6.500 ton. Med en gennemsnitlig indhandlingspris på 8 kr. pr. kg blev der indhandlet for ca. 32 mio. kr., men hvis den samlede fanget var indhandlet lokalt ville det beløbe sig til ca. 52 mio. kr.

Samlet beskæftiger Upernavik Seafood omkring 120 årsværk primært i bygderne og sender dermed ca. 28 mio. kr. (2010) i cirkulation i distriktet i form af lønninger. Da der er tale om en del variationer i indhandlingsmængden afhængig af vejr og årstid, betyder det, at væsentlig flere i perioder er beskæftiget med indhandling og produktion. Forædlingsgraden varierer afhængig af verdensmarkedsprisen, og de seneste år har verdensmarkedsprisen forholdsmejsigt ligget højere for hele fisk med skind. Det betyder, at størstedelen eksporteres uforarbejdede, selvom flere indhandlingsanlæg har udstyr til eksempelvis filetering.

### *Hellefiskens økonomiske betydning for de enkelte bosteder i 2008*

Kvinderne udgør en relativt stor del af indhandlingsanlæggenes arbejdsstyrke, men andelen påvirkes af forædlingsgraden, da det typisk er mænd, der varetager det tungere arbejde som indhandling og nedfrysning. Det betyder med faldende forædlingsgrad, at andelen af kvindelige medarbejdere falder. I selve fiskeriet arbejder stort set udelukkende mænd, og for 2008 var alt indhandling registreret på mænds personnummer. Langt størstedelen af fiskerne er i alderen 18 til 64 år, men der er dog enkelte ældre, der forsat fisker, ligesom der er nogle drenge under 18 år, der er begyndt at fiske.

I det følgende er der taget udgangspunkt i Upernavik Seafoods regnskab samt Saattuaqs lønninger og estimerede indhandling for 2008. En vigtig forudsætning for tolkning af nedenstående tabel er, at registreringerne følger den enkelte indhandlers (fiskers) og medarbejders bopæl, og ikke hvor der er indhandlet, eller hvilken fabrik der er arbejdet ved. I 2008 var fabrikken i Nuussuaq endnu ikke åbnet, og fabrikken i Nutaarmiut var lukket på grund af tekniske problemer. Det betyder, at den indhandling eller løn, der er registreret på disse bygder, stammer fra indhandling eller arbejde andre steder, ligesom det gælder for Naajaat, der ikke har fabrik, og dele af indhandlingen fra Kullorsuaq.

Som nævnt var fabrikkerne i Upernavik Kujalleq og Kangarsuatsiaq i 2008 var ejet af Saattuaq A/S fra Qeqertarsuaq. Derfor er nedenstående skema delt op for de to bygder, så de røde tal vedrører

*Garnfangst af sæl Kullorsuaq april 2011*



Saattuaq og de sorte tal er baseret på data fra Upernavik Seafood. Når der både er røde og sorte tal, skyldes det, at fiskerne de to steder også indhandler andre steder, ligesom en del indbyggere tager til andre bygder for at arbejde på fabrikken i perioder.

| <b>Upernavik Seafoods og Saattuaq indhandling i mængde og kr. samt løn pr. bosted 2008</b> |            |               |                |                   |                   |                         |                 |                        |                            |                         |                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------|----------------|-------------------|-------------------|-------------------------|-----------------|------------------------|----------------------------|-------------------------|------------------------|
|                                                                                            | Befolkning | Mænd 18-64 år | Indb. 18-64 år | Antal indhandlere | Indhandling i ton | Indhandling i 1.000 Kr. | Løn i 1.000 kr. | Indhandling            |                            |                         | Løn pr. indb. 18-64 år |
|                                                                                            |            |               |                |                   |                   |                         |                 | Gen. Kr. pr. indbygger | Gen. Kr. pr. mand 18-64 år | Gen. kr. pr. indhandler |                        |
| Upernavik Kujalleq                                                                         | 204        | 65            | 116            | 8                 | 218               | 898                     | 734             |                        |                            |                         |                        |
|                                                                                            |            |               |                |                   | 7,7               | 61                      | 777             | 8.485                  | 26.630                     |                         | 13.026                 |
| Kangersuatsiaq                                                                             | 218        | 67            | 113            | 9                 | 145               | 599                     | 1.387           |                        |                            |                         |                        |
|                                                                                            |            |               |                |                   | 47,9              | 383                     | 395             | 6.800                  | 22.125                     |                         | 15.770                 |
| Upernavik                                                                                  | 1183       | 397           | 725            | 36                | 767,4             | 6.139                   | 7.560           | 4.982                  | 14.845                     | 163.712                 | 10.428                 |
| Aappilattoq                                                                                | 186        | 60            | 99             | 41                | 646,2             | 5.170                   | 2.131           | 26.682                 | 82.714                     | 121.044                 | 21.525                 |
| Naajaat                                                                                    | 53         | 13            | 27             | 16                | 131,5             | 1.052                   | 1               | 19.055                 | 77.686                     | 63.120                  | 37                     |
| Innaarsuit                                                                                 | 148        | 50            | 89             | 42                | 1.021,0           | 8.168                   | 3.622           | 52.982                 | 156.826                    | 186.697                 | 40.697                 |
| Tasiusaq                                                                                   | 261        | 80            | 146            | 58                | 810,3             | 6.483                   | 4.227           | 23.843                 | 77.789                     | 107.295                 | 28.952                 |
| Nutaarmiut                                                                                 | 56         | 17            | 30             | 9                 | 61,6              | 492                     | 750             | 8.448                  | 27.829                     | 52.565                  | 25.000                 |
| Nuussuaq                                                                                   | 210        | 59            | 111            | 38                | 109,9             | 879                     | 1.823           | 4.019                  | 14.306                     | 22.211                  | 16.423                 |
| Kullorsuaq                                                                                 | 415        | 121           | 221            | 82                | 428,8             | 3.431                   | 3.821           | 7.935                  | 27.216                     | 40.161                  | 17.290                 |
| I alt                                                                                      | 2934       | 929           | 1678           | 339               | 4.395,2           | 33.755                  | 27.228          |                        |                            |                         |                        |

Indhandling til Upernavik Seafood i mængde og kr. samt løn ved Upernavik Seafoods og Saattuaqs (røde tal) anlæg i 2008 fordelt på indhandlerens og den ansattes bopæl. Opgørelsen for Upernavik Kujalleq, Kangersuatsiaq, Naajaat, Nutaarmiut, Nuussuaq (og delvis Kullorsuaq) gælder indhandling og arbejde ved indhandlingsanlæg ved andre bosteder.<sup>a b</sup>

| <b>Indhandling i ton pr. anlæg i 2010</b> |                  |
|-------------------------------------------|------------------|
| Upernavik Kujalleq                        | 435.640          |
| Kangersuatsiaq                            | 281.419          |
| Upernavik                                 | 506.267          |
| Aappilattoq                               | 609.155          |
| Naajaat                                   | 0                |
| Innaarsuit                                | 1.405.003        |
| Tasiusaq                                  | 1.867.628        |
| Nutaarmiut                                | 44.374           |
| Nuussuaq                                  | 61.208           |
| Kullorsuaq                                | 476.141          |
| <b>Samlet distrikt</b>                    | <b>5.686.834</b> |

Indhandling fordelt på indhandlingsanlæg i 2010, hvor der skal tages højde for, at Upernavik Seafood først overtog anlæggene i Upernavik Kujalleq og Kangersuatsiaq pr. 1. juni, og at anlægget i Nuussuaq først åbnede i august. Samtidig var anlægget i Nutaarmiut lukket en lang periode, fordi der lå et indhandlingsskib tæt på bygden, og indhandlingen ved indhandlingsskibet indgår ikke i oversigten.

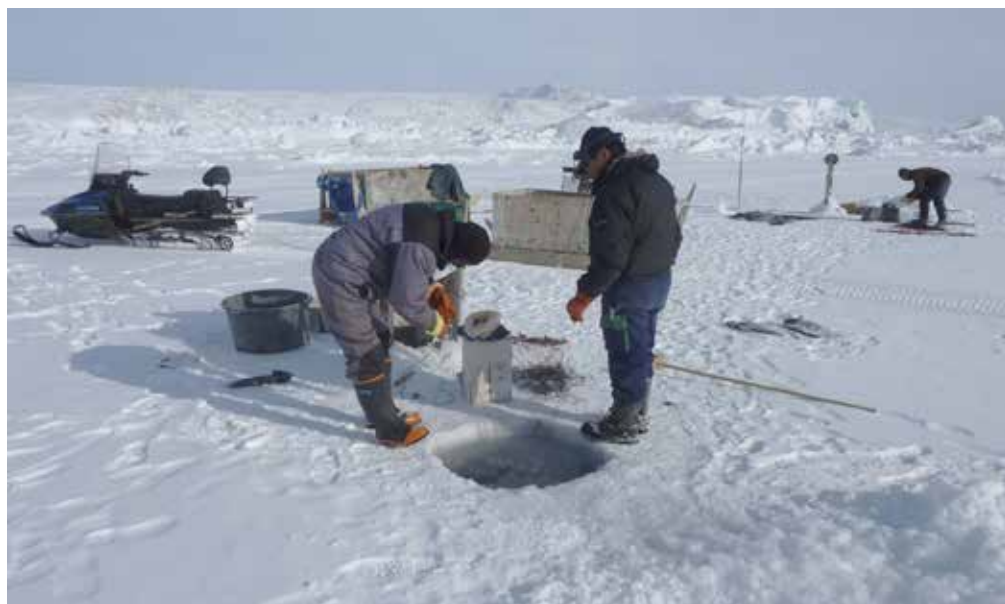
a Der er i beregningen af indhandling i kr. anvendt en gennemsnitspris pr. kg uafhængig af fiskens størrelse, hvorfor der kan være mindre variationer i indhandlingssummen mellem bygderne, medens den samlede sum repræsenterer den faktiske indhandlingssum.

b Der mangler data for antallet af indhandlere ved Saattuaqs anlæg i Upernavik Kujalleq og Kangersuatsiaq, hvorfor der ikke er foretaget en beregning af gennemsnitsindkomst pr. indhandler de to steder.

Som det fremgår af ovenstående tabeller <sup>a</sup>, er der betydelig forskelle i, hvor meget fiskeriet af hellefisk betyder for de enkelte bosteder. Ved de to sydligste bygder er der knapt så mange hellefisk, og dem der fisker derfra, gør det dels lokalt dels i nærheden af Aappilattoq. I Upernavik, der er distriktets administrative center, har de fleste mænd i aldersgruppen 18 til 64 år andet arbejde, og en del unge er i gang med en uddannelse, og fiskeriet betyder relativt set mindre.

Langt størstedelen af fiskeriet foregår ved de fem bygder centralt i distriktet, hvor størstedelen af fiskerne også bor. At fiskerne fra Nutaarmiut i 2008 ikke indhandlede en større mængde skyldes, at deres indhandlingsanlæg var lukket. Indhandlingen Kullorsuaq er kun åben i islægsperioden, fordi der ikke er hellefisk i nævneværdigt omfang i åbentandsperioden. De lokale formoder, at de mange narhvaler i området skræmmer fisken væk.

I 2008 var der én lidt større kutter, der var hjemmehørende i distriktet samt knapt 30 små kuttere fra 27 til 33 fod, der foruden ejeren (skipper) ofte har en enkelt mands besætning. I alt var der 21, ud af distriktets samlede 339 fiskere i 2008 der indhandlede til Upernavik Seafood, der indhandlede mere end 30 ton og samlet 2.165 ton. Det betyder, at 21 fiskere indhandlede for ca. 17,3 millioner kr., medens de resterende 318 fisker, hvoraf langt størstedelen med jolle, indhandlede for ca. 14,9 millioner kr. <sup>b</sup>



*Langlinefiskeri i bunden af fjorden ved Kullorsuaq april 2011*

## **Selvstyrets definition af rentabelt fiskeri**

Selvstyrets fiskeridepartement vurderer, at minimumsindhandlingen for at have et rentabelt fiskeri er 30 ton hellefisk, og med en indhandlingspris på ca. 8 kr. giver det en

<sup>a</sup> Registreret ud fra fiskerens bosted

<sup>b</sup> I beregningen indgår den relativt beskedne indhandling til Saatuaqs to anlæg ikke



indtjening på ca. 240.000 kr., hvorfra skal trækkes driftsomkostningerne, der ofte løber op i det halve. I praksis giver det en årsløn, der er lidt mindre end for en ufaglært med fuldtidsarbejde, hvor mindstelønnen i 2008 lå omkring 145.000 kr. Af nedenstående tabel fremgår, at 94 % af fiskeren i Upernavik distrikt i 2008 havde en indhandling, der lå under den 'grænse', som fiskeridepartementet har fastsat for rentabelt fiskeri. Heraf fisker 88 % under 20 ton og dermed mindre end to tredjedele af fiskeridepartementets rentabilitets grænse, 76 % fisker under 10 ton og hele 57 % fisker under 5 ton.

| <b>Antal fiskere inddelt i intervaller efter indhandling i ton 2008 (Upernavik Seafood)</b> |          |          |          |          |          |          |           |           |           |           |            |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|
| Ton                                                                                         | 200-250  | 150-200  | 100-150  | 50-100   | 40-50    | 30-40    | 20-30     | 15-20     | 10-15     | 5-10      | 1-5        | 0-1       |
| Upernavik Kujalleq                                                                          |          |          |          |          |          |          |           |           |           |           | 1          | 7         |
| Kangersuatsiaq                                                                              |          |          |          |          |          |          |           |           | 3         |           | 5          | 1         |
| Upernavik                                                                                   |          | 2        | 2        |          | 1        |          | 2         | 2         |           | 5         | 11         | 11        |
| Aappilattoq                                                                                 |          |          |          | 1        | 2        | 2        | 7         | 5         | 7         | 7         | 6          | 4         |
| Naajaat                                                                                     |          |          |          |          | 1        |          | 1         | 1         | 1         | 2         | 9          | 1         |
| Innaarsuit                                                                                  | 1        | 1        | 2        |          |          | 1        | 6         | 2         | 5         | 7         | 14         | 3         |
| Tasiusaq                                                                                    |          | 1        | 1        | 3        |          |          | 1         |           | 3         | 14        | 28         | 7         |
| Nutaarmiut                                                                                  |          |          |          |          |          |          | 1         | 1         | 1         | 1         | 3          | 2         |
| Nuussuaq                                                                                    |          |          |          |          |          |          |           |           |           | 5         | 28         | 5         |
| Kullorsuaq                                                                                  |          |          |          |          |          |          | 2         | 2         | 9         | 21        | 29         | 19        |
| <b>I alt pr. interval</b>                                                                   | <b>1</b> | <b>4</b> | <b>5</b> | <b>4</b> | <b>4</b> | <b>3</b> | <b>20</b> | <b>13</b> | <b>29</b> | <b>62</b> | <b>134</b> | <b>60</b> |

Antal fiskere inddelt i intervaller af indhandling i ton fordelt på bosted i 2008 <sup>a</sup>

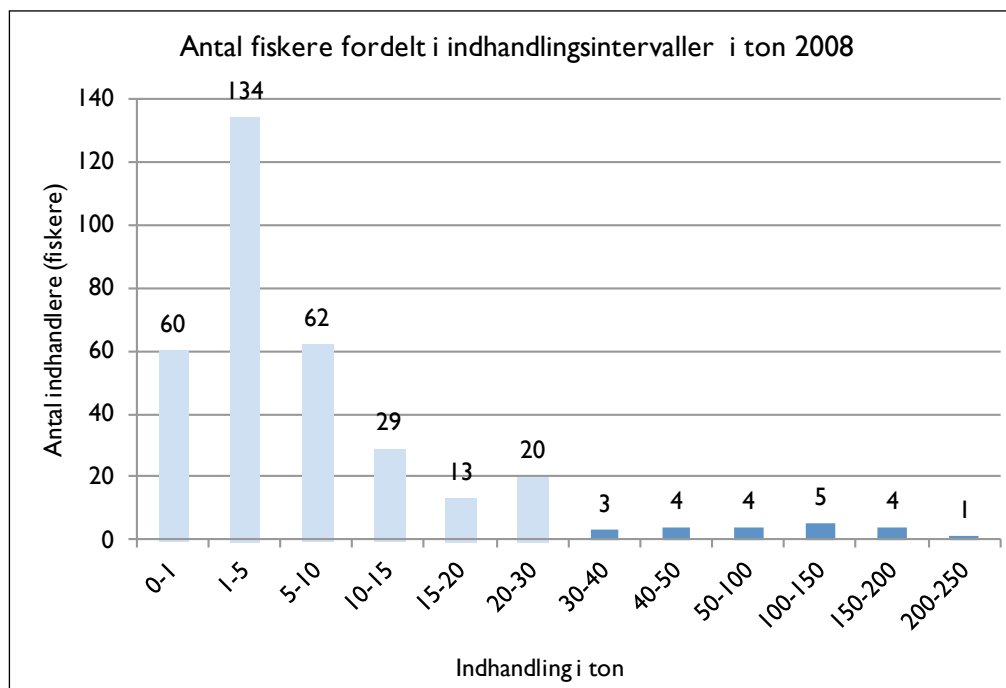
Ovenstående tabel viser for 2008 antallet af fiskere fordelt på intervaller af indhandling i ton fordelt på bosted. Der skal tages forbehold for opgørelsen for Upernavik Kujalleq og Kangersuatsiaq, fordi deres anlæg i 2008 var ejet af Saattuaq A/S og indhandlingen til de to bygdeanlæg ikke indgår i oversigten, men der er formodentlig ingen, der kommer over 30 ton.



Der sejles ud for at sætte langline Aappilattoq april 2011

<sup>a</sup> Alene for indhandling til Upernavik Seafood





Antal indhandlere (fiskere) fordelt på indhandlingsintervaller i ton for 2008. Opgørelsen omfatter ikke den indhandling, der er foregået til indhandlingsanlæggene i Upernavik Kujalleq og Kangarsuatsiaq.

Ovenstående figur gengiver fiskerne i Upernavik distrikt fordelt på indhandlingsmængde i intervaller. Som det fremgår, er det kun 21 fiskere (de mørkeblå søjler), der indhandler mere end de 30 ton, som fiskeridepartementet vurderer som minimumsgrænsen for et rentabelt fiskeri. Hvis de 318 fangere, der i 2008 fiskede under 30 ton, skal reduceres, så alle fisker minimum 30 ton, vil der være plads til ca. 60.

Også for de bygder og Upernavik, hvor der er enkelte, der indhandler store mængder, indhandler langt størstedelen under 30 ton. (Delaney *mf.* 2012; Hendriksen og Jørgensen 2013)

Det, at størstedelen ikke indhandler mere, skyldes hverken kvoter, manglende fisk, eller at de ikke har råd til det nødvendige udstyr. Det skyldes, at deres erhvervsidentitet er at være fanger. Dybt i deres sjæl opfatter de stadig sig selv som fangere, og størstedelen af deres arbejdstid går med fangst, og langt de fleste af dem fanger godt. Det er også forklaringen på, at der ikke sker en vandring fra de sydligste og nordligste bygder, hvor hellefisker økonomisk betyder mindre, mod de centrale, hvor de ville kunne tjene mere ved fiskeri. For de to nordligste og den sydligste bygd har befolkningstallet gennem hellefiskeperioden været stødt stigende.

### ***Subsistensøkonomi med hellefisk som supplement***

Ud af Upernavik distrikts 930 mænd i alderen 18 til 64 år er der med andre ord ca. 320 i 2008, der primært lever af fangst og supplerer med lidt indhandling af hellefisk, og dertil kommer en relativt stor gruppe fangere, der ikke indhandler hellefisk. Nogle af dem fisker indimellem hellefisk, som bliver indhandlet i en anden mands navn, fordi

de så slipper for at betale 1.500 kr. for den indhandlingslicens, der blev indført pr. 1. januar 2010. Det bringer fangergruppen op på 400-450 eller tæt på halvdelen af den potentielle mandlige arbejdsstyrke og for bygdernes vedkommende størstedelen af mændene.

I flere af bygderne er fangst det primære fødeunderlag, og den gamle tradition med 'kødgaver' fungerer i modificeret form. Hvis nogen fanger hval, hvalros eller isbjørn deles der ud til bygden efter traditionsbundne fordelingsnøgler, og hvis nogen ikke selv kan komme på fangst på grund af sygdom, alder eller mental tilstand sørger resten af bygden for, at familien har frisk sæl eller andet kød. Ved mine uanmeldte besøg i private hjem i bygderne er der altid blevet budt på mad uanset tidspunktet på døgnet, og det der kommer op af gryden på komfuret eller ud af køleskabet er altid lokalt – kogt, tørret eller stegt sæl, fugl eller hval og kogt hvalros eller isbjørn i alle varianter fra naturel til karry, og i sjældne tilfælde også hellefisk eller anden fisk, men aldrig købemad.

Fiskeriet af hellefisk bragte fra starten af 1990'erne Upernaviks bygder ud af den pengeøkonomiske fattigdom, men det gjorde ikke Upernavik til et fiskerdistrikt. De fleste fangere i distriktet er med direktør for Upernavik Seafood Flemming Andersens ord *'likviditetsfiskere'*. De fisker, når de har brug for kontanter til benzin, ammunition, husleje, tøj til familien, en ny motor, computer, TV eller andre materielle fornødenheder. Resten af tiden forsørger de familien gennem fangst. Det betyder også, at deres indhandling kan svinge meget – også fra år til år. Hvis de et år har brug for ny påhængsmotor eller tilsvarende, indhandles der meget, for så året efter at *'falde tilbage til det normale niveau'*.

Systemet har betydet, at Upernavik er blandt de distrikter, hvor de forskellige offentlige sociale overførselsindkomster, der typisk udbetales til aldersgruppen 18 til 64 år, er mindst målt pr. indbygger og samlet ligger markant under landsgennemsnittet. Her indgår Upernavik Seafood også som en vigtig spiller. Hvis en fanger i en periode bliver afhængig af socialhjælp på grund af sygdom, dårlig fangst, vejr, isforhold etc., sender kommunen besked til Upernavik Seafood, der i den følgende tid trækker socialhjælpen i indhandlingsudbetalingerne og gradvist returnerer beløbet til kommunen.<sup>a</sup>

På den måde kommer kommunen i mindre grad til at fungere som et socialkontor og mere som en lånekasse, hvor det normale for resten af landet er, at udbetalt socialhjælp ikke tilbagebetales. Det er bemærkelsesværdigt, at befolkningen i distriktet ikke opfatter ordningen som urimelig, men derimod opfatter det som naturligt og retfærdigt og oplever, at det er med til at opretholde deres stolthed som selverhvervende fangere. Naturligvis er der også i distriktet dem, der lever af sociale overførselsindkomster som førtidspension, socialhjælp mv., men samlet er det mindre, end i størstedelen af landet.

Tilsvarende hjælper Upernavik Seafood fangerne med at finansiere nye joller, motorer, snescootere eller andet fiskeudstyr. Hvert år køber Upernavik et antal joller eller snescootere, som bliver fordelt til fangerne efter trangkriterier, og ikke efter hvor meget de indhandler, som de så de følgende år betaler tilbage via fradrag i indhandlingen. I 2011 blev der således fordelt 10 snescootere, og Upernavik Seafood er bevidst om, at nogle af disse formodentlig aldrig vil blive fuldt tilbagebetalt på grund af for lille indhandling, men samlet ses det som en god investering.

---

a Samtale med direktør i Upernavik Seafood Flemming Andersen og tidligere kommunaldirektør Juliane Sørensen, april 2011

# Upernavik distrikts udviklingsdynamik

Ved at vælge Tasiusaq og Nuussuaq til at illustrere udviklingsdynamikken i Upernaviks bygder har jeg taget henholdsvis en af de bygder, hvor hellefisken betyder relativt mest, og en af de bygder, hvor hellefisken betyder relativt mindst, men der er naturligvis betydelige forskelle mellem bygderne i forhold til såvel erhvervsstruktur som intern social funktion. Det vil være for omfattende at gå i dybden med alle bygderne, men i det følgende præsenteres kort deres demografiske udvikling og erhvervsgrundlag.

Distriktets sydligste bygd Upernavik Kujalleq (Søndre Upernavik) har gennem de seneste 35 år oplevet en befolkningsvækst på 50 % til 209 indbyggere (2012) og har et godt fangstunderlag, men forholdsmæssigt betyder hellefisken noget mindre. Der blev i 2008 indhandlet 53 ton torsk til en indhandlingsværdi på 360.000 kr. (*Grønlands Statistik 2012 d*)

Nabobygden mod nord og distriktets ældste faste bosted (bortset fra Upernavik), Kangarsuatsiaq (Prøven), var for 35 år siden næsten dobbelt så stor som Upernavik Kujalleq, men har oplevet en befolkningsstilbagegang på 20 % til 185 (2012). Så sent som i 1942 boede der flere ved Kangarsuatsiaq end i kolonien Upernavik. (*Madsen 2009*) Gennem de seneste år har der været noget indhandling af stenbider og i 2008 blev der indhandlet godt 120 ton til en indhandlingsværdi på knapt 280.000 kr., (*Grønlands Statistik 2012 d*) og heller ikke for Kangarsuatsiaq har hellefisken den helt store betydning. For både Upernavik Kujalleq og Kangarsuatsiaq gælder, at der efter sigende skulle være en del torsk i fjorde og sund. I modsætning til Upernavik Kujalleq betyder fangst i dag noget mindre. Kangarsuatsiaq er den eneste af de nuværende bygder, hvor man kan tale om en egentlig afviklingsdynamik, og der har gennem det sidste årti været en tendens til, at de ressourcestærke har søgt væk og en del til Upernavik.

Aappilattoq har befolkningsmæssigt haft nogle op og nedture men har samlet set over de sidste 35 år haft en vækst på godt 20 % til 175 (2012). Det var bl.a. i Aappilattoq, at hellefiskefiskeriet for alvor tog fart, og det betød en relativt stor befolkningsvækst frem til 1999, hvor befolkningen toppede med 222, og der derefter begyndte en gradvis fraflytning til primært Upernavik. Med den relativt korte afstand til Upernavik på godt 20 km, har det i dag ikke den store betydning, om man fisker fra Upernavik eller Aappilattoq.

Distriktets næstmindste bygd Naajaat med 49 indbyggere i 2012 har haft en betydelig vækst med knapt 70 % over 35 år. Naajaat er et af de få steder, hvor bygdedefinitionen for alvor udfordres, for der har aldrig været en butik, og under den danske administration indgik en butik som en af kriterierne for om et bosted fik status som udsted eller som boplads. Den nærmeste butik er i Innaarsuit på en anden ø godt 12 km længere mod nordvest. Bygden har ingen taphuse, så vand er noget man om sommeren henter på en nærliggende ø og om vinteren hentes is. Det primære erhvervsgrundlag er fangst, men de fleste af fangerne har også noget indhandling af hellefisk i Innaarsuit. Flere i distriktet har omtalt Naajaat som socialt nogenlunde godt fungerende, og den lille befolkning har en rimelig befolkningssammensætning. På grund af den relativt beskeden indhandling og begrænsede offentligt finansierede lønninger fremstår Naajaat statistisk og i offentlige rapporter som en af landets fattigste bygder (*NORDREGIO 2010 a; Greenland Venture 2009 a*). At bo i Naajaat med de afsavn manglende butik og serviceni-

veau giver er for flere et tilvalg, og selvom befolkningstallet har været svagt faldende de seneste år, vurderer jeg samlet set bygden til at have en sund udviklingsdynamik.

Innaarsuit er det bosted i distriktet, der har det absolut største hellefiskefiskeri, og bygden har gennem de sidste 35 år oplevet en befolkningsvækst på ikke mindre end knapt 120 % til 156 (2012). Selvom hellefiskeriet har så stor betydning har langt størstedelen af fangerne en indhandling under 30 ton og ernærer sig således primært af fangst. Socialt går bygden for at fungere godt. Med de hidtidige samfundsmæssige rammer må det siges, at Innaarsuit har en meget positiv udviklingsdynamik, men afhængigheden af hellefisk indebærer også en potentiel sårbarhed.

Nutaarmiut og Ikerasaarsuk har gennem de sidste 35 år oplevet en samlet befolkningstilbagegang på godt 10 % til samlet 50 indbyggere (2012), og tilbagegangen er fortrinsvis foregået i Ikerasaarsuk, der egentlige er en udbryderfamilie fra Nutaarmiut, der så sent som i 1996 flyttede til en tidligere boplads på naboen ca. 1,5 km mod nord. Ikerasaarsuk blev aldrig en egentlig bygd og havde på det højeste 17 indbygger, og børnene gik i skolen i Nutaarmiut. Man kan for Nutaarmiut have den samme diskussion om bygdestatus som for Naajaat, da der heller aldrig har været en butik i bygden, og folk er henvist til at handle de godt 20 km mod sydvest i Tasiusaq. Til gengæld har Nutaarmiut et indhandlingsanlæg for hellefisk, men det er det anlæg i distriktet, der oftest tages ud af drift, fordi andre selskaber placerer et indhandlingsskib relativt tæt på. Indbyggertallet svinger meget i takt med fabrikkens åbning, hvor en stor del flytter ned til primært Innaarsuit, når indhandlingen lukker i Nutaarmiut. En stor del af befolkningen er dermed stærkt knyttet til hellefiskeriet og særligt til lønarbejdet ved fabrikken, medens de resterende primært ernærer sig gennem fangst suppleret med fiskeri af hellefisk. I foråret 2012 blev Nutaarmiut ramt af en store tragedie, da en ung mand gik amok og dræbte tre indbyggere, en begivenhed der kan få store konsekvenser for bygdens fremtidige udvikling og trivsel.

Kullorsuaq er i dag Grønlands største bygd, hvis der ses bort fra lufthavnen i Kangerlussuaq. I løbet af de sidste 35 år er indbyggertallet vokset med ikke mindre end 140 % til 444 (2012), hvilket er særdeles bemærkelsesværdigt, da Kullorsuaq var en af de tre bygder, Grønlandskommissionen af 1948 eksplicit anbefalede blev affolket hurtigst muligt, fordi det var en af landets fattigste bosteder med meget dårlige boliger og deraf følgende tuberkulose. (*Grønlandskommissionen 1950*) Selvom Kullorsuaq fik udstedsstatus i 1960, er det aldrig rigtigt lykkedes at indhente boligefterslæbet, og i midten af 1990'erne brød tuberkulosen igen ud i bygden. Samtidig er Kullorsuaq kendt for en række sociale problemer, der af en del lokale kobles med, at der bor for mange mennesker i for små huse. Der er også flere fra resten af distriktet, der har peget på, at befolkningen i Kullorsuaq har nogle kulturelle særtræk og er mere lukkede og ikke taler så meget sammen, og at der ikke i samme omfang er en tendens til at hjælpe hinanden som andre steder i distriktet. Mine besøg og interviews i Kullorsuaq giver ikke grundlag for at vurdere disse udsagn. Jeg har et klart indtryk af, at bygden har en række meget ressourcestærke personer og familier, der gør en ihærdig indsats for at fremme en positiv udvikling.

Forklaringen på Kullorsuaqs store befolkningstilvækst skal findes i en kombination af det gode fangstunderlag og mange børnefødsler (høj fødselsrate). Hvor de fleste bygder siden efterkrigstiden har oplevet, at fødselsoverskuddet har trukket mod de større byer, har en stor del af de unge valgt at blive i Kullorsuaq og basere livet på primært fangst. Fangst er forsat det primære erhvervsgrundlag, selvom det i dag har

væsentlig mindre betydning for bygdens officielle økonomi på grund af faldende sælskinspriser og manglende officielle indhandlingsmuligheder af fangst og i særdeleshed mattak. Kullorsuaqs placering som det nordligste bosted inden Qimusseriarsuaq (Melville Bugten) betyder, at hele det store fangstområde mod nord indgår som en naturlig del af bygdens fangstdistrikt, og sammen med Nuussuaq er Kullorsuaq blandt de få steder, hvor jeg gentegnede gange har oplevet en fanger erklære at *'nu tager jeg lige ud og henter en sæl'*, hvorefter de få timer senere er vendt tilbage med en nyfanget sæl.

Om vinteren har Kullorsuaq en god langlinefangst af hellefisk en times kørsel på snescooter ind mod indlandsisen.

I alle byggerne spurgte jeg, om det ville give mening at reducere antallet af bygder fra ni til måske fire eller fem, og alle steder var reaktionen den samme. Først en undren over spørgsmålet og siden en udtalelse om, at det kan man da godt, hvis blot deres bygd overlever, og at de andre bygder da er hjerteligt velkomne. Det gjaldt selv i de mindste bygder Naajaat og Nutaarmiut.

### Vi er ikke fattige

I april 2011 sad jeg hjemme i Naajas pæne stue sammen med svigerinden Regine, der er uuddannet lærer på skolen. Vi talte om bygden og de forandringer, der sker i samfundet. Naaja har i 10 år arbejdet på trawlerne som skibskok og levet livet i de store byer, men for nogle år siden vendte hun hjem til Naajaat og passer det lille elværk, der efter sigende er landets mest velsmurte og velpudsede. Vi kom også ind på selvstyrets tanker om ny forvaltningsplan for hellefisk og de officielle rapporter og deres karakteristik af Naajaat som fattig. Naajas øjne slog gnister og med vrede i stemmen sagde hun:

*Vi er ikke fattige – se dig rundt! Vi har computer og internet, storskærm og sofa. Det har alle i bygden. Vi ejer selv vores huse. Jeg har to snescootere, betaler selv alle mine regninger for telefon, el, og fire forsikringer – hus, indbo, familie og snescootere, og min mand betaler forsikring for jolle og kutter. Det er det samme for de andre familier.*

*Hvordan kan de sige, at vi er fattige?*

*De ved ikke, hvordan vi lever – de kommer aldrig her.*

*Jeg er bange for de beslutninger, de tager nede i Nuuk. De vil lukke os og samle befolkningen i større byer, men det er i de store byer, der er fattigdom, og det er der, de får socialhjælp, for mændene kan ikke lige sejle ud og fange sæl eller fisk. Der hjælper de ikke på samme måde hinanden, som vi gør.*



Naaja og Regine i Naajaat

## Røgte langline ved Kullorsuaq

Stod kl. 13 på isen som aftalt, hvor jeg mødte Themotheus, der var ved at spænde to slæder efter sin snescooter. Vi ventede lidt på hans søn, der var i butikken med de to makkere, og så var det ellers op i slæderne med to personer i den første og tre i den anden slæde. Jeg havnede forrest i den første, og det var en kold og våd omgang. Sne og våd havis stod i kaskader bagud, så jeg ikke kunne se en skid og fik det hele i hovedet. Fik senere vendt mig, så jeg sad med hættten oppe men med hovedet væk fra køreretningen, så jeg var helt uforberedt på bump og hop, og dem var der rigtigt mange af. Havisen ind gennem isfjorden var flere steder skruet op og ofte i flere meter, så det var slalom mellem isskruninger og meget lange stræk foregik hen over store arealer med skrueis i moderate højder – meget ujævnt.

Efter en time var vi fremme – godt gennemrystede – og føj hvor en snescooter stinker, når man sidder i slæden bag. De tre unge blev sat af, og Themotheus og jeg fortsatte et kvarters tid med den slæde, hvor jeg sad, ind gennem et område med mange isskasser, isfjelde og skruninger over alt, så det var ekstremt snoet og gik langsomt.



*Med Themotheus på vej til langlinen, Kullorsuaq april 2011*

Da vi havde fundet hans line, fandt han ud af, at den måtte være blevet fanget af en anden, og så var det ud og lede. Efter en lille halv time fandt han den fanger, som linen var blevet viklet sammen med. De tog det begge meget roligt og grinede over forskellige historier, medens de brugte de næste par timer på at vikle linerne ud fra hinanden og samtidig tage fangsten af. Themotheus havde vel fanget omkring 80 kg trods sammenfiltringen.

### (Røgte langline ved Kullorsuaq forsat)

I løbet af dagen havde jeg spurgt lidt til hans vurdering af de mange rapporter om bygder og om Velfærd og skattekommissionens betænkning. Den sidste har de diskuteret i kommunalbestyrelsen og er uenige i dens vurdering af at bygderne er fattige. Der fokuseres for meget på pengeøkonomi og for lidt på fangst til eget forbrug.

*Rapporterne forstår slet ikke, hvor meget fangst betyder for os, og så tror de, at folk i Kullorsuaq er fattige.*

Medens vi stod der ved hullet, og han ordnede line, sagde han:

*Jeg tænker ofte på de fattige og sultne i Afrika. Vi smider en masse god fisk ud, som de kunne have glæde af, hvis vi bare kunne sende det der ned. Det tænker jeg ofte på, når jeg skal til at gå i seng.*

Da vi var færdige med at få linen op, kørte vi tilbage til de unge mænd. De var ved at være færdige med at hive tre liner op og agne dem igen og sætte dem ud. Der hvor vi stod, er der ca. 1.100 meter dybt og linen er ca. 1.500 meter lang, så det tager tid at hive den op og sætte den ud igen. De fik samlet fanget ca. 250 kg., men når tidevandet er på det maksimale, og der er mere strøm i isfjorden, kan de let komme op på 1.000 kg på en tur.

Sidst på eftermiddagen blæste der en kold faldvind fra indlandsisen, og da jeg skulle have masken og huer på, var mine fingre nær frosset af, selvom det maksimalt tog tre minutter. Jeg måtte ganske enkelt stoppe undervejs og varme fingrene op i lommen, inden jeg fumlende fik mig pakket ind. På hjemturen sad jeg oven på fiskene på et liggeunderlag sammen med en anden i den forreste slæde med ryggen til køreretningen. Det første kvarters tid havde jeg hamrende ondt i fingrene, medens de tøede op.

Det var en hård tur hjem. Jeg måtte spænde ryg og nakke for ikke at banke nakken ned i slædekassens kant, og på grund af læsset sad jeg akavet med benene lidt opad. Den anden i slæden så ud til at tage det helt roligt, og de tre unge i den bageste slæde sad og småsnakkede. Men jeg var godt mør og kold, da vi var tilbage ved 19.30 tiden.

## De eksterne forandringsagenter

Samlet set har bygderne i Upernavik distrikt gennem de sidste årtier haft en positiv befolknings- og erhvervsmæssig udvikling, hvor undtagelsen har været Kangersuatsiaq og i et vist omfang Nutaarmiut.

*Niels: Så længe de har fiskeindustri, så vil de [bygderne] vokse.*

Hvis der måles i økonomisk vækst, er det naturligtvis i Nuuk og i mindre omfang Sisimiut, Ilulissat og Qaqortoq den er foregået, men de steder er væksten i høj grad funderet i deres administrative funktion kombineret med undervisning, der samlet er baseret på det danske bloktilskud. Hvis man skal pege på et distrikt, der gennem hjemmestyreperioden har haft en erhvervsmæssig og økonomiske vækst, der primært er baseret på egne ressourcer og befolkningens arbejde, aspirerer Upernavik relativt suverænt til førertrojen.

Niels: *[Grønland] får i tilskud fra den danske stat omkring 3 mia., og hovedparten den bliver brugt i vækstbyerne, som tjener deres penge ved at få penge af staten. [...] Og fordi de tjener så meget, så tror de, at bygdebefolkningen de er udgifter, men det er dem [bygderne], som eksporterer. Det virker helt omvendt. [...] Hvis vi tog lidt af de milliarder, de bruger i Nuukområdet og byerne, og bruger det rundt omkring på at bygge minihaller og andet, som bygdebefolkningen har brug for, så vil væksten komme til bygderne også. Det er helt forkert tankegang, når de siger, at bygderne de er bare udgifter. De tjener selv ved at få penge fra Danmark. Det er min tankegang. Vi eksportere meget her fra Upernavik, så vi er ikke nogen udgifter. [...] Nuuk vokser meget, fordi pengene er tilstede. De eksporterer ikke engang i store mængder. De eksporterer nogle rejer, fordi trawlerne er tvunget til at indhandle der; hvis ikke tvunget, så ville de aldrig komme der ind. [...] De har levestandard på grund af bloktilskuddet – og så nedgør de bygderne.*

Der er for indeværende intet i Upernavik distrikts egen interne dynamik, der udfordrer den positive udvikling, men distriktet er sårbart. Selvom det vigtigste erhvervsgrundlag er spredt over fangst og hellefisk, er det hellefisken, der bidrager med langt størstedelen af økonomien, og den ensidige satsning på en enkelt ressource giver stor sårbarhed, og med det nuværende fangsttryk er det ikke utænkeligt, at Upernavik snart vil opleve den samme tilbagegang i hellefiskens bestandsstørrelse og den enkelte fisks vægt, som det er set ved Ilulissat og i Uummannaq.

Her udfordres de tre distrikter i høj grad af den nuværende forvaltning af hellefisk, hvor der i årevis er givet tilladelse til, at store trawlere ligger og bundtrawler hellefisk på de banker, der så vidt vides er hellefiskens opvækststeder, og hvor alle jeg har talt med, som har deltaget i det fiskeri, gentager 'vi er nødt til at højtryksspule ynglen ud af trawlene'. I 2010 blev der fanget knapt 23.000 ton hellefisk i det udenskærs fiskeri ved Vestgrønland, (*Grønlands Statistik 2012 e*) og dermed lidt mere end den samlede kvote for det indenskærs hellefiskefiskeri i Diskobugten, Uummannaq og Upernavik distrikter på godt 21.000 ton, (*Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug 2012*) der konstant er under debat. Med det nuværende videngrundlag er det biologernes formodning, at de hellefisk, der fanges i de tre distrikter, er opvokset på netop disse banker, men biologerne erkender, at viden om hellefiskens liv og vandring er mangelfuld.<sup>a</sup> I det lys forekommer det ikke fornuftigt at drive et fiskeri på bankerne, der medfører så stort udsmid af yngel.

Under mit sidste besøg i Upernavik distrikt i marts og april 2011 oplevede jeg tydeligt, at der foregår nogle store forandringsprocesser, der er initieret udenfor distriktet, som befolkningen er uforberedt på, og som bryder med deres kulturbundende gradvise (successive) tilpasningsstrategi for håndtering af forandringsprocesser.

Den nye indhandlingslicens fra 2010 (*Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug 2009*) har betydet, at en del af de fangere der traditionelt kun har fisket begrænset, ikke har betalt for forsat registrering som fisker, og over alt i distriktet har jeg talt med flere, der indrømmede, at de enten indhandlede på andres licens, eller at de indhandler for andre. Modsat har det også betydet, at nogle af fangerne med traditionel lille indhandling af hellefisk har valgt at betale licensen og derefter intensiveret fiskeriet ud fra logikken, at når de nu har betalt 1.500 kr., skal licensen også for alvor tjenes hjem.

Med den nye hellefiskeforvaltningsplan, der reducerer tilgangen til hellefiskefiskeriet, vil de, der ikke har haft indhandlingslicens det ene år, ikke kunne få det næste, og der vil dermed være en gruppe, der skubbes ud af at indgå i hellefiskefiskeriet på le-

a Samtale med afdelingsleder for fisk og skaldyr Helle Siegstad, Grønlands Naturinstitut, juni 2011



gal vis, og tilsvarende vil der være en gruppe unge, der får vanskeligere ved at komme ind i fiskeriet. Den proces vil forstærkes med en eventuel vedtagelse af ny fiskerilov baseret på Fiskerikommisionens anbefalinger (*Grønlands Hjemmestyre 2009*), der har som intention at optimere rentabiliteten for fiskeriet og den enkelte fisker ved at reducere antallet af enheder og dermed fiskere.

Samlet kan processen undergrave bygdernes nuværende socioøkonomiske struktur, der bygger på netop en blanding af fangst og fiskeri, og som langt størstedelen af de jeg talte med ønskede at bibeholde.

Fra politisk og administrativ side er processen initieret ud fra dels ønsket om at frigøre arbejdskraft til storskalaindustri som en eventuel aluminiumssmelter i Maniitsoq og minerne, dels antagelsen af, at den del af bygdebefolkningen i Upernavik, der primært lever af fangst, er fattige. (*Naalakkersuisut 2011*) En antagelse der primært er baseret på fangststatistikker og fangernes skatteindberetninger.

*Susanne i Innaarsuit, uddannet skolelærer: De kan ikke tvinge fangerne til at flytte til Maniitsoq for at arbejde i Alcoa eller til minerne. De vil ikke væk fra deres elskede fangstverden. Deres frihed bliver fjernet, hvis man tvinger dem.*

Med hensyn til at vurdere den enkelte fangers økonomiske råderum på baggrund af skatteindberetninger, oplevede jeg i Upernavik distrikt det samme misforhold som i Kangaatsiaq. Dels er der kulturelt betinget ikke tradition for at indberette brætsalg og tilsvarende, fordi betalingen specielt internt i bygderne opfattes lidt som en kompensation for en kødgave givet til en person, der ikke egentlig mangler og ikke har mulighed for senere at give igen på grund af begrænset fangst, men som har mulighed for at give noget andet. Det opfattes dermed ikke som en egentlig handel men mere som et lejlighedsvist bytte, hvorimod dem, der ikke har penge, får kød og fisk foræret. Dels er der den udfordring, at der ikke findes formaliseret indhandling af eksempelvis mattak, og da det er en eftertragtet vare i de større byer, er Herrens veje uransagelige, og pengene finder tilbage til afsenderen af samme snørklede kanaler.

*Lea lærer i Tasiusaq: Hvis de fanger narhval – de kommer til Upernavik og indhandle – de tjener sorte penge – men de tænker ikke sådan. Politikere – de tjener så mange penge – landstingspolitikere. Fangere de bor i en bygd [...] de tjener ikke ret mange penge [måske] 200.000 til hele familie – og dyrt at leve i bygd.*

Samtidig er der den udfordring, der findes i alle liberale erhverv, at de dokumenterede udgifter trækkes fra. Som en talkyndig dansker fortalte, havde han hjulpet en fanger, der havde arbejdet det meste af året som bedstemand på en kutter, med at udfylde selvangivelsen, og den talkyndige fandt det lidt imponerende, at fangeren i kraft af dokumenterede udgifter til egen jolle(bi)fangst kunne præstere en årsindkomst tæt på nul.

*Den talkyndige: Hvem kan se, om en bon for brændstof fra KNI er benzin til jollen eller solar til huset?*

*Susanne uddannet skolelærer i Innaarsuit: Selvangivelsen fortæller ikke, hvad folk tjener, [...] fiskere og fangere trække alt fra – ser ud som om de er fattige. Der er en fanger fra en bygd i Ummannaq, der har fortalt i radioen, at han ikke er fattig, selvom det ser sådan ud, han har hele året fryseren fuld af mattak, og sælger for 200.000 kr. [...] De fisker lidt for at få kontanter, men de er storfangere, der fanger isbjørn, narhvaler, hvalros. De bruger ikke mange penge men tjener på isbjørneskind og klør, tand og mattak. De er ikke fattige. [...]Det*

*fangerne sælger kommer ikke på selvangivelsen. Selvom de bliver kaldt fattige, er det dem, der giver kød til andre.*

Problemstillingen er velkendt, og jeg kender mange en håndværksmester rundt på kysten med stort hus, stor bil og båd og gerne to længere ferierejser i udlandet hvert år, der rent skatte teknisk kommer forbløffende tæt på nul. Nogle af dem har haft sager med skattevæsenet eller været til 'torskegilde', en gang eller to, men efter en tid vender selvangivelsen tilbage til 'normalen'. Der er formodentlig ingen, der ville karakterisere disse håndværksmestre som fattige.

Befolkningen i hele distriktet og ikke kun bygderne oplever forandringsprocesserne som foruroligende hurtige, og at beslutningerne tages ud fra et grundlag, de ikke kender og forstår.

*Pia fra filialkontoret i Innaarsuit: De rapporter – vi ser dem aldrig. Dem vi kan finde på selvstyrets hjemmeside – jeg forstår dem ikke – og de er ikke oversat til grønlandsk. [...] Når de endelig er oversat, er det til et dårligt grønlandsk – vi forstår det ikke. De skriver ikke, som vi taler med hjertet.*

(Pia er født og opvokset i Upernavik og har i mange år arbejdet på kommunen i en relativt højt placeret stilling. Hun taler ualmindeligt godt dansk og er kvik. Blev gift med en fanger fra Innaarsuit og flyttede dertil, og som hun selv siger *Før vidste jeg intet om livet i bygder – men nu kunne jeg ikke tænke mig at flytte.*)

Alle steder, selv på kommunekontoret i Upernavik, blev jeg mødt med oplevelsen af ikke at blive hørt.

*Pia: Man får ikke lov til at udtale sig, man hører bare i KNR (nationale radio og TV), at nu har politikerne besluttet sådan og sådan.*

*Susanne: Jeg har sendt brev til KNR, men de stopper det fra bygderne, det blev aldrig bragt. De fleste kan ikke få noget i [pressen] – de bliver stoppet. Jeg oplever, at bygdebefolkningen ikke kan komme til orde. Vi bliver ignoreret. [...] Hvis vi skriver til landsstyret, kommer der aldrig svar. Derfor skriver folk ikke. [...] Vi mangler, at politikerne kommer til bygderne og bliver nogle dage – og*



*I Melville Bugten med Ane og Themotheus*

*taler med folk – ikke kun besøg en time. Selvom man er grønlander forstår man ikke den lokale kultur.*

*Pia: På den måde selvstyret skærer i folks muligheder. Lavere kvoter, højere priser, afskaffelse af jollefiskeri. Vi tænker på, at det er ligesom G.60. Vi får ikke mulighed for at snakke. Vi er meget tit tvivl om fremtiden, fordi vi ikke ser nogle planer.*

### Klima og forandringsprocesser

August 2009 stod jeg i kommunens filialkontor i Kullorsuaq og var samme formiddag landet med helikopteren. En mand på et halvt hundrede år kom og spurgte, hvad jeg skulle her, og jeg forklarede mit ærene om forandringsprocesser, klima, afskaffelse af enspris mv.

*Vi sejler op til Stor Renland (Tugtulgissuaq) nu – vil du med – så skal du se klimaforandringer.*

Det var Themotheus, og de følgende dage var jeg med ham og konen Ane og en anden jolle på langtur til Nuussuaq (den i Qimusseriarsuaq (Melville Bugten)) knapt halvvejs oppe ved Savissivik.

På turen var der mange synlige tegn på klimaforandringer, og flere steder sejlede vi inden om øer, der ikke er med på kortet, fordi de var dækket af is, sidst kortet blev revideret i 1992. Flere steder har isen trukket sig mange kilometer tilbage, og det har store konsekvenser for vinterhavisen, fordi de nye øer skaber strømsteder, der underminerer isen også steder, hvor den tidligere har været metertyk. Samtidig har det varmere vand betydet, at isen generelt er blevet meget tyndere og dårligere og kun ligger i en kort periode. Hvor man i starten af 1990'erne kunne køre slæde i det meste distriktet og mellem alle bosteder fra en gang i december til maj eller juni, er det nu kun muligt at køre mellem bygderne i den nordlige del 2 – 3 måneder. Under vejs nordpå fangede vi sæl og edderfugle, og Themotheus havde fanget narhval for nyligt så familien havde mattak, tørret sæl og hvalkød med, så vi åd i store mængder.

Det blev mange snakke om forandringsprocesser, hvor jeg i starten holdt fokus på klimaforandringerne. Themotheus og jeg stod på nyt land og så de gølge afslebne klipper, hvor bræen for få år tilbage lå.

*Klimaforandringerne – det er noget vi må tilpasse os – truslen mod vores måde at leve på, kommer fra Nuuk.*

Befolkningen i distriktet har en nedarvet kulturel evne til at tilpasse sig naturens luner og de klimatiske fluktuationer, og de er dygtige til at omstille sig til nye udfordringer og muligheder. Derfor forløb omstillingen fra primært fangst til en blandingsoekonomi relativt gnidningsløst, hvor størstedelen har oplevet hellefiskens som blot endnu en naturlig justering og udnyttelse af nye fangstpotentialer. Dermed har den erhvervsmæssige og kulturelle referenceramme ikke afgørende skiftet karakter, og den tiltagende regulering af fangst og faldende priser på bl.a. sælskind har kunnet kompenseres – ja og økonomisk mere end det, så der samtidig er opstået et større økonomisk råderum.

De biologiske og sundhedsfaglige råd om at reducere indtaget af fangst på grund af (den udefrakommende) forurening, er nok ikke noget størstedelen har reflekteret så meget over. Det større økonomiske råderum har imidlertid betydet, at fangsten i

## Regine i Naajaat om olieforurening

*Jeg elsker smagen af sælkød, men hvis der kommer olie, kan vi ikke få sæl – eller fisk – så kan vi ikke bo her. De skal holde sig langt væk. Vi vil blive boende her og kunne fiske og fange. Vi tror ikke på dem, når de siger, det ikke er farligt. Der er ingen, der spørger om, hvad vi mener.*

højere grad suppleres med købemad, hvor valget ikke altid er helt heldigt, hvilket har resulteret i en stigning i livstidssygdomme.

Distriktet har sociale udfordringer og problemer, og nogle bosteder mere end andre, men sammenlignet med de udfordringer, der findes blandt bl.a. de ufaglærte i byerne, må de vurderes som mindre. Tilsvarende har distriktet et stort uddannelsesefterslæb, men igen, hvis der sammenlignes med byernes ufaglærte er forskellen beskeden.

Overordnet set er Upernavik distrikt blandt de bedst fungerende i landet i forhold til lokal værdiskabelse og lokal dynamik på trods af, at det er det distrikt med den mest spredte befolkning og flest i bygderne. Men befolkningen er med sin kulturelt betingede tilbageholdenhed dårligt rustet til at håndtere eventuelle hurtige eller radikale ændringer i de fundamentale rammer for samfundet, hvor en afgørende forudsætning for den nuværende samfundsmæssige struktur er blandingsøkonomien.

Heri indgår spørgsmålet, om de lokale ressource skal udnyttes af lokalbefolkningen, eller om distriktets hellefisk (og andre arter) skal være til glæde for fiskerne over hele kysten og dermed kunne udnyttes af alle. Det er en principiel svær diskussion, der går igen i forhold til mange ressourcer og de fleste steder i verden. Skal en given ressource være til glæde for lokalsamfundet eller landet?

Hvis perspektivet er en landsmæssig udnyttelse af Upernaviks hellefiskeressourcer ud fra virksomhedsøkonomiske præmisser, er det optimale formodentlig at lukke samtlige landanlæg i distriktet og indsætte nogle større fartøjer, der fisker størstedelen af året og indhandler til store indhandlings- og fabriksskibe, der flyttes rundt til strategiske pladser. Det er dermed et valg om, hvor stor en del af det økonomiske afkast fra hellefisken, der skal havne i distriktet, andre steder i landet eller udenfor landet.

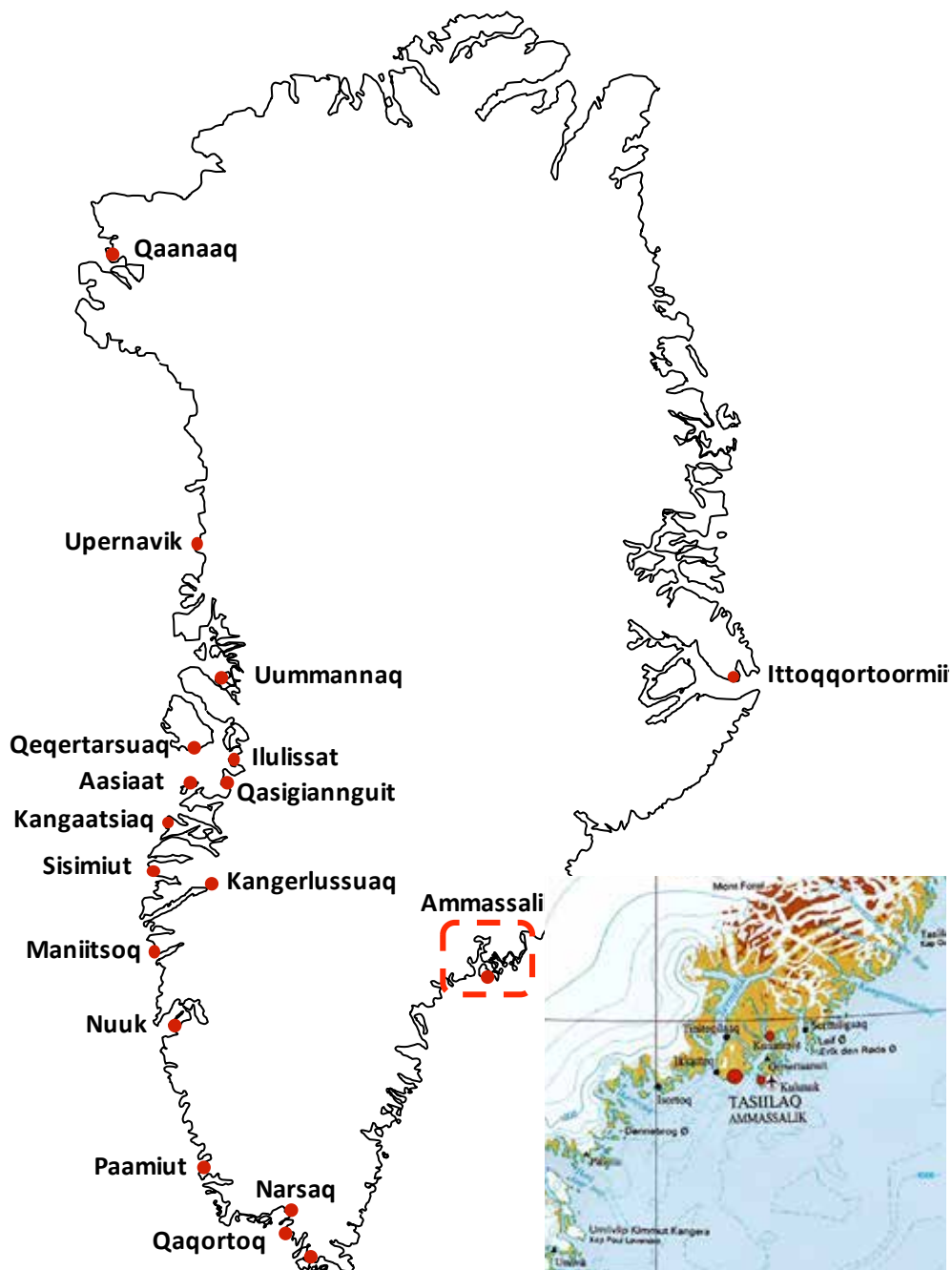
Vælges den virksomhedsøkonomisk optimale løsningen vil det formodentlig betyde en totalafkobling mellem bosted og erhverv og efterlade befolkningen uden mulighed for at sikre egen økonomi, og den nuværende positive udviklingsdynamik kan meget hurtigt ændres til en massiv afviklingsdynamik, som det bl.a. ses i Nanortalik og Nanortaliks bygder.



*Themotheus flæsner sæl, Melville bugten august 2009*

## Kapitel 16

# Ammassalik - bagsiden af landet



# Ammassalik – bagsiden af landet

Østgrønland adskiller sig historisk og kulturelt markant fra resten af Grønland, og derfor indledes kapitlet med en kortere præsentation af det historiske udgangspunkt og den hidtidige udvikling, da jeg vurderer, at det er en forudsætning for at kunne forstå den aktuelle udviklingsdynamik. Derefter følger en analyse af udviklingsdynamikken i henholdsvis Isortoq og Kuummiut, og kapitlet afsluttes med kort præsentation af forskellene i udviklingsdynamik for distriktets tre øvrige bygder samt en opsamling på nogle væsentlige tendenser for distriktet som helhed.

## Det nye folk

Ammassaliks historie og kolonisering kan end ikke sammenlignes med Qaanaaq (Thule), som er den sidst koloniserede del af Grønland. Da Den litterære ekspedition med bl.a. Knud Rasmussen kom til Thule (Qaanaaq) i 1903, kom de til en befolkning, der havde et vist kendskab til den vestlige verden (eller europæiske kultur) gennem hvalfangere og Pearys ekspeditioner i og fra området. Og som noget afgørende var der tale om en velfungerende inuitkultur med et (jævnt hen) tilstrækkelig fangstunderlig og et vist periodisk samkvem med inuit i Canada. (*Rasmussen 1979; Malaurie 1979*)

Ammassalik (Angmagssalik) distrikt var langt mere utilgængelig på grund af storisen, der i størstedelen af året massivt lukker distriktet inde. De danske kolonister i Nanortalik distrikt havde et vist kendskab til befolkningen på den sydlige del af østkysten, fordi de kom på handelsrejser til primært øen Aluk ved indsejlingen til Ikerasasuaq (Prins Christians Sund), og fordi befolkningen i den sydlige del af Nanortalik distrikt tog på fangstrejser op langs østkysten.

Befolkningen fra sydøstkysten fortalte sagn om stammefrænder længere mod nord oppe ved Angmagssalik. Den danske kolonimagt iværksatte flere ekspeditioner, der søgte at trænge op langs Østkysten inden for Storisen, også for at finde den sagnomspundne nordbobebyggelse Østerbygd. I 1828 overvintrede Graah's konebådsekspe-dition ca. 100 km syd for Angmagssalik distrikt, uden at opnå kontakt med befolkningen. På denne rejse blev registreret ca. 600 grønlændere på den sydlige kyststrækning.

Op gennem 1800 tallet blev fangsten langs østkysten stadig dårligere på grund af den europæiske hvalfangst uden for storisen og nordmændenes intensive sælfangst i storisen langs det meste af kysten<sup>a</sup>. Herrenhut missionærerne, der var meget aktive i Sydgrønland, forsøgte at få de tilrejsende østgrønlændere til at blive ved missionsstationerne, og kombineret med den stadigt dårligere fangst betød det en affolkning af den sydligste del af Østkysten.

Først i 1884 lykkedes det for Gustav Holms konebådsekspe-dition at nå op til Angmagssalik. Her mødte de en befolkning på knap 400 individer, der levede som et højt udviklet stenalderssamfund, der havde store problemer på grund af misfangst, og hvis overlevelse formodentlig var truet. (*Fisker 1984; Krabbe 1917*) Deres isolerede liv illustreres bl.a. ved, at de ikke havde jern, men de var meget dygtige håndværkere, og fangst og

---

a Fritjof Nansen anslog, at de primært norske sælfangere alene i det nordlige område dræbte op med 1 mio. sæler årligt, og i perioden 1876 til 1884 blev der i den sydlige del af Østkysten i Danmarksstrædet dræbt en halv mio. klapmydser. (*Grønlandskommissionens betænkning bind 6, s. 9*)

øvrige redskaber var rigt udsmykket med benfigurer af primært fangst dyr i håb om, at det kunne tiltrække fangst dyr.

Omkring 100 af distriktets indbyggere fulgte med konebådsekspeditionen tilbage for at emigrere til Sydvestgrønland, og i de følgende år udvandrede flere.

Først i 1892 vendte danskerne tilbage til Angmagssalik, og i 1894 blev der oprettet en handels- og missionsstation. I den mellemliggende periode var befolkningstallet faldet til omkring 200 individer.

Gennem systematiske samtaler med befolkningen lykkedes det i de kommende år at få kendskab til befolkningens levevis, og det var ikke noget rosenrødt billede, der tegnede sig. Samfundet var kendetegnet ved jævnlige perioder med misfangst og hungersnød. Der var mange interne stridigheder, der udviklede sig til mord og blodhævn, ligesom voldtægt og indavl ikke var ukendte fænomener. (*Lidegaard 1993; Sandgren 1982*)

En del af dem, der havde fulgt med Konebådsekspeditionen til Vestkysten, flyttede ved århundredskiftet tilbage til Angmagssalik distrikt, og befolkningen voksede støt. I 1900 blev der registreret 411 indbyggere i Angmagssalik distrikt, og allerede i 1925 var indbyggertallet oppe på 744, så befolkningstallet tredobledes i løbet af 30 år. Samme år fik Angmagssalik kolonistatus, og inden da var der etableret missionspladser ved Kulusuk og Kuummiut.

Store dele af befolkningen fortsatte det nomadiske liv med skiftende sommer og vinterbopladser, der også ofte skiftede fra år til år. Om sommeren i telt og om vinteren i langhuse i tørv, hvor alle bopladsens indbyggere boede i det samme langhus. I vinteren 1914-15 boede ca. 600 mennesker i 30 huse og dermed gennemsnitligt 20 personer pr. hus. (*Madsen 2009*). Ud over Angmagssalik (i dag Tasiilaq) og de to missionspladser Kulusuk og Kuummiut kom der gradvist mere faste bosteder, men også de skiftede ofte lokalisering. I 1951-52 blev der undervist på 15 bopladser. I perioden 1901 til i dag har der været registreret (mere end) 30 'faste' bopladser, hvoraf de seks er beboede i dag.

Selvom befolkningen fortsatte det nomadiske liv, og selvom nordmændene gradvist reducerede fangsttrykket i storisen, kunne distriktet ikke sikre føde til den voksende befolkning, og befolkningen havde særligt i hungersperioder en tendens til at klumpe sig sammen omkring kolonien og de to missionssteder for at få lidt forefaldende arbejde og mad. For at kunne nå hen til koloni eller missionspladser i hungersperioder foregik der en ikke ubetydelig centralisering af befolkningen, og det betød, at den samlede årlige fangst faldt gennem perioden på trods af, at befolkningen havde fået væsentlig bedre fangstredskaber først og fremmest rifler, og målt pr. indbygger faldt fangsten alarmerende. (*Grønlandskommissionen 1950, bind 6*)

Ammassalik distrikt var altså gået fra at være direkte udrydningstruet, på grund af svigtende fangstunderlag til at være et distrikt, der var helt afhængig af koloniens forsyninger udefra og var dermed alt andet end bæredygtigt.

For at aflaste befolkningspresset i Ammassalik distrikt, men i allerhøjeste grad også som et bevidst politisk træk i den verserende dansk-norske strid om 'ejendomsretten' til Nordøstgrønland, blev der i 1925 oprettet en handelsstation ved munden af Scoresbysund fjorden. Samme år blev der flyttet 82 personer fra Ammassalik distrikt til Scoresbysund, der bosatte sig dels ved handelsstationen (det nuværende Ittoqqortoormiit) dels ved tre mindre bopladser. (*Grønlandskommissionen 1950, bind 6*)

Selvom befolkningstallet faldt som følge af udflytningen til Scoresbysund, blev overensstemmelsen mellem fangst- og dermed erhvervsunderlag og befolkningstal

langt fra genoprettet. Samtidig blev en stor del af dem, der flyttede, regnet for at være blandt de mest driftige og omstillingsparate.

De følgende år forsatte befolkningstilvæksten i Ammassalik distrikt og i 1948 var indbyggertallet oppe på 1.200, og dermed en seksdobling af befolkningen på 56 år. (*Grønlandskommissionen 1950, bind 6*) Grønlandskommissionen af 1948 vurderede, at fiskeri ikke vil kunne sikre en bæredygtig økonomi for distrikterne, og at produktiviteten inden for det primære erhverv også i fremtiden vil være for lille. Derfor ville befolkningen forsætte med at være alt for afhængige af lønnet arbejde ved kolonien og udstederne samt af socialforsorg.

Derfor overvejede kommissionen at flytte befolkningen, inklusiv Scoresbysund, til Vestgrønland, og det blev vurderet, at østkystbefolkningen relativt let ville kunne absorberes og indgå i det produktive erhverv på Vestkysten. I den forbindelse blev det diskuteret, om det var nødvendigt at opretholde bosætningen for at fastholde den danske stats suverænitet. Vurderingen var, at med Haagdomstolens kendelse i 1933, der fastslog, at hele Grønland er dansk, og efter etableringen af vejstationer langs østkysten helt til Danmarks Havn, var der ikke længere et behov for en østgrønlandsk befolkning. (*Grønlandskommissionen 1950, bind 6 s. 30*)

Kommissionen afviste derfor ikke en folkeflytning men fastholder princippet om frivillighed og stillede sig tvivlende over for, *'i hvilket omfang en frivillig overflytning, baseret på løfter om hjælp til start af erhvervsvirksomhed, vil få succes. Den østgrønlandske befolkning er betydelig mere primitiv end den vestgrønlandske, og efter sagkyndiges mening er den meget stedbunden'*. (*Grønlandskommissionen 1950, bind 6 s. 31*)

Kommissionen anbefalede derfor i første omgang at prøve, om der kunne udvikles et bedre økonomisk funderet erhvervsgrundlag, hvor der peges på hajfiskeri og brug af større fartøjer til sælfangst i storisen. Det overvejedes endvidere, om befolkningen bevidst skulle spredes for at sikre de enkelte bosteder et bedre fangstunderlag, men ideen afvises, fordi den ikke harmonerede med opbygningen af et acceptabelt skole- og sundhedsniveau. Samtidig erkendes det, at viden om de potentielle erhvervsmuligheder ikke var tilstrækkelige til at komme med en egentlig anbefaling om udvikling af østkystens erhvervsgrundlag versus en flytning af befolkningen.

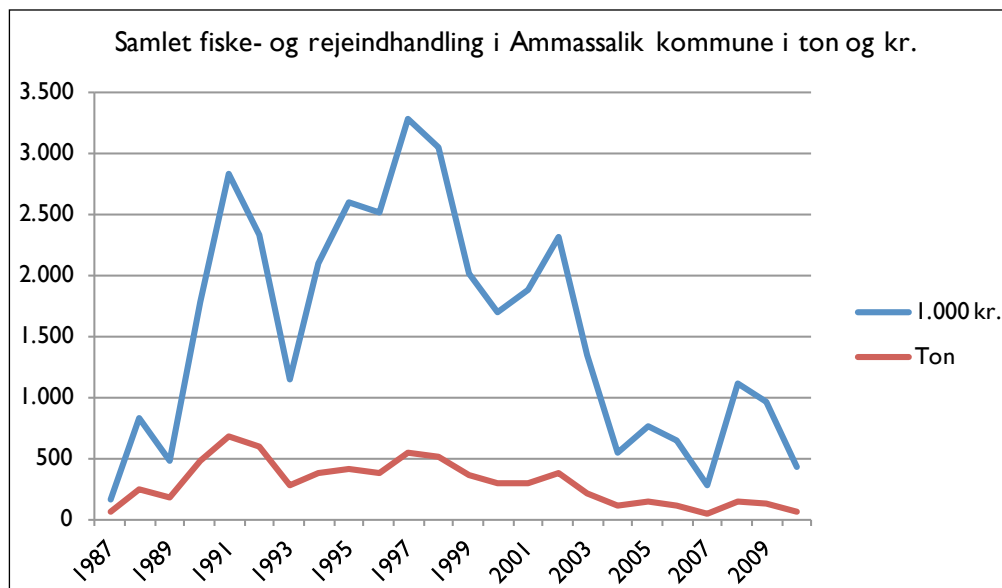
På grund af de høje transportomkostninger og det ringe fangstunderlag anbefalede kommissionen, at der indføres særlige indhandlingspriser, og *'at pris- og lønpolitik [...] tilrettelægges, således, at det produktive arbejde ikke bliver mindre tillokkende end arbejdet som lejet eller kivfak'*. (*Grønlandskommissionen 1950, bind 6 s. 68*). Det indebærer en højere indhandlingspris, end det er markedsøkonomisk rentabelt, hvor indhandlingsprisen i resten af landet skulle følge verdensmarkedspriserne.

Samtidig vurderede Grønlandskommissionen, at udviklingen ikke er nået så langt, at den østgrønlandske befolkning kan ligestilles med den danske, som det foreslås for vestkysten. Østgrønlænderne skulle altså forsat have en politisk status og indflydelse, der var ringere end for resten af Kongeriget. Og på grund af de dårlige kommunikationsmuligheder frarådes det, at østkysten fik sæde i landsrådet, og det anbefales, at administrations- og beslutningskompetence vedr. flest muligt spørgsmål overdrages til en dansk embedsmand (kolonibestyreren). (*Grønlandskommissionen 1950*) Først i 1961 blev Ammassalik, Ittoqqortoormiit og Qaanaaq inddraget i de demokratiske strukturer, som gjaldt for resten af Grønland, ved at de tre distrikter blev repræsenteret i Landsrådet, og Ammassaliks første kommunalbestyrelse blev valgt i 1963. (*Andersen 2008*)



Trods de overordnede anbefalinger fra Grønlandskommissionen blev der fortsat gjort forsøg på at sprede befolkningen på et større fangstområde, og i 1950 blev der etableret et depot og forsøgsfiskeri ved Akornniaq (Skjoldungen) omtrent halvvejs nede ved Kap Farvel. I området havde der siden 1930'erne boet en gruppe ved fire små bopladser, der var flyttet ned fra Angmagssalik, og som levede en traditionel fangertilværelse. I forbindelse med åbningen af depotet flyttede nogle flere fra Angmagssalik derned, så det blev en egentlig bygd, og efterhånden fik de en rimelig indhandling af først hajlever, siden torsk og senere hellefisk. Men da der blev fundet torsk i fjordmundingen ved Ammassalik og inde i fjorden ved Kuummiut blev indhandlingsanlægget og befolkningen flyttet til Kuummiut i 1964. (Fisker 1984; Hennings)

I 1960'erne kom der rimeligt godt gang i torskefiskeriet omkring Kuummiut og Ammassalikfjordens munding. Kuummiut voksede voldsomt til distriktets største bosted med omkring 600 indbyggere og ca. 70 ansatte på fabrikken, hvor der i 1960 blev indhandlet 1.200 ton. (Andersen 2008) I samme periode var der også i mindre omfang gang i torskeindhandlingen ved Kulusuk (Kap Dan) og Sermiligaaq. Men torsken forsvandt, og der er aldrig for alvor kommet gang i anden indhandling i distriktet. Der var i 1990'erne en femårig periode med lidt indhandling af rejer, men ikke af større betydning, og ellers har der løbende været indhandling af hellefisk.



Samlet indhandling af fisk og rejer i Ammassalik distrikt i ton og kr. fra 1987 til 2010 (Grønlands Statistik 2012 d). De store udsving i indhandlingens værdi skyldes verdensmarkedspriserne og forskelle i arter.

I de kommende årtier fortsatte den 'almindelige' gradvise centralisering af befolkningen, som det skete i resten af Grønland, hvor en række mindre bygder og bopladser blev afviklet og befolkningen samlet i de større bygder og Ammassalik (Tasiilaq). Ligesom bosætningen ved Akornniaq (Skjoldungen) blev også bosætningen oppe ved Kangerlussuaq, der havde relativt god fangst, lukket. Stedet bruges stadig som sommerfangstplads af nogle af de bedste fangere, selvom der skal sejles ca. 300 km for at komme der op.

I dag er befolkningen samlet på et geografisk relativt lille område af den enorme østkyst, og centraliseringen betød, at fangstunderlaget for det enkelte bosted blev forringet, fordi der ganske enkelt er for mange mennesker i forhold til potentiel fangst.

Ammassalik distrikt har siden etableringen af missions- og handelsstationen aldrig haft et erhvervsgrundlag – endsige et fangstunderlag, der kunne sikre opretholdelsen af befolkningens eksistens, og selv under torskefiskeriet i 1960'erne var man massivt afhængig af økonomisk hjælp og forsyninger fra Danmark. Det betyder, at der aldrig er foregået en egentlig omstilling fra fanger til fiskerkultur, på trods af at en del af befolkningen i en periode havde et rimeligt udkomme af torskefiskeriet. Lidt hårdt trukket op er der foregået en omstilling fra en kultur i sammenbrud til en subsidieret kultur. Det er en meget vigtig forudsætning for at kunne vurdere distriktet og de igangværende udviklingsdynamikker.

## *Den kulturelle interaktion*

Selvom Ammassalik distrikt i danskernes og vestgrønlandernes øjne er isoleret og afsondret, har befolkningen været udsat for en massiv udefrakommende kulturel påvirkning, og ikke kun fra Danmark.

Under anden verdenskrig etablerede amerikanerne luftbasen Bluie East Two ved Ikateq mellem Kuummiut og Sermiligaaq, hvorved distriktets indbyggertal med et slag blev fordoblet, og der opstod en ikke ubetydelig interaktion mellem lokalbefolkningen og de amerikanske soldater, der dels betød tilgang til en række nye varer og goder men også betød noget, som vi med nutidens øjne vil betegne som massiv prostitution. Der foregik i de år en meget stor genetisk opblanding af befolkningen i de omkringliggende opladser og udsteder.

I 1950'erne blev lufthavnen lukket og aktiviteterne flyttet til Kulusuk (Kap Dan), hvor amerikanerne anlagde radarstationen DYE-4 på toppen af fjeldet og en tilhørende lufthavn 3-4 km fra bygden i 1956. Der blev hurtigt etableret en grusvej mellem bygden og lufthavnen og videre op til DAY-4. Hver fredag kørte en bus ned til bygden og hentede kvinder med deres beskidte vasketøj op til radarstationen, hvor der gennem weekenden blev festet og vasket tøj, og søndag aften blev kvinderne kørt ned igen til bygden godt brugte men med rent tøj, dollar, cigaretter og sprut. De lokale mænd, der var gift med kvinderne accepterede systemet, fordi det skaffede penge og sprut, men der opstod også nogle voldsomme mellemmenneskelige gnidninger og personlige tragedier.

Inden basen lukkede i 1991 var der foregået en markant opblanding af bygdens befolkning. Nogle af kvinderne flyttede med den amerikanske kæreste til USA, andre fulgte med de danske mænd, der arbejdede ved basen, til Danmark, men langt fra altid gik det godt, og mange flyttede tilbage igen. Der opstod en relativt stor gruppe unge, der pga. opvæksten var dobbeltsprogede, men som også havde store kulturelle og identitetsmæssige problemer.<sup>a</sup>

Principielt forsøgte Danmark at holde alkohol ude af distriktet, ligesom det var aftalt med amerikanerne, at der ikke måtte foregå interaktion mellem basepersonale og befolkningen, men virkeligheden blev en anden.

---

<sup>a</sup> Baseret på flere samtaler med indbyggere i Kulusuk og i høj grad Anna Kuitse Thastum og Arvid Thastum.

Efter koloniseringen havde danske og vestgrønlandske tjenestemænd og tilsvarende ret til indførsel af alkohol til 'eget forbrug', og tilsvarende for de mange danske håndværkere efter krigen, og ingen af parterne holdt sig tilbage med at dele de våde varer med lokalbefolkningen, og fik lært mange selv at brygge immiaq<sup>a</sup>. I 1957 blev der indført en mindre ration spiritus til lokalbefolkningen, og i 1959 blev alkoholsalget delvist frigivet, og det forstærkede et massivt alkoholproblem. (Mikkelsen 1960)

Hvor den kulturelle forandringsproces er gået hurtigt i Grønland, er den foregået langt hurtigere i Ammassalik distrikt.

## Distriktet i dag

Siden det kortvarige torskefiskeri ved Kuummiut og i mindre omfang ved Kulusuk har distriktets erhvervsgrundlag været reduceret til fangst og lidt indhandling af sælskind, isbjørn, hvalros- og narhvalstand, samt lidt indhandling af fisk i Kuummiut. Hertil skal lægges alt det, der er nødvendigt for at få distriktet til at eksistere i form af administration, undervisning, børnepasning, sygehus, ældrepleje, infrastruktur, forsyning og handel. Som eneste landsdækkende institution eller virksomhed er Post Greenlands Filateli med 15 medarbejdere lokaliseret i Tasiilaq, og indtil i år var Tele i Tasiilaq center for kystradioen for østkysten, men den funktion er nu flyttet til Aasiaat. Tele varetager forsat den lokale telekommunikation og opsendelsen af vejrballer, hvilket giver nogle arbejdspladser. Der er jævnligt nogle fra Tasiilaq og byderne, der har hyre på en trawler, men beskæftigelsesmæssigt tæller det ikke meget. Der er efterhånden



*Tasiilaq fra Blomsterdalen juli 2007*

---

<sup>a</sup> Simpel alkohol fremstillet af vand, sukker og bagergær

udviklet en del turisme i distriktet, der genererer nogle arbejdspladser også for lokalbefolkningen, men økonomisk er det primært ikke grønlandere, der sidder på området.

I 2004 gennemgik jeg sammen med den nu pensionerede kommunaldirektør Laurits Bloch bl.a. omfanget af privat erhvervsliv i Tasiilaq by. Vi fandt frem til syv virksomheder eller enkeltpersoner, hvoraf de fleste er afhængige af offentlige opgaver. Der er siden kommet et par stykker mere, fordi den lokale entreprenørvirksomhed er splittet op, samt et par ikke grønlandske turoperatører. Det betyder, at den primære indtægtskilde for størstedelen af befolkningen på et eller andet plan er det offentlige, og i det lys er det interessant, at de offentlige omkostninger ved drift af distriktet ligger i den lavere ende set på landsplan, som det vises i bogens økonomiske del. Det giver en klar indikation af det offentlige serviceniveau i Ammassalik.

I mange henseender fungerer distriktet som en selvstændig ø i Grønland, og den primære kontakt og persontransport til omverden foregår via Island. Da DYE-4 lukkede i 1991 overtog hjemmestyret lufthavnen, der nu fungerer som indfaldsvejen til distriktet, og det har givet nogle arbejdspladser til befolkningen i Kulusuk.

Østgrønland har sit eget sprog, der ganske vist er en dialekt af grønlandsk, men af sprogfolk vurderes til at være mindst lige så forskelligt som dansk og svensk, og der er markante forskelle helt ned på de centrale og mest dagligdags ord som 'imaqa' (måske – og som kulturelt har en langt bredere og vigtigere betydning), som på østgrønlandsk er 'upa'. Sprogforskellene kombineret med de kulturelle forskelle har gjort, at befolkningen på vestkysten ser ned på østkystbefolkningen, og for rigtig mange fra østkysten har det været en kulturel nedtur at flytte til vestkysten, fordi de følte, at de blev mobbet, så mange er skyndsomst flyttet tilbage igen. Det har også betydet, at befolkningen er blandt den dårligst uddannede i Grønland. At tage en uddannelse kræver overvindelsen af mange barrierer – sprog, kultur, afstand.

På vestgrønlandsk hedder østkysten Tunu (bagsiden), og sådan oplever den østgrønlandske befolkning også, at de bliver behandlet. Som min gamle kollega Eli, der er leder af Piareersarfik (de lokale vejlednings- og introduktionscentre) i Tasiilaq plejer at sige: *'Bagsiden? Nej vi er forsiden af landet – i østen stiger solen op'*.

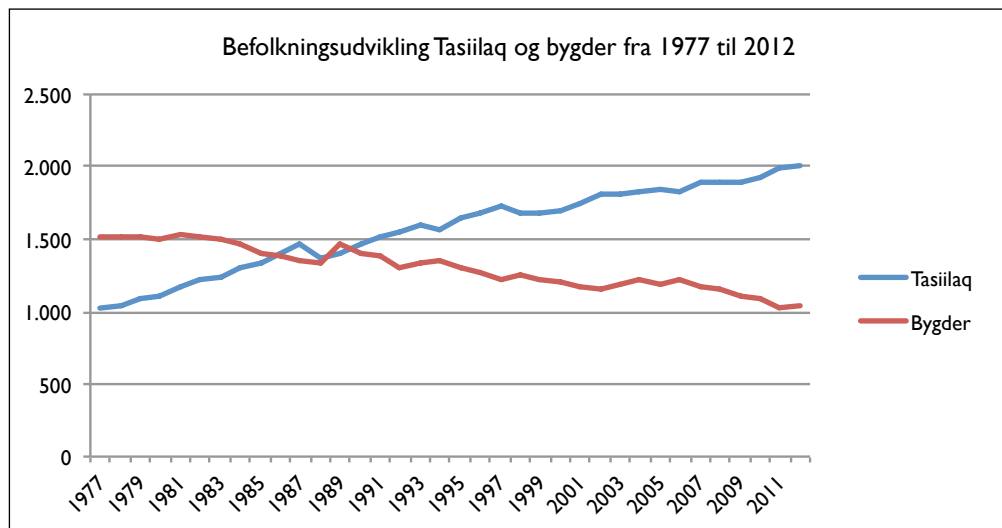
Det er veldokumenteret, at Østgrønland er meget socialt belastet, (Christensen 2008) og Kommuneqarfik Sermersooq opsummerer det som:

- Udbredt fattigdom
  - Dårlige lokale uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder
  - Boligmangel i byen og en generelt dårlig boligstandard
  - Begrænsede behandlingsmuligheder fx i forhold til alkoholmisbrug, ludomani og psykiske lidelser
  - Store sociale problemer, der bl.a. afspejles i omfanget af vold, seksuelle overgreb, et meget udbredt og problemskabende alkoholmisbrug og selvmord
  - Forældrene har generelt færre ressourcer end forældre i det øvrige Grønland.
- (Kommuneqarfik Sermersooq 2011)

## Befolkningsudvikling

Ammassalik har landets yngste befolkningssammensætning, hvor omkring en tredjedel er under 18 år i såvel Tasiilaq som byggerne. I løbet af de 35 år fra 1977 til i dag er distriktets befolkningstal vokset med 20 % fra 2.537 til 3.044 indbyggere. Samtidig er

der foregik en betydelig forskydning fra bygderne til Tasiilaq, der er vokset fra 1.023 i 1977 til 2.004 i 2012.



Befolkningsudvikling i Tasiilaq og bygderne samlet fra 1977 til 2012 (Grønlands Statistik 2012 a)

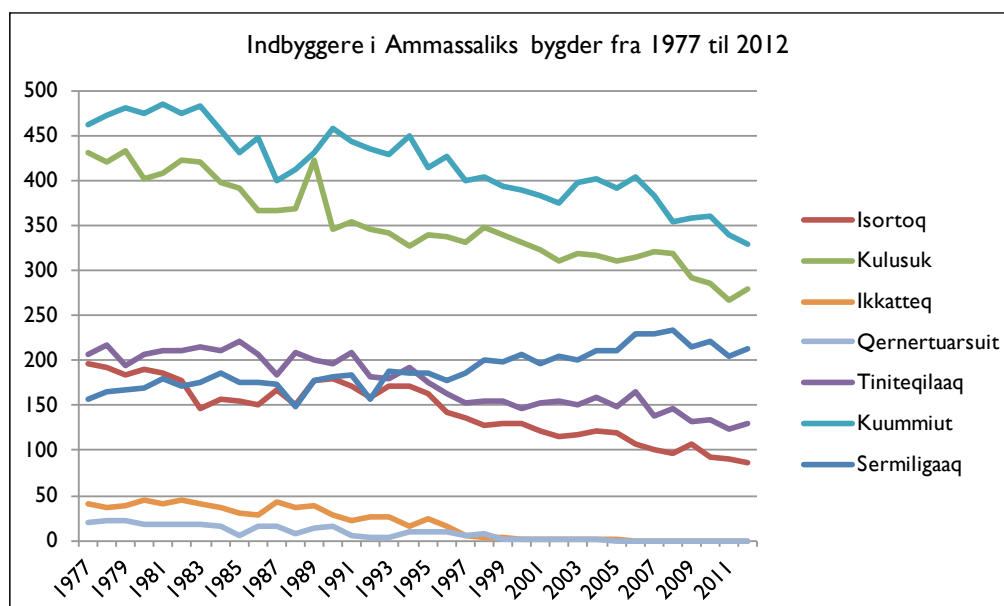


Blomsterdalen, Tasiilaq, august 2005

Det er karakteristisk, at Ammassalik distrikt gennem hele perioden har haft en langt mere ligelig kønsfordeling, end generelt for Grønland, og at det gælder både Tasiilaq og bygderne, hvor Tasiilaq i dag har 95 kvinder pr. 100 mænd, og bygderne 89 kvinder pr. 100 mænd, medens det på landsplan er 90 kvinder pr. 100 mænd i byerne og 84 kvinder pr. 100 mænd i bygderne. Samtidig har distriktet en væsentlig yngre og mere homogen alderssammensætning end landsplan. Set over tid er der dog opstået en mindre ulighed i bygdernes mand-kvinderelation, hvor der i 1977 var 101 kvinde pr. 100 mænd.

## Bygderne

Der er i dag fem bygder tilbage i distriktet, og bortset fra Sermiligaaq har de alle gennem de sidste 35 år oplevet en befolkningstilbagegang, og i perioden er to bygder langsomt blevet afviklet.



Befolkningsudvikling i bygderne i Ammassalik distrikt fra 1977 til 2012, markeret med syd øverst og nord nederst, (Grønlands Statistik 2012 a). <sup>a</sup>

For at belyse bygdernes udviklingsdynamik har jeg primært valgt at fokusere på Kuummiut og Isortoq. Kuummiut er distriktets største bygd og det eneste sted, hvor der findes et indhandlingsanlæg, og Isortoq er i dag distriktets mindste bygd og samtidig den bygd, hvor fangst har den største betydning. Specielt udviklingen og forudsætningerne for Kulusuk og Sermiligaaq er noget anderledes, hvorfor det sidst i kapitlet er en lidt mere uddybende beskrivelse af udviklingsdynamikken i disse bygder samt Tiniteqilaaq.

a Den Ikkatteq, der indgår i grafen, er 'Lille Ikkatteq' og ikke det samme sted, som amerikanerne anlagde en lufthavn ved under anden verdenskrig. Bostedet Ikkateq, der opstod ved lufthavnen blev nedlagt relativt kort efter lufthavnens lukning.

## Om at rejse Ammassalik september 2011

Straks jeg kom ind i den lille lufthavn i Kulusuk kom Bolette løbende. 'Kåre jeg skal have din billet'. Lidt forundret fulgte jeg pligtskyldigt med, og fluks blev jeg udstyret med et bordingcard til den første helikopter til Tasiilaq frem for den, jeg var booket til et par timer senere. Det er jo skønt, når nogen tænker på en, og hånden på hjertet, jeg har gennem tiden brugt rigeligt af dage i Kulusuk lufthavn på at vente på at komme videre ud i verden. Samlet er det nok her, jeg har siddet mest vejrfast - bl.a. de par gange, hvor smeltevandets havde omdannet gruslandingsbanen til en større sø.

I Tasiilaq blev jeg hentet af Robert i heliporten og kørt hen til hans gode indkvarteringssted, hvor jeg lige læssede af og så fik en lift ned til havnen. Robert er gået på pension og bor nu i Danmark, men han er blevet tilkaldt hen over sommeren af efterfølgeren for S&G og sidder igen i sin vante gummiged.

Videre rundt i byen mødte jeg Nunnuma og Aviaja – stor knus og opdatering på, hvad der er sket siden sidst. Besøgte Gerda hos Tele, hvor hun havde vagt, og fik en hyggelig sludder.

Mandag blev brugt til at løbe rundt og samle data ind. Anders Pivat fra kommunekontoret havde fået indsamlet de data, jeg manglede vedr. socialområdet. Et kæmpe arbejde han måtte bruge en weekend på at løse. Hos Lea fik jeg et rimeligt godt overblik over fordelingen af barselsdagpenge, så nu mangler jeg kun boligsikring, og pigen i folkeregisteret vil prøve at løse det til næste uge, og sekretariatschef Johannes Kali lovede at skubbe på.

## Isortoq

Isortoq er i dag distriktets mindste bygd og samtidig den, jeg personligt kender mindst til, hvor jeg har et rimeligt godt og mangeårigt kendskab til distriktets øvrige bygder.

Isortoq er den sydvestligste bygd, og ligger på den anden side af Sermilik fjorden i forhold til resten af distriktet, og isforholdene gør det ofte vanskeligt at komme til bygden. Jeg har uden held forsøgt nogle gange, hvor isen har stoppet os på vejen, og det er først lykkedes her i sommeren 2011. Alternativt kunne jeg have taget helikopteren fra Tasiilaq, men tidligere var der kun en ugentlig afgang, og så har det ikke passet ind i forhold til de arbejdsopgaver, jeg har haft andre steder.

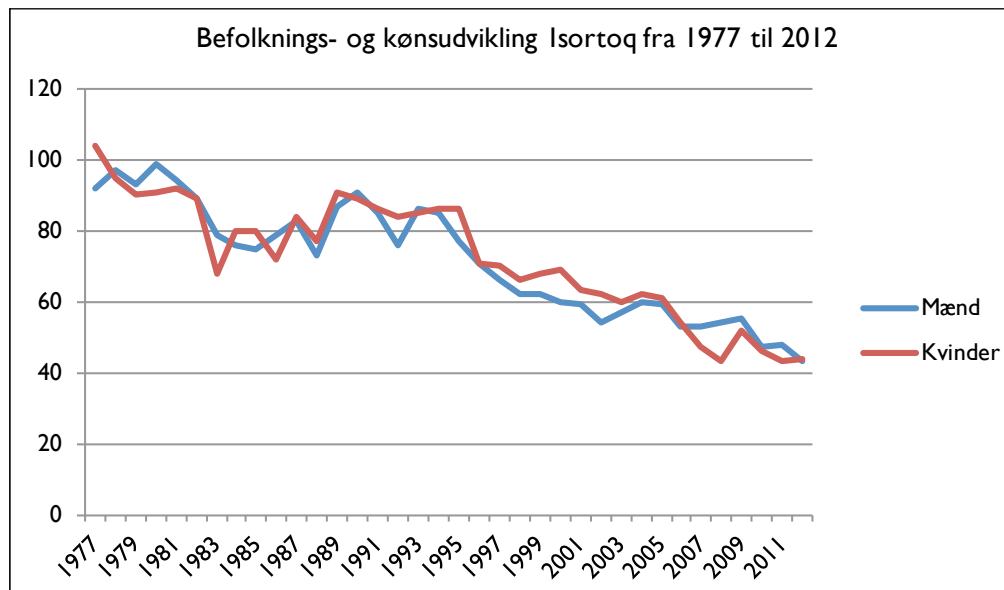
Isortoq har været kendt som boplads fra engang i begyndelsen af forrige århundrede, og har haft udsteds- eller bygdestatus i godt et halvhundrede år. Bygden ligger på en lille vindomsust skærgårdsø uden mange græstotter med Danmarksstrædet og storisen på den ene side og indlandsisen høje stejle bræer på den anden. Naturen yder ikke meget læ for det barske vejr, men området med storisen og indlandsisens kælvende bræer gør det til en af de bedste fangstpladser i distriktet. Her er mange sæler, småhvaler, hvalros og som følge deraf isbjørne, og der er jævnligt mulighed for at fange sildepisker, og det er grunden til at folk har bidt sig fast her.

Det, der nok har gjort Isortoq mest kendt, er, at der er få km fra bygden til det sted, hvor de fleste ture eller ekspeditioner over Indlandsisen har deres opstigningen til el-



ler nedstigningen af indlandsisen, og at bygden benyttes som base i forbindelse med disse ture.

Selvom Isortoq har oplevet en relativt markant fraflytning gennem de seneste 35 år, og indbyggertallet er blevet mere end halveret, har kønsfordelingen holdt sig meget lige, hvor der for de fleste øvrige bosteder, der har oplevet markant befolkningstilbagegang, er opstået et kvindeunderskud.

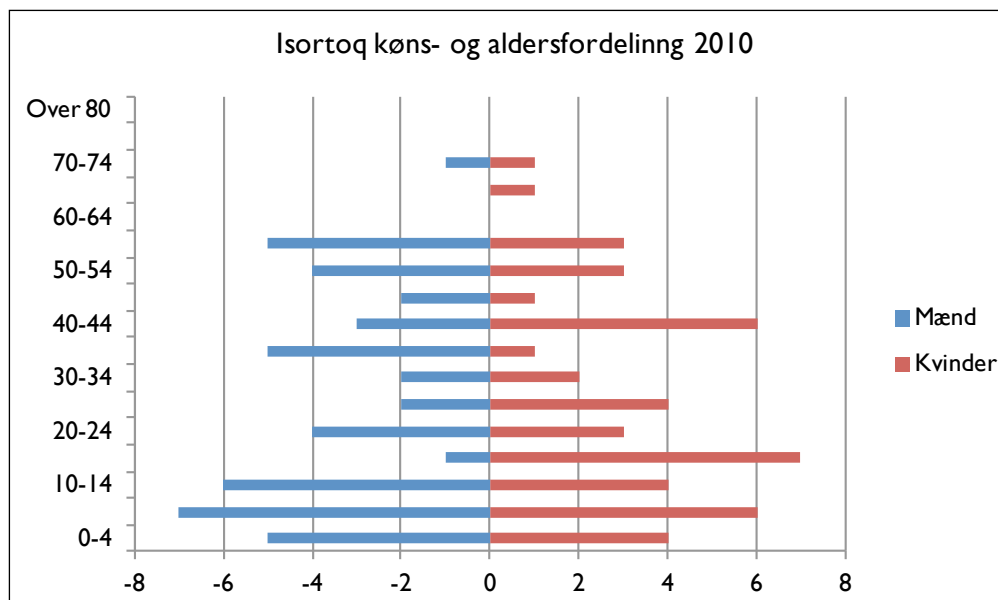


Befolknings- og kønsudvikling for Isortoq i perioden 1977 til 2012 (Grønlands Statistik 2012 a).



Isortoq august 2011





Køns- og aldersfordeling for Isortoq i 2010 (Grønlands Statistik 2012 a)

## Interviewede

I Isortoq blev der under besøget i september 2011 gennemført interview med:

- Dines på omkring de 50 år der kommer fra bygden og gennem flere år har arbejdet på skolen som timelærer.
- James er fanger i slutningen af fyrrerne og med i bygdebestyrelsen. Det var også ham, der sammen med sønnen sejlede mig til Tiniteqilaaq, hvor jeg på vejen fik talt med sønnen.
- Butiksbestyreren. Kvinde i begyndelsen af trediverne med tvillingepiger på omkring 8 år og en datter på 3. Hun kommer fra Kuummiut og manden er født i Isortoq. De har besluttet at flytte til Tasiilaq, hvor de har fået en lejlighed, i løbet af efteråret for at børnene kunne blive undervist af uddannede lærere.

Endvidere havde jeg en del kortere samtaler med andre af bygdens indbyggere, og så havde jeg en god lang fangsttur med Salo, der er en af bygdens bedste fangere.

I Isortoq mødte jeg Anna, der er viceskoleinspektør i Tasiilaq, som var en tur i bygden for at undervise i dansk og engelsk og hjælpe med at få lidt mere struktur på undervisningen og udvikle pædagogikken. Vi fik en god snak om skolen i Isortoq, og senere på turen havde jeg et længere interview med hende på kontoret i Tasiilaq om skolesituationen i alle byggerne. Anna er ved at være en ældre lærer, er vokset op i Tasiilaq med en far fra Kulusuk, men hun har alligevel haft en atypisk opvækst, fordi moderen er delvist opvokset i en dansk plejefamilie og som ung boede fem år i Danmark. Så Anna har lært dansk fra lille, og moderen fik overtalt sin mand til at tage en skippereksamen, så familien har også haft en rimelig økonomi.

## Erhvervsgrundlag

Isortoqs erhvervsgrundlag og egentlige eksistensberettigelse er den gode fangst ved bygden og langs kysten mod syd, og flere af fangerne tager ind i mellem på fangstture helt ned til Akornniaq (Skjoldungen). Ud af befolkningen i den arbejdsduelige alder (18-64 år) på 53 i 2010 var der 16, der blev omtalt som egentlige fangere, og de øvrige arbejdspladser er skolen med 4 uuddannede timelærere, pedel og rengøring, Pilersuisoq (butik, indhandling, tankanlæg, post, heliport mv.) ca. 5, kommunen med filialkontor, hjemmehjælp, snerydning, renovation mv., 1 i elværket, 1 på sundhedsstationen samt en læser i kirken, og så har bygden en lille privat kiosk.

I 2009 indhandlede de 16 fangere samlet 1553 sælskind, hvilket gennemsnitligt giver dem hver knapt 28.000 kr. (Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug 2011)

*Dines: Her er meget god fangst – august og september de tager 20 km syd – mange sæler – her ude mange sæler i oktober og november.*

Isortoq er det bosted i distriktet, der har forholdsvis færrest på førtidspension (fire), og den samlede socialhjælp (takstmæssig og transvurderet hjælp) svarer til under tre årsværk. De fleste klarer dagen og vejen ved en kombination af småjobs for det offentlige og fangst. Der foregår ikke noget fiskeri til andet end eget forbrug, for der er ingen indhandlingsmuligheder, og med isforholdene og afstanden til Kuummiut giver det ingen mening at basere et fiskeri på indhandling der.

Når fangst er hovederhvervet, og der ikke er mulighed for indhandling af fisk, har det store konsekvenser, at sælskindspriserne er så lave. Samtidig har Cites-bestemmelserne<sup>a</sup> betydet, at det er blevet vanskeligt at sælge isbjørneskind samt narhval- og hvalrostand, fordi turisterne ikke kan have det med ud af landet. Tidligere var det ikke ualmindeligt, at turisterne, der havde krydset indlandsisen skulle have et isbjørneskind eller noget tand med hjem.

*Salo: Mange sæler [...] kun 250 kr. ca. for skind – dårligt [...] ikke tjene penge [nok].*

Det der skaber bygdens pengeøkonomi er primært de offentlige arbejdspladser, men det der sikrer befolkningen den primære føde er fangsten fra havet, og her holdes traditionerne med kød til alle i hævd.

Da Salo og jeg vendte hjem i tiltagende mørke efter en god fangsttur, stod der en ung fanger i vandkanten og flænsede en delfin, medens der kom en lind strøm af beboere og hentede kød og mattak, og der blev sendt børn med fyldte plastikposer til dem, der ikke selv kunne komme. Han havde været alene på fangst, da han mødte en større flok delfiner, og det lykkedes ham at sejle en op og harpunere den, inden den blev skudt. Hvis man skyder først, er der stor chance for at den synker. Medens vi stod og talte om, hvor han havde fanget den, spurgte han *'skal du have et stykke?'* Jeg takkede pænt ja og forklarede, at jeg var alene og skulle rejse næste dag, så det skulle bare være et lille stegestykke til aftensmaden, og fluks stod jeg med godt to kg i hånden. Jeg forklarede, at det nok var lidt vel meget til min 'lille' mave. Han så undrende på mig og stykket blev halveret, så de næste aftener smovsede jeg i nyfanget delfin med lækker mattak. Her betaler man ikke for kød.

De faldende sælskindspriser og stigende leveomkostninger som følge af afskaffelsen af enspris på detailhandel, el og vand har slået økonomien i stykker for mange familier.

---

a International konvention om handel med udryddelsestruede dyr og planter



Isortoq, delfin parteres, august 2011

*James: [Afskaffelsen af] enspris – varer, el, vand – meget dyrere at bo her. Derfor mange er flyttet til Tasiilaq [...] ikke noget arbejde i Tasiilaq – socialhjælp. [...] Dårligt liv i Tasiilaq – ingen penge – dårlig fangst. [Nogen] flytter tilbage til Isortoq.*

*Ole (kommunens fiskeri- og fangstkonsulent): Der er mest sæler i området, og så er der narhvaler hele året, men de er forbandet svære at komme til, fordi de ligger og gemmer sig i isen [...] det er de to fjorde syd for med meget is, det ligger de og gemmer sig i.*

James og jeg drøftede selvstyre planer om at satse på storskalaindustri og miner, som han syntes lød spændende, men havde absolut ingen tiltro til, at nogen fra bygdene ville komme til at arbejde der.

*James: Vi kan ikke sproget. [...] [De] arbejder på helt anden måde – faste tider – vi arbejder når fangst – måske meget mere.*

## Udviklingspotentialer

Isortoqs udviklingspotentialer er uløseligt knyttet til havets levende ressourcer og den geografiske placering. Udnyttes de ikke, giver stedet ikke mening.

Til gengæld bliver havets levende ressourcer langt fra udnyttet optimalt. Hvor der før var sult og misfangst i distriktet på grund af nordmændenes massive sælfangst i stori- sen, er sælbestanden vokset betydeligt, og kombineret med småhvaler, hvalros og

sildepisker samt i ny og næ en isbjørn kan der i Isortoq i dag fanges langt mere, end den lille befolkning kan sætte til livs. Det skyldes naturligvis også, at kostvanerne har ændret sig gennem det sidste århundrede, hvor befolkningen inden oprettelsen af handel og mission spiste kød kombineret med lidt fisk og om sommeren 'krydret' med lidt bær, kvan mv., tilsættes kødet nu ris, pasta mv., og der suppleres med brød og pålæg.

Problemet er, at fangsten ikke kan indhandles, bearbejdes og opbevares, inden det kan sendes rundt til resten af landet, hvor der faktisk er en vis efterspørgsel efter især mattak men også andet af fangsten, og godt tørret kød er i høj kurs.

*James: Vi mangler indhandling – mange narhvaler, delfiner, sæler og sildepiskere – sælge til Vestkysten.*

Gennem tiden har jeg talt nogle gange med den tidligere borgmester Vittus Mikaelson, der er fanger fra Isortoq, om Isortoqs og den sydlige del af distriktets gode fangstfangstmuligheder, som han finder, bliver alt for dårligt udnyttet, og han ser gerne, at der bliver sikret mulighed for at indhandle kød og mattak, og har prøvet at rejse sagen politisk.

Når her er så god fangst, må der nødvendigvis også være godt med fisk og muslinger, der er fangstdyrense føde. Mig bekendt er det ikke i tilstrækkeligt omfang undersøgt for Isortoq og kyststrækningen mod syd. Det fordrer dog igen en indhandlingsmulighed, da isforholdene og afstanden ikke muliggør indhandling i Kuummiut.

Isortoq har også gode muligheder for at kombinere fangst med turisme, for der kommer allerede nogle turister, der har taget turen over isen eller skal til det, men der er ikke opbygget noget 'modtageapparat', så de indkvarteres på bedste besked i servicehuset, i nogle tilfælde skolen og ellers ligger de i telt. Derfor er det meget begrænset, hvad befolkningen tjener på turismen.

*James: Der kommer turister om vinteren – marts, april og maj på ski fra Vestkysten – over isen. I maj mange turister her. [...] Henter dem ved isen – eller sejler over. [...] Ikke nok huse til turister – måske tjene penge.*

Bygden har på grund af de gradvise affolkning flere tomme huse, og ofte er de i rimelig god stand (bortset fra de trænger til at blive malet) også fordi fraflytterne ofte har beholdt husene og benytter dem ved besøg og fangstrejser.

*James: Jeg har tomt hus – vil sætte i stand – turister.*

*Dines: Her er mange tomme huse – jeg har hus der ude (peger mod syd i bygden) – bor der oppe i lærers hus (peger en anden vej) – måske leje ud til turister.*

At afslutte en tur over Indlandsisen med en uges ophold i Isortoq i et godt varmt hus med adgang til bad i servicehuset, og en lokal der i sit hjem eller i en lille 'restaurant' serverer veltilberedt frisk fangst, samt mulighed for at komme med på fangstture, kunne godt blive et hit, der ville bidrage fornuftigt til bygdens økonomi. Men det vil formodentlig kræve en hjælpende hånd fra Turistkontoret i Tasiilaq og kommunen at etablere de nødvendige lokale strukturer.

## Børn og uddannelse

Skolen, der under mit besøg havde 16 børn, har i årevis stået uden uddannede lærer, og børnene sendes til kollegiet i Tasiilaq fra 8. klasse for at afslutte folkeskolen. Der er fire uuddannede timelærere og langt mellem unge fra Isortoq, der får en længerevarende uddannelse.



Isortoq, august 2011

*Anna: Der er fire timelærere, den ene kan lidt, men de andre det er bare pasning. Børnene de er meget vidensbegærlige – de vil gerne lære. [...] Enten skal man lave et markant tiltag i bygderne, for at få uddannelsen op på et niveau, som er rimeligt, for det kan ikke blive ved at køre som det kører nu. Ellers skal man sende deres børn tidligere til byen, så de kan lære noget dansk, engelsk og matematik [...]. De er virkelig dygtige til grønlandsk, de er virkelig dygtige til vestgrønlandsk også. For det er det, lærerne kan lære fra sig.*

Manglen på uddannede lærere har været en forandringsagent, hvor nogle af de ressourcestærke familier er flyttet til Tasiilaq, når de fandt, det var nødvendigt, at børnene kom i en skole med uddannede lærer for at afslutte folkeskolen. Et eksempel på det er Vittus, hvis søn Dines har en længerevarende uddannelse.

*Butiksbestyreren: Kan godt lide bo her – stille og roligt [...] glad for arbejde i KNI [...] flytter til Tasiilaq til november – bedre skole. Mine børn [skal] ikke kun gå i skole her. [...] [Jeg har] ikke noget arbejde i Tasiilaq – håber KNI.*

Nogle af de unge, der tager en faglig uddannelse inden for handel og kontor vender tilbage til Isortoq for at arbejde i butikken, fordi de er knyttet til stedet og familien og sætter pris på bygdelivet, men det er svært at finde arbejde i bygden.

Skolevæsenet forsøger at gøre noget ved lærermanglen i Isortoq, og en af lærerne fra Tasiilaq tager jævnligt til bygden for at undervise i dansk og engelsk.

*Dines: Der kommer en lærer fra Tasiilaq [...] lærer dem dansk og engelsk [...] kommer hver måned.*

Kommunen forsøger også på andre måder at sætte mere skub i undervisningen i Isortoq og har bl.a. taget initiativ til afholdelse af lejrskole, så de sidste dage jeg var i bygden, var den meget stille og uden de glade børnestemmer.

*Dines: Vi skal have lejrskole i dag – Salo sejler– det er første gang, men det er kun to dage. Skal ligge i telt.*

Med lejrskolen forsvandt også lærerne og en lille håndfuld forældre, der var med for at hjælpe, og dermed en stor del af bygdens dansktalende, men selv skulle jeg videre den næste dag.

## Udviklingsdynamik

For så vidt er Isortoq en velfungerende fangerbygd, men den er præget af en udviklingsdynamik, der skyldes den manglende økonomi i fangst. Ikke fordi fangsten ikke er værdsat, men den kan på grund af manglende indhandlingsmuligheder ikke afsættes. De øvrige potentialer som fiskeri og turisme, der formodentlig kombineret med fangst ville kunne give en rimelig pengeøkonomi, udnyttes ikke. For fiskeriet fordi der ikke findes indhandlingsmuligheder, og for turismen fordi befolkningen ikke besidder de nødvendige kompetencer til at få det op at stå. De vil være afhængige af lidt startkapital, som de ikke har mulighed for at rejse, da fangsten på grund af de minimale sælskindspriser ikke giver nævneværdig økonomisk indtægt, og der vil formodentlig være behov for praktisk støtte og økonomisk tilskud i en periode.

Hvis der ikke tages en beslutning om at styrke udviklingen, vil Isortoq formodentlig forsat opleve en gradvis affolkning, hvor kun de bedste fangere og deres familier, hvor konen arbejder i butikken eller tilsvarende, samt nogle af de socialt dårligst fungerende bliver. Når befolkningstallet bliver tilpas lille, er det sandsynligt, at det politisk blive besluttet at lukke butikken og skolen, og så viser erfaringen, at der foregår en hurtig affolkning, hvor kun enkelte bliver tilbage.

En kendt udvikling, der er set flere gange før i Grønland.

Det der gør Isortoq noget anderledes er bygdens geografiske placering. Den er en forudsætning for en egentlig udnyttelse af de levende ressourcer syd for Sermilik fjorden, fordi isforholdene gør, at området meget ofte ikke kan besejles fra de øvrige bosteder. Isortoq fungerer som støttepunkt for fangstsejladserne mod syd, for ofte, når man skal hjem til distriktets øvrige bosteder, kommer man ikke længere på grund af isen. Og så er det rigtigt rart at have et sted at proviantere, tanke og søge læ.

*Anna: Jeg er næsten bange for, at Isortoq lukker, hvis der ikke sker noget, at det bare bliver sådan et sted, man tanker op, hvis man skal længere ud af kysten eller hen over isen eller sådan noget.*



Med Salo på slæfangst, august 2011



## Om at rejse - september 2011

Med Hans hjælp fik jeg Thomas til at sejle mig fra Tiniteqilaaq til Kuummiut i dag fredag den 9. september.

Det småregnede, da han hentede mig med kommunens gummiged ved servicehuset. Igen det med at gamle mænd som mig ikke skal bære på bagagen. Hans jolle var lille med en 40 hk påhængsmotor.

Det første stykke ud gennem det smalle sund var spejlblankt, så den fik hane, men da vi rundede og kom ud i fjordsystemet lukkede vejrguderne op for vandluserne, og der stod en god faldvind, så den lille jolle 'bankede pæle', og jeg blev utallige gange mindet om, hvor mange ryghvirvler et menneske har. Godt man er en ung mand i halvtredserne og ikke lider af knogleskørhed, for så var det hele da blevet til benmel. Godt gennemrystet ankom vi efter en lille time, og jeg blev installeret i servicehuset.

### Den videre færd til Tasiilaq

Mandag havde jeg planlagt at tage til Tasiilaq, men om morgenen blæste det, og Møller kom og fortalte, at der var kuling ved Tasiilaq, og at ingen ville sejle. Det var flyvedag, så jeg gik ned i butikken og forhørte mig, om hvornår der var forbindelse, og jeg valgte den sene kl. 13.

Fra 11.30 til 12.30 talte jeg med Karl Kristian, og så skulle jeg nå over og pakke det sidste og aflevere nøglen, så jeg løb op til heliporten, hvor absolut intet skete. Efter noget tid gik jeg tilbage til bygden for at høre. Der var nærmere besked kl. 14. Og der var igen nærmere besked kl. 15.

Jeg opdagede, at sygeplejerske John var i Kuummiut med øjenlægen og en optiker, så jeg fandt ham og hørte, om jeg kunne få en lift med til Tasiilaq. Det var OK, hvis de ikke skulle have en patient med, og der ikke kom en helikopter.

Flyvningen blev aflyst, og jeg slæbte mine ting ned til Johns båd, hvor lægen og optikeren kom med deres ting ved 17.30 tiden.

Det blæste stadig en del, og da vi kom ud af fjorden, var der store dønninger, så det gik langsomt på hele turen, fordi vi havde vinden ind agten for tværs og ofte var ved at sejle ud af søen, så vi måtte bremse meget op. Det blev et par timers stående sejlads for at afværge de værste bump, og der skulle jævnlige holdes på forskellige ting.



Isortoq august 2011

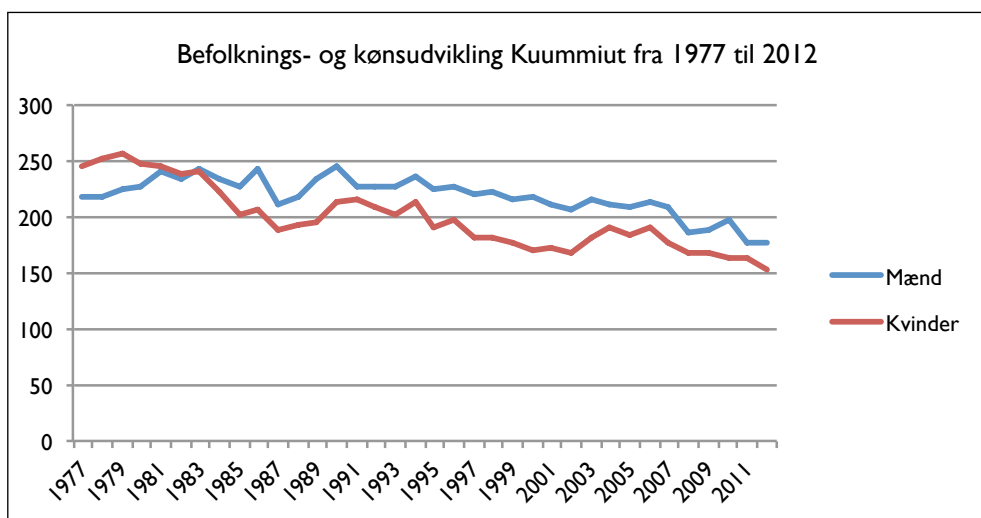


Glade drenge i Kuummiut, september 2011

## Kuummiut

Kuummiut, der ligger godt inde i Ammassalik fjorden og dermed i relativt godt læ og med rimelig frodig vegetation efter østgrønlandske forhold, er forsat distriktets største bygd, selvom indbyggertallet stort set er blevet halveret siden storhedstiden under torskefiskeriet i 1960'erne, og siden 1977 er befolkningstallet faldet med knapt 30 %.

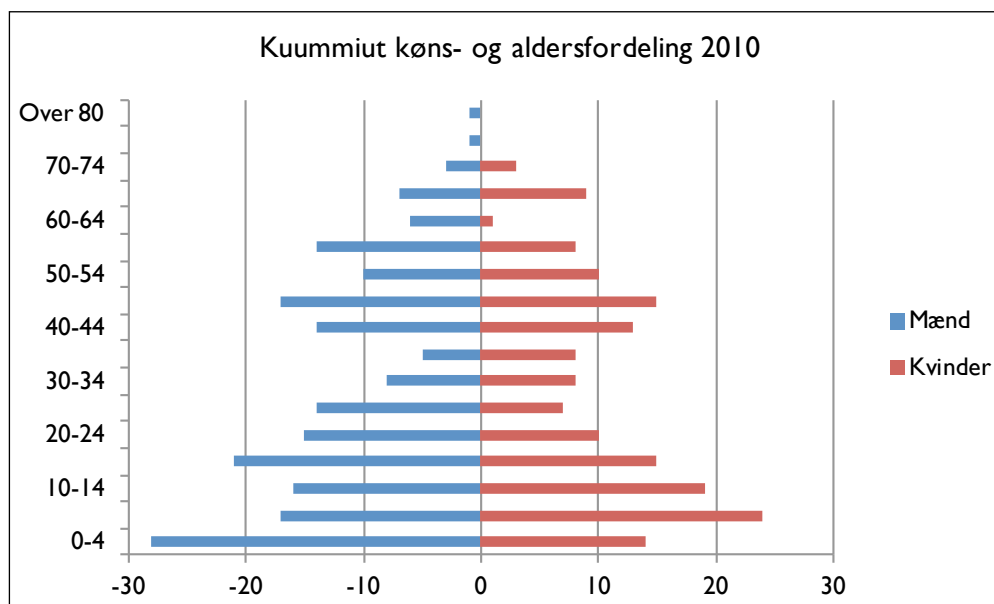
Samtidig er der foregået en gradvis forskydning i fordelingen mellem mænd og kvinder, fra 112 kvinder pr. 100 mænd i 1977 til 87 i dag.



Udviklingen i antallet af henholdsvis mænd og kvinder i Kuummiut fra 1977 til 2012 (*Grønlands Statistik 2012 a*).



Aldersfordelingen i Kuummiut har det samme karaktertræk som resten af landet med et underskud for begge køn i trediverne, og et mindre kvindeunderskud i den reproduktive alder.



Køns- og aldersfordeling for Kuummiut 2010 (Grønlands Statistik 2012 a)

## Interviewede

I Kuummiut havde jeg længerevarende interviews med

- Karl der er i slutningen af halvtredserne og leder af fabrikken. Karl sidder i rullestol efter en arbejdsulykke som fisker i Hanstholm, og har siden ledet fabrikken i Kuummiut og overladt fangertjansen til konen, der eftersigende gør det rigtigt godt. Selv er han på fridage ofte med ude og fiske eller fange, hvor der er nogen fra bygden, der hjælper ham op og ned i jollen.
- Den islandske maskinmester på fabrikken, der har boet mange år i Kuummiut
- Karl Kristian der er fanger omkring de 60 og har samtidig arbejdet med turisme i bygden i mange år, og med tiden er det blevet hovederhvervet. Har haft nogle år i Danmark og er stort set fuldt dobbeltsproget. Han er gift med tolken på sygeplejestationen.
- Butiksbestyreren hvis navn jeg ikke fik noteret.
- Ella der passer kommunens filialkontor.

## Erhvervsgrundlag

Kuummiut har en fabrik, der nu ejes af Arctic Prime Production, men det er efterhånden meget begrænset, hvad der indhandles, og i 2010 var det under 60 ton, hvor der i

slutningen af 1990'erne blev indhandlet 4-500 ton årligt. Det betyder, at beskæftigelsen er faldet til stort set ingenting.

I 2009 fik 24 personer i alt indhandlet 2188 sælskind, og den gennemsnitlig indhandlingsværdi er af Great Greenland opgjort til 17.700 kr. pr. fanger. (*Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug 2011*)

Det øvrige erhvervsgrundlag er de funktioner, der holder samfundet i gang, som skolen der giver arbejde til omkring ti stykker, Pilersuisoq (butik, brændstof, post/bank, havn, heliport mv.) der samlet giver noget beskæftigelse til ca. 15, dag- og natrenovation, 2 ved kommunens filialkontor, et par ved elværk, et par ved servicehus, forsamlingshus, et par ved sygeplejestation og mor- barnhus, et par kiosker mv. Samlet giver det ikke mange fuldtidsarbejdspladser til en arbejdsduelig befolkning på 189 (2010).

Der er knapt 20 på førtidspension, og udbetalingen af socialhjælpen (behovs- og trangsvurderet hjælp) svarer på årsplan til i alt ca. 17 personer (2008), så sammenfattende er her rigtigt mange, der lever af lidt småjobs eller lidt socialhjælp kombineret med lidt fangst.

Forklaringen for en begrænset indhandling til fabrikken hænger sammen med, at torsken er væk, så der nu kun indhandles hellefisk, som fanges oppe ved Sermiligaaq et halvt hundrede km mod nordøst, og de lokale joller er små, så de kan maksimalt laste 3-400 kg fisk, og så bliver der ikke meget tilbage, når benzin og olie er betalt.

*Ella: Joller ikke gode nok til at sejle hellefisk fra Sermiligaaq.*

I Kuummiut er der en ældre islænding med kutter, der har boet her siden torsketiden i 1960'erne, og han har det sidste år været den eneste fra bygden, der regelmæssigt har indhandlet til fabrikken. Den øvrige leverance er kommet fra Sermiligaaq, hvor fem fangere fra slutningen af 1990'erne fik hjemmestyrelån og støtte til mindre kuttere. Det sikrede gennem nogle år rimeligt gode forsyninger, og gav samtidig Sermiligaaq et godt økonomisk og menneskeligt løft. Men det har knebet med forståelsen for at sikre løbende vedligehold af kutterne og at lægge penge til side til uforudsete udgifter, så kutterne er gradvist gledet ud af fiskeriet på grund af bl.a. maskinskader.

*Ole (kommunens fiskeri- og fangstkonsulent): Når opfølgningen slutter [hjælp til de nye kutterejere] det skete jo så hurtigt, at folk de nåede ikke at få en oplæring i hvad det er at have fået en erhvervsstøtte kutter [...] efterfølgende pligter og afbetalinger [...] og især hjælp når det er ved at gå galt økonomisk og også teknisk – der er rigtigt meget teknisk, hvor de ikke har nogen rådgivning, når der går noget i stykker, når motoren går i stykker. Så har de ikke økonomisk – så de kan få den repareret. [...] Men det har man så nu på den dårlige måde fundet ud af, for alle kutterne de ligger stille nu. Der er en tilbage, der sejler nu.*

I dag er der kun en tilbage i drift, og han leverer i dag størstedelen af indhandlingen i Kuummiut.

Klimaforandringerne har betydet, at der er meget mindre is i fjorden og i havet ud for, og med isen forsvinder en del af fangstdyrene.

*Ella: I gamle dage vi levede af torsk. [...] også meget mere is i fjorden og mange flere sæler. [Folk] lever af [social]hjælp – og venter. Venter på torsken og at der skal ske noget.*

De varmere vintre har også betydet, at det ikke længere er muligt at transportere hellefisk, fanget ved Sermiligaaq med langliner fra isen, herved på snescooter, fordi

isen er for usikker, og der ofte er strømsteder med åbent vand. Det betyder, at fabrikken ikke længere får den vinterfangst, der var en vigtig del af indhandlingen.

*Fabrikkens islandske maskinmester: Hvis vi køber en amfibiebåd (luftpudebåd), kan jeg hente hellefisk om vinteren [...] kan 'sejle' på is og vand [...] men hjemmestyret vil ikke give tilladelse. [...] [Vi] kan få folk ud og fiske fra isen i Sermiligaaq, for det kræver ikke de store investeringer med langlinefangst fra isen, og det giver gode penge.*

*Ella: Kan ikke køre snescootere fra Sermiligaaq om vinteren – isen for dårlig.*

## Fattigdom

Det manglende fiskeri har betydet direkte fattigdom, og så starter en ond cirkel, hvor folk ikke har råd til at komme ud og fange til husbehov, fordi der ikke er råderum til en ny motor eller tilsvarende.

*Karl: Der er kun ca. 20 joller i bygden til en befolkning på 350 – og det er for lidt til at sikre fangst til eget forbrug.*

*Ole (kommunens fiskeri- og fangstkonsulent): Jeg er lidt ked af det – at sælskinspriserne er så dårlige og indhandlingen nogen gange stoppes – det er da ikke godt, at der samler sig 300.000 skind nede i Qaqortoq, men er det ikke bedre at give tilskud end socialhjælp?*

En anden vigtig forklaring på, at der ikke er flere, der indhandler til fabrikken, er den indhandlingslicens for fisk på 1.500 kr., som selvstyret indførte for et par år siden. Det er en meget bøvel og langsommelig papirgang, hvor fiskeren skal søge kommunekontoret i Tasiilaq, der skal sende papirerne til kommunen i Nuuk, der skal sende dem til



Kuummiut september 2011

direktoratet, og hvis der så er fejl, skal de hele vejen tilbage. Efter indførslen af indhandlingslicensen faldt antallet af indhandlere fra ca. 20 til 4. (Aqqalukasik 2011)

*Karl: Meget tungt – får det ofte tilbage flere gange. [...] Folk planlægger ikke så langt, og så skal de ved udstedelsen betale de 1.500 kr. [...] sjældent folk har så mange kontanter.*

*Ole (kommunens fiskeri- og fangstkonsulent): 1.500 kr. det er faktisk uoverkommeligt for dem. [...] Vi har nu aftalt med fabrikken, at de læger ud, og så betaler fiskerne tilbage. [...] men det er først til efteråret, hvor de normalt begynder at fiske. [...] Nu er en del af dem oppe ved Kangerlussuaq og fange nar- og hvidhvaler.*

Derfor deltager de tidligere fiskere ikke i hellefiskefiskeriet men kombinerer socialhjælp med fangst og fiskeri til sig selv, hvis de har eller kan låne en jolle.

*Karl Kristian: Der er mange, der ikke har råd til at tage ud og fange – fattigdommen er blevet større – det er også ensprisreformen. [...] Der er mange, der går og gemmer sig, de er flove over ikke at kunne indhandle [...] de kan ikke indhandle, for de har ikke 1.500 kr. til at købe en licens. Hvis det blev ordnet på nogle rater, så kunne alle tage ud og fiske igen, og så kunne de betale 50 kr. hver gang. Det er fordi de (selvstyret) vil have jollerne væk. De vil lukke bygderne – det er klart og tydeligt – de falder stødt og roligt ned – bygderne.*

*Karl: [For et år eller to siden] lå her en længere periode en kutter fra Nuuk – besætning fra vestkysten – og drev 'forsøgsfiskeri' med direktoratets tilladelse. Fiskerne [her] oplever det som om, dem fra vestkysten tager deres fisk, som de ikke selv kan fiske, fordi de ikke har råd til licensen. [...] Der er intet behov for forsøgsfiskeri – der er gjort rigeligt med praktiske forsøg, og fisken er her.*

Fattigdom og manglende muligheder for at komme på fangst betyder, at den gamle tradition med kødgaver er på vej ud, fordi fangsten er for lille, og leveomkostningerne er blevet for høje som følge af ensprissystemets bortskaffelse og stigende benzinpriser. I takt med at leveomkostningerne stiger, undergraves kulturmønsteret og den interne sociale solidaritet, og der kommer mere og mere fattigdom.

*Kim (dansk lærer med mange år i Grønlandske bygder): Her i bygden er der familier, som ingenting har. De har to bunker tøj, den ene har de på, og den anden er beskidt. De sieder på gulvet og spiser, og det de spiser, er de fisk de fanger.*

*Karl Kristian: Her bor store familier i de små huse (peger på et type tre hus) – op til 13-14 mennesker [...] det dur ikke – det er klart, at man får TB (tuberkulose) og sådan noget. [...] Altså hvis man kigger på renovationen – det er alt – alt for ringe – helt dårligt – meget dårligt. Man er nødt til at gøre noget inden ret længe – meget hurtigt – ellers dør det ud. [...] Jeg tror de prøver at lukke det [bygderne] – det er klart og tydeligt. [...] Jeg kan ikke klare det længere – at kigge på de mennesker, der får det så dårligt. [...] Og så den der TB – vi må gøre noget for at stoppe den igen – den stiger markant. Der bor for mange i husene.*

Med den tiltagende fattigdom oplever de også, at det bliver sværere at få socialhjælp.

*Karl Kristian: Når det var dårligt vejr i lang tid, gik fangerne ind og bad om hjælp, og så fik de det, men nu – ingen hjælp. Så siger de bare, at Grønland ikke har nogen penge – dårlig undskyldning. [...] Min bror han bor i Nuuk, har et firma, han har mange penge, men lige ved siden af, da er vi på fallittens rand. [...] Man burde slå i bordet – meget kraftigt – men hvor skulle vi få hjælp? Vi har*



Fodbold i Kuummiut september 2011

*skrevet flere gange til hjemmestyret, men aldrig fået svar. Sådan foregår det i vestkysten. Det er vestkysten, der får noget.*

*Karl: De kunne have fisket, hvis licensen ikke var for høj, de kan ikke klare det. De kan ikke engang gå til kommunen og få hjælp. Vi er blevet trappet ned – det kan man ikke være bekendt – vi er medmennesker, vi betaler skat – vi er grønlandere.*

Afskaffelsen af ensprissystemet kan mærkes et sted som Kuummiut.

*Karl Kristian: Elregningerne er steget 100 procent, og vandet det er steget meget. Jeg bor i en udvidet selvbygger – ved du hvor meget jeg betaler? Jeg betaler 1.900 kr. pr. måned for elregning. Når jeg ringer til min lillebror i Nuuk og spørger: 'Hvor meget betaler du for elregningen – du har jo værksted og sådan noget' – 'Ah lidt over 700 kr.' Han troede ikke hvad jeg betalte.*

I takt med at bygden er blevet mindre, er butikken blevet nedgraderet, og samtidig har Pilersuisoq, for at få økonomien til at hænge sammen, løbende reduceret vareudbud og serviceniveau.

*Karl Kristian: Da vi var under KGH, [...] der har vi alt, hvad vi har behov for. Men nu de bestiller varer til en dag, og til januar der har vi ikke flere varer, og de bliver straffet, dem der arbejder i butikken, hvis de bestiller for meget, bliver de straffet, fordi [...] den skal bruges som en døgnkiosk. Det er for ringe – alt for ringe.*

Det er kun de færreste af fraflytterne, der får et arbejde, medens de fleste ender som arbejdsløse i Tasiilaq.

*Ella: Dem der flytter her fra, de får socialhjælp i Tasiilaq – der er ikke noget arbejde – der er heller ikke noget arbejde på vestkysten.*

*Karl Kristian: Aluminiumsmelteren og minerne det er bare en drøm. [...] Fangerne og fiskerne her, de ville ikke kunne klare sig i minerne eller aluminiumsmelteren. [...] Det er det hjemmestyret ikke kan finde ud af – de skulle jo*

rejse rundt og høre, hvad vi har at sige. De sidder kun på kontoret og spiller smart. Hjemmestyret de er blevet meget meget værre. De vil lukke bygderne stille og roligt.

## Udviklingspotentialer

Karl og den islandske maskinmester på fabrikken vurderer, at der findes rigtigt mange torsk ud for kysten helt nede fra Timmiarmiut og et godt stykke nordpå herfra. Men dem får de ikke lov til at fiske, fordi biologerne siger, at det er gydepladser for torsken til vestkysten.

*Fabrikkens islandske maskinmester: Det er noget frygteligt sludder. [...] Det er den islandske stamme, medens vestkysttorsken kommer fra syd for Kap Farvel og over mod New Foundland.*

Hvis de kunne få lov til af fange de torsk, der skulle være rigeligt af, og der er indhandlingspligt til Grønland, ville de have rigeligt at lave, og det ville være en god forretning for Grønland.

*Fabrikkens islandske maskinmester: Det er helt tosset – nu ligger islændingene lige på den anden side af storisen og fager alle de torsk, som vi kunne fange – hvis vi måtte.*

*Ole (kommunens fiskeri- og fangstkonsulent): Der er en samlet torskekvote på 10.000 ton [for hele Grønland], og den er vi mærkeligt nok også inde under – og det syntes vi er helt – helt underligt [...] der er ingen, der nogensinde har lavet en beregning på, hvor meget der er her. [...] Der har ikke været redskaber ude efter torsk i mange år [...] har ikke længere nogen bundgarn. [...] Der er lokaltorsk inde i fjordene – en opvoksende stamme.*

*Karl: Fisken skal indhandles til Grønland og forarbejdes her. Det handler om arbejdspladser og intet andet. Det er meningsløst at forære fisk væk til andre lande, som så får arbejdspladserne. Det er forarbejdningen, der skaber merværdi og dermed fortjeneste til landet.*

*Karl Kristian: Hvis folk kommer ud og fiske, er der stor fremtid her i Kuummiut.*

*Ole (kommunens fiskeri- og fangstkonsulent): Tidligere var Ammassalik kendt for at lave Grønlands flotteste saltfisk – de var meget berømt – så ekspertisen har været her, men den forsvinder lige så hurtigt igen, når fiskeriet stopper.*

Det kræver politiske beslutninger og kapital, der kommer fra udenfor distriktet, at få gang i noget fiskeri, og befolkningen oplever den nye storkommune Sermersooq som en medspiller på det område. Ole er netop startet som fisker- og fangerkonsulent i Tasiilaq og har mange års erfaring som fisker nede fra Arsuk ved Paamiut og rundt på hele kysten, og han har de tillid til. Han har bestilt nye motorer og gearkasser til de havarerede kuttere i Sermiligaaq, som fiskerne skal afdrage over fangsten, og kommunen hjælper fangerne med afdragsordninger for indhandlingsbevis for fisk.

*Butiksbestyreren: Vi skal have folk i gang med at fiske.*

*Karl Kristian: Vi har en god borgmester i Sermersooq Kommune. [...] Godt vi har Ole Larsen. Han sætter gang i noget. [...] Det gør hjemmestyret ikke Demokraterne de siger jo hele tiden at vi skal spare, og så skal vi nedlægge bygderne.*

Et andet udviklingspotentiale er turismen, og der ligger Kuummiut og Tiniteqilaaq rigtigt godt og smukt. Karl Kristian har gennem mange år arbejdet med turisme, og

efterhånden har det udviklet sig til en helt fornuftig forretning. Generelt oplever de dog ikke, at kommunen og Destination East Greenland har givet den nødvendige proceshjælp i opbygningsfasen, så turismen kan udvides og give et fornuftigt økonomisk bidrag til flere indbyggere.

*Karl Kristian: Jeg kører med turister om sommeren og foråret. I sommer der havde jeg 78 turister. Sidste år der havde jeg mange – jeg kan leve af det. [...] Hvis kommunen havde gjort det med turisme, så havde vi haft mange turister her – og folk havde tjent mange penge. Jeg har skrevet til kommunen og fortalt om mulighederne – ved du hvad jeg fik? Et transportabelt toilet – hvad skal jeg med et transportabelt toilet? [...] Det jeg har brug for, er hjælp til at fortælle om mulighederne på nettet, og så fordele arbejdet til befolkningen. [...] Peroni (italiensk turoperatør i Tasiilaq) ringer her og bestiller både, så får fangerne nogle penge, og det kan man se i samfundet, så får børen nyt tøj og er glade.*

## Børn og uddannelse

Skolen i Kuummiut har ry for at køre rimeligt godt, og det kan godt siges, at den bidrager som en sikker havn for en del børn.

*Anna (viceskoleinspektør i Tasiilaq): Kuummiut kører rigtigt godt. Det er enevældige Mikkel Boassen, og han kører det rigtigt godt – også efter bogen. Han går kun til 9. klasse – 10. klasse må han sende her ind til byen, men han har formået at overtage 9. klasse. Og de har god lærerdækning.*

Med bygdens sociale problemer og store arbejdsløshed, er det vigtigt, for det er langt fra alle hjem, der kan give børnene et tryk opvækst, og der er jævnlige børn, der går sultne i seng.



Kuummiut juni 2002



*Karl Kristian: Det er synd de ikke har noget – det går ud over børnene. [...] Det er klart, at der er nogen, der går ind på sprut – de har prøvet at råbe efter hjælp og hjælp, med de er ligeglad med dem. Det er klart at nogen går til sprut for at falde lidt til ro. [...] Når man kigger på dem i lang tid, når man kigger på fiskerne og fangerne, når det er stormvejr, de kan ikke komme ud [...] Der kan man se, de spekulerer på, hvordan kan jeg få penge til madden. Så låner vi dem nogle penge, når vi har nogen, og siger 'du skal bare komme med nogle fisk, når du får fanget nogen', så handler vi på den måde.*

Ligesom for resten af distriktet er der ikke mange, der får en uddannelse, og her peger Anna på den manglende forældreopbakning – eller opdragelse om man vil – og så sprogforskellen, hvor der stadig er mange, der føler sig mobbet og drillet, når de kommer til vestkysten for at tage en uddannelse.

## Udviklingsdynamik

Kuummiut er præget af fattigdomsspiral og afviklingsdynamik, som befolkningen formodentlig ikke vil være i stand til at bryde uden hjælp udefra. Problemet er, at for størstedelen af dem findes alternativet ikke. Der har gennem de seneste årtier været en jævn affolkning til primært Tasiilaq, hvor en stor del er endt som arbejdsløse social-hjælpsmodtagere. Tasiilaq er det bosted i distriktet, der har de dårligste fangstmuligheder, så mulighederne for at supplere med fangst er minimale. Ofte klarer de, der søger til Vestkysten, sig også dårligt.

Hvis der ikke gøres noget, vil afviklingsdynamikken formodentlig fortsætte, og de sociale problemer vil hverken mindskes i Kuummiut eller for dem, der flytter til Tasiilaq.

På den anden side har Kuummiut nogle potentialer, hvis der sikres rammebetingelser for mere indhandling af fisk, og der samtidig gøres en indsats for at udvikle de lokale turismepotentialer.

## Udviklingstendenser i Ammassaliks bygder (og distrikt)

For at illustrere udviklingstendenserne i Ammassalik distrikt har jeg valgt den største og mindste bygd, og tendenserne går i grove træk igen i to af de andre.

Tiniteqilaaq med 130 indbyggere (2012) har også gennem de seneste årtier oplevet en befolkningstilbagegang, og erhvervsgrundlaget er lige så spinkelt. Dog har Tiniteqilaaq en betydelig bedre sælfangst med sin beliggenhed ved Sermilik<sup>a</sup> fjorden og dens store mængder is, end det i dag gælder for Kuummiut, men arbejdsløsheden og de sociale problemer er store, og der er et ikke ubetydeligt alkoholproblem.

Til gengæld er det efter min bedste overbevisning en af verdens smukkeste bopladser, og jeg har gennem årene fulgt de spæde forøg på at etablere noget lokal turisme, hvor gæsterne 'kobles' på en fangerfamilie og deltager i deres dagligdag og fangst. En turismeform der er til stor gensidig glæde, fordi turisten får en intens oplevelse af den grønlandske kultur og natur, og familien et godt økonomisk tilskud. I 2001 gen-

a Grønlands næstmest produktive isfjord



nemførte vi det første formaliserede forsøg, der var en stor succes for turistfamilien, og fangerens kommentar, da vi skulle høre hans vurdering var *'Det var godt - vi grinte meget'*, hvor jeg havde forventet, at økonomien ville være det primære. (Nordisk Industriefond 2003 b)

Skolen fungerer langt fra optimalt men har nogenlunde lærerdækning, og den danske skoleleder Ole, der tidligere har været en del år i Aasiaat og Kullorsuaq, oplever, at den sociale funktion er langt bedre end på vestkysten, og at børnene fungerer mere harmonisk, men om de lærer mere, er han usikker på, og deres koncentrationsevne er begrænset. Bygden har nogle ressourcepersoner og familier og en grønlandsktalende franskmand, der her boet der de sidste knapt 15 år og arbejdet med turisme.

Kulusuk med 280 indbyggere (2012) har oplevet en tilsvarende befolkningstilbagegang som Tiniteqilaq på ca. 35 % siden 1977, men adskiller sig erhvervsmæssigt markant fra de andre bygder, fordi lufthavnen ligger små 4 km fra bygden, og der tæt ved lufthavnen ligger et lille hotel. Tilsammen giver det omkring ti arbejdspladser til lokale fra bygden, og bygdens fastansatte ved lufthavnen er socialt meget velfungerende og stabile. Lufthavnen betyder ca. 6.000 passagerer fra Reykjavik årligt, hvoraf størstedelen er endagsturister. (Transportkommissionen 2011) Fra lufthavnen går endagsturisterne ned til bygden, hvor der vises trommedans, kajakopvisning, sælges husflid mv., hvorefter de fleste sejler tilbage til lufthavnen med fangerne i deres joller (eller tager turen omvendt). På den måde får lokalbefolkningen nogle indtægter, og der er potentiale for langt mere.



Kulusuk skole august 2005

Den største udfordring for en bedre udnyttelse af turistpotentialerne er det kulturelt betingede manglende drive for at være iværksætter og etablere en lille turismevirksomhed. Som det fungerer nu, er det de udenlandske turistbureauer og den islandske turoperator i Kulusuk, der får hovedfortjenesten, og dermed forsvinder størstedelen af pengene ud af bygden – og ud af landet. (*Nordisk Industrifond 2003 b*) Men der er stille og roligt ved at komme noget mere gang i de lokale turismeaktiviteter. Der er nogle stykker, der har istandsat huse til indkvartering af turister, der er flere, der sejler længere ture mv., så man kan godt tale om, at der er ved at opstå et reelt turisme (bi)erhverv i Kulusuk.

Samtidig har Kulusuk en ualmindelig velfungerende skole, der fra 2011 er begyndt at føre eleverne helt op til 10. klasse, så de kan afslutte folkeskolen hjemme, og deres karaktergennemsnit lå betydeligt over landsgennemsnittet. I det helt taget oplever jeg, at Kulusuk er kommet ind i en social og menneskelig positiv udvikling, hvor den for ti år siden var mere præget af sociale problemer og alkohol – dermed ikke sagt, at der ikke stadig er problemer, men man skal nok ikke underkende, at nogen af de socialt dårligt fungerende er flyttet til Tasiilaq.

Sermiligaaqs udvikling er markant anderledes end de øvrige bygders. Befolkningsmæssigt har der været op og nedture, men siden 1977 er befolkningen vokset med 37 % til 214 i 2012. Også på det sociale område har der været en meget positiv udvikling. I 2001 var jeg i Sermiligaaq med nogle bekendte fra Tasiilaq for at vurdere potentialerne for bygdeturisme, ligesom vi forsøgte i Tiniteqilaaq, men vi opgav tanken. Sermiligaaq lignede nærmest en beboet losseplads (dump), og de sociale og alkoholrelaterede problemer var meget tydelige. Men kort efter vendte det. Der kom gang i hellefiskefiskeriet og indhandlingen til Kuummiut, der blev bygget ny skole, der blev ryddet op og malet huse, og den sociale funktion blev langt bedre, så Sermiligaaq i dag går for at være velfungerende og med en godt fungerende skole.

*Anna (viceskoleinspektør i Tasiilaq): Ude i Sermiligaaq går det rigtigt godt.*

Nunnuma fra kommunens familierådgivning vurderer Sermiligaaq som den bedst fungerende bygd. Da jeg talte med hende i september 2011, havde hun netop holdt nogle møder med befolkningen, hvor det ene var med plejeforældrene. Der er 12 plejefamilier i bygden, men der er kun tre, der modtager plejevederlag. De øvrige ønsker ikke at modtage noget – de klarer sig selv.

Hun vurderer, at de sociale problemer og problemer i forhold til børn er mindre i Sermiligaaq end de øvrige bygder og i særdeleshed i forhold til børn af socialhjælpsmodtagere i Tasiilaq. Der er ingen, der sulter, og der laves hele tiden mad – ikke noget med faste spisetider – og børnene er generelt velklædt i mærketøj. Generelt vurderer Nunnuma, at der i højere grad bliver 'taget hånd' om børnene i bygderne, end det gælder for de socialt udsatte børn i Tasiilaq.

*Anna (viceskoleinspektør i Tasiilaq): Der er en eller anden forskel mellem bygdebørnene og børn af de arbejdsløse her i byen. Bybørnene tænker mere på ting, de kunne tænke sig, men bygdebørnene tænker mere på, at man skal være god mod hinanden. Der er meget mere følelser i bygdebørnene – det er vel dybest set positivt – jeg ved ikke, hvordan jeg skal svare det. Min egne tanker mht. bygdebørnenes – altså bygdebørnene har en mindre selvtillid end bybørnene. Det er det samme med børn af arbejdsløse. Det sker tit, at – de børn, der er af arbejdsløse, de finder hurtigt nogle venner [blandt] børn, der lige er kommet ind til byen og bor på kollegiet.*



Skolebørn lærer at sejle kajak, Sermiligaaq august 2005

Det er for så vidt bemærkelsesværdigt, at Sermiligaaq har fastholdt den positive udvikling, selvom hellefiskefiskeriet stort set er gået i stå på grund af kutternes motorhavarier. Med hensyn til kutterne er der tale om en klassisk problemstilling, hvor den løbende indtægt er så lille og den enkelte fanger ikke har lært og forstået nødvendigheden af løbende opsparing. Erfaringer fra andre lande med oprindelige befolkning viser, at det ofte er en læringsproces, der tager tid. Hvis man på nuværende tidspunkt skal have fiskeri til at fungere på østkysten, er det kommunens fiskeri- og fangstkonsulent Ole vurdering, at det er nødvendigt at skabe nogle rammer, der kan fungere i den kulturelle kontekst, og så arbejde for en gradvis udvikling.

Fra alle byggerne er der et uformelt distributionsnet af fangst og fisk til Tasiilaq, og det er forklaringen på, at det aldrig er lykkedes at etablere et mere formaliseret brætsalg, som det kendes på Vestkysten. På grund af den relative fattigdom i Tasiilaq og familierelationer er der begrænset økonomi i den uformelle distribution af fangst og fisk.

Han oplever nogle kulturelle barrierer for at få mere gang i fiskeriet, og at en del fiskere og fangere mangler tilstrækkelig viden om, hvordan fiskeriet skal drives rentabelt. Der er dermed tale om en usikkerhed over for at starte med noget nyt, ligesom det ses i forhold til turisme. Fangst er en kendt arbejdsform, og der er stor omstillingsparathed og fleksibilitet i forhold til fangsten afhængig af fluktuationer og vandringer, men fiskeri er noget nyt, der skal tillæres, og den viden der var om torskefiskere er gået tabt, samtidig med at det nuværende fiskeri kræver en anden teknik. I starten af torskeperioden var det primært tale om pilketorsk, og så blev der brugt bundgarn.

*Ole (kommunens fiskeri- og fangstkonsulent): Der er mange ting, jeg bliver overrasket over. Det kan være bare nogle små barrierer han står over for, at han bare skal have et spark bagi, eller noget hjælp til at komme over dem. [...] Det kan godt være, at han eksempelvis skammer sig over, at han ikke kan lave liner, og han [...] ikke at ville spørge sine medfangere og medfiskere. Der er sådan*

*nogle ting. Men hvis jeg kommer, så er det helt i orden. Så tager vi ud, så laver vi en line uden at spørge om han kan, og når han så kommer tilbage, så kan han, og så har lige pludseligt fisk i øjnene. Jeg skal ud igen i morgen. [...] Det kan være, at han har brugt 2-3.000 kr. på at købe en line, og så har han mistet den dagen efter, fordi han ikke vidste hvordan, han skulle gøre. [...] Der er så mange små grunde til, at det ikke kører.*

Kommunen bruger en del ressourcer på at understøtte udviklingen af det lokale fiskeri og derved skabe noget beskæftigelse og indtjening blandt fangerne/fiskerne og øge beskæftigelsen på fabrikken i Kuummiut, men selvstyrets planer om gradvis ud-fasning af joller og småkuttere (Grønlands Hjemmestyre 2009) kan underminere kommunes aktiviteter.

*Ole (kommunens fiskeri- og fangstkonsulent): Hvis det bliver indført her over, så er man fuldstændig på glatis – på den is, der ikke er der. [...] Hvis det kommer til at gælde herovre, så går alt i stykker. [...] Hele den forbandede høring – jeg er meget meget bange for, at der kommer en forhastet beslutning. [...] Det vil være forfærdeligt og skabe endnu mere umulige forhold for jollefisker- fanger-verden – [umulige] menneskelige forhold. [Her] er det kun jollefiskeri og fangst, der dur. Du kommer aldrig op og kan afbetale en kutter til 7-800.000 kr. eller halvanden til to millioner – aldrig. Ikke i det her område. Der er for kort tid til at gøre det [på grund af isen], og ressourcerne de er ikke mange nok. [...] Jeg regner med, at hellefiskebestanden den kan tåle højst 400 ton fiskeri, og så er jeg alligevel bekymret for, at det er for meget. [...] Gydeområderne er syd for her, og*



Skolebørn ser på kajakundervisning, Sermiligaaq, august 2005

*æggene flyder op og med strømmen sydpå og rundt om Kappet, så vi ved ikke, hvordan der kommer hellefisk her i fjordene.*

Samtidig forsøger Ole og kommunen at få gang i noget mere systematisk forsøgsfiskeri med kutter. Ikke i modsætning til jollefiskeriet men som et supplement, der kan fiske efter andre arter og med andre redskaber, end jollefiskerne kan klare, og i en større radius, så potentialerne nede fra Kap Farvel og op nord for Ittoqqortoormiit udnyttes. Han vurderer bl.a. at der langs kysten er steder, hvor der er godt med ørred, og vil satse på udvikling af luksusprodukter. Og for at sikre mere stabile leverancer til fabrikken i Kuummiut vil de forsøge at indføre en form for landingspligt for de trawlere, der fisker hellefisk i og udenfor storisen, i de perioder, isen tillader det.

Endvidere vil de prøve at etablere indhandling af kød til lokalt forbrug og eksport til vestkysten, men også her løber de ind i landsdækkende bekendtgørelser, der ikke passer til den lokale kontekst.

*Ole (kommunens fiskeri- og fangstkonsulent): Narhvalfangsten er mest oppe ved Kangerlussuaq, så sejler fangerne der op (ca. 300 km nord for Tasiilaq). [...] I år har det været dårligt, der er indtil nu kun skudt 8 [...] der er også en anden grund til det. Der ville være skudt flere, hvis narhvalsbekendtgørelsen ikke var trådt i kraft, men høringen den gik helt hen over hovedet på folk her – den passer slet ikke til deres kultur den bekendtgørelse. [...] De får 35 [narhvaler] – det er først de seneste år der har været kvote på narhval her, de har haft fri fangst på den, men ellers blev der ikke skudt mere end de ca. 35, for kvoten er blevet sat efter, hvad de skød [...] en årrække af fangst. [...] Men de har altid hjulpet hinanden [fritids- og erhvervsfangerne], fordi fritidsfangerne de har et job på land, de har råd til at tage op til Kangerlussuaq, og så betaler de for brændstof og har en større båd, og så samarbejder de med fangerne og laver fællesfangst – så har de nogen delingsregner. Og så laver man den bekendtgørelse, og vi har kun lov til at uddele 10 % af narhvalskvoten til fritidsfangerne, og den har de jo skudt den kvote, og så gider de ikke tage op til Kangerlussuaq længere, og så kan fangerne heller ikke komme der op, for de har ikke råd til at tage den [lange] rejse der.*

## Sammenfatning

Ammassalik skal ses som et distrikt med andre vilkår og betingelser, og det forekommer meningsløst at opstille en modsætning mellem by og bygd, for stort set i takt med fraflytningen af bygderne er omfanget af folk udenfor arbejdsmarkedet og med sociale problemer vokset i Tasiilaq.

I diskussionen by versus bygd er der en tendens til at drage for generaliserede sammenligninger. For Ammassaliks vedkommende giver det ikke mening at sammenligne de fastansatte og uddannede i Tasiilaq, hvor en stor del enten kommer udefra eller er børn af ressourcestærke blandingsfamilier, med befolkningen i bygderne. Hvis bygderne i stedet sammenlignes med den store befolkningsgruppe i Tasiilaq med samme uddannelses- og kompetenceniveau, er der ikke noget entydige by- versus bygdebillede. Der er måske en tendens til, at Sermiligaaq ligger i den bedre ende, og måske er Kulusuk på vej op. Hvis havets levende ressourcer skal indgå som et vigtigt element i erhvervsudviklingen, er Tasiilaq det bosted med den dårligste placering.

Man er nok foreløbigt nødt til at tage Grønlandskommissionen af 1948 erkendelse til efterretning. (*Grønlandskommissionen 1950*) At her er tale om et distrikt uden til-



strækkelig erhvervsgrundlag til befolkningstallet, og dermed kan man spørge som Grønlandskommissionen, om der skal bo mennesker der? Men med de hidtidige erfaringer med uuddannede og arbejdsløse der flytter til vestkysten, i baghovedet, forekommer det ikke anbefalelsesværdigt at tænke i en affolkning, da en mere massiv vandring til vestkysten formodentlig blot vil flytte og forstærke de sociale problemer. Det er vigtigt at erkende, at der er tale om en anden kultur med et andet sprog (dialekt), der har gennemgået en langt hurtigere samfundsmæssig og kulturel omstilling, og at befolkningen forsat kæmper med de menneskelige og sociale konsekvenser af omstillingsprocessen. I overvejelser om distriktets fremtid bør det erindres, at Grønland har tiltrådt FN konventionen om oprindelige folk (FN 2007), og at det indebærer nogle rettigheder for en oprindelig befolkningsgruppe, som der er tale om i Ammassalik distrikt.



Vi renser fisk, Tiniteqilaaq, juli 2007

*Anna (viceskoleinspektør i Tasiilaq): [De fra distriktet] der ikke får uddannelse og flytter til vestkysten. For nogen er det gået godt, men der er selvfølgelig også dem, der ikke gik godt for, som gik ned, og er kommet tilbage igen – og begik selvmord. [...] Af en eller anden årsag er der stadig så meget chikane mod østgrønlænderne på grund af deres sprog – deres dialekt, at rigtigt mange de ikke kan klare det – og at stå ved det at være østgrønlænder – det skal man være stolt af, og det er svært, når der er alt for mange, der gør grin med det. Jeg kan godt forstå mange gange, at de er kede af, at skulle være der [på vestkysten].*

Grønlandskommissionen pegede allerede i 1950 på det uheldige i, at befolkningen i så høj grad var afhængige af sociale overførsler fra Danmark, og vurderede, at det var med til at fratage befolkningen initiativ og drive. Den udfordring er reelt aldrig blevet løst, og når der er tale om en befolkning, der gennem generationer, eller mere end 100 år, har levet i afhængighed, kræver det en langsigtet og målrettet indsats at

genetablere en erhvervsmæssig (overlevelsesmæssig) selvrespekt og initiativlyst uden at kompromittere den kulturelle integritet. I det lys gør kommunen med satsning på øget indtjening gennem fiskeri og fangst en god indsats.

Samtidig har Ammassalik distrikt nogle af Grønlands bedste turismepotentialer, der vil kunne udnyttes langt bedre ved mere systematisk at tænke byggerne ind, da det er byggerne, der kan bidrage med de store kulturelle oplevelser. Det fordrer naturligvis en forsat indsats for at forbedre uddannelsesniveaue og de sociale forhold i samtlige bosteder.

Der har i de seneste år været talt en del om mineralforekomster af bl.a. ædelmetaller i den nordlige del af distriktet primært omkring Kangerlussuaq. (*Råstofdirektoratet 2011*) Hvis en udnyttelse heraf gennem minedrift skal indgå i den lokale erhvervsudvikling, er det helt afgørende, at der tages udgangspunkt i den lokale kulturelle referenceramme og sikres nogle arbejds- og livsbetingelser for lokalbefolkningen, der muliggør et fornuftigt familieliv og en oplevelse af forsat at kunne udnytte den natur man bor i. I dag er Kangerlussuaq et af distriktets vigtigste fangstpladser, og det indebærer på den ene side nogle muligheder for at positivt samspil mellem lokalsamfund og mineerhverv, men også en miljømæssig risici for at ødelægge en vigtig fangstplads.

Endnu en massiv indvandring af udefrakommende arbejdskraft, der arbejder 12 timer dagligt gennem nogle uger og derefter holder fri i hjemlandet/hjembyen vil formentlig igen placere befolkningen som tilskuer på den erhvervs- og indtægtsmæssige sidelinje og kan potentielt genskabe nogle interkulturelle og mellemmenneskelige gnidninger og personlige tragedier.



*Sæl flænses Sermiligaaq, august 2005*

## Kapitel 17

# Den lokale dynamik – en tværgående analyse

I indledningen til afhandlings *Del 2* præsenterede jeg den undren, der førte til, at jeg gik i gang med et større studie af bygdernes lokale dynamik. Samtidig blev udvalgte af de seneste og historiske studier og rapporter med fokus på bygdernes situation kort præsenteret, og det blev diskuteret, hvordan (og i hvilken grad) det enkelte studie bidrog til en forståelse af udviklingsdynamikken. På den baggrund opstillede jeg følgende forskningsspørgsmål for studiets analyse af den lokale dynamik: *Hvilke forandringer påvirker den lokale dynamik, der skaber udvikling, stagnation eller afvikling for bygden?*

Endvidere blev rammerne og metoden for den empiriske undersøgelse af den lokale udviklingsdynamik introduceret med basis i den valgte bottom up tilgang, bl.a. baseret på åbne interviews med mere end 130 indbyggere i de udvalgte bygder, med inspiration fra resultater fra den introducerede litteratur om regional udvikling og kapacitet. I de foregående fire kapitler er de forskellige lokale udviklinger og deres dynamik blevet gennemgået for to udvalgte bygder fra hvert af de fire distrikter: Nanortalik, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik.

I det følgende foretages en tværgående analyse af resultaterne af de empiriske undersøgelser af de fire distrikter, hvor der trækkes linjer tilbage til bogens *Del 1 Grønlands og bygdernes økonomi*, og til den introducerede litteratur om regional udvikling.

## Karakteristiske træk ved den lokale udviklingsdynamik

Analysen af de empiriske data vedrørende lokal dynamik viser, at der for nogle grupper af bygder findes fællestræk, der er fraværende eller er mindre udtalte hos andre. I denne sammenfattende analyse tages der derfor udgangspunkt i de forhold, der kan identificeres som hhv. ens og forskellige for den lokale udviklingsdynamik - eller som tidligere anført de forhold, der synes at være afgørende for bygdernes udvikling eller afvikling. Der opstod derfor et behov for at afprøve, om det gav mening at opdele bygdernes lokale dynamik i forskellige grupper og derved se, i hvilket omfang forskellige kendetegn går igen.

Gennem bearbejdningen af materialet fra bydeundersøgelserne har følgende fire forhold vist sig at være af betydning for, om en bygd kunne siges at udvikle sig eller om den snarere bar træk af, at være under afvikling:

- *Bygdernes sociale identitet og funktion:* Ved en bygds sociale identitet og funktion forstås den forståelse af fællesskab og socialt sammenhold, som giver beboerne i bygden et fælles erfaringsgrundlag og en fælles forståelse af, hvad der karakteriserer bygden.



- *Lokalisering, ressource- og erhvervsgrundlag*: Det er vigtigt for beboerne i en bygd om dens lokalisering giver adgang til levende ressourcer eller andet, der giver basis for overlevelse og muligheder for arbejde. Hvis dette grundlag forsvinder, bidrager det til disintegration og kan føre til nedgang eller afvikling.
- *Egen vurdering af den institutionelle støtte*: Fastlæggelsen af en række institutionelle forhold ligger typisk uden for bygdens indflydelse. Det gælder uddannelse, vareforsyning, indhandlingsmuligheder, sundhedsvæsen, lokal infrastruktur som el og vand og tildels også transportinfrastruktur. Generelt har bygdebefolkningen betydeligt mindre forventninger og krav i forhold til institutionel støtte, end det gælder befolkningen i byerne, og der kan være en forskel bygderne imellem, der bl.a. afhænger af afstanden til nærmeste sted med eksempelvis sygehus, større butik mv.
- *Omstillingskapacitet og -vilje*: Bygdernes evne til at håndtere omstillinger er meget forskellig og præget af de erfaringer og lokale læreprocesser, som eksisterer i bygden. Her spiller det ind, om omstillingen kræver tæt samspil med handel og institutioner uden for bygden eller den ligger inden for den historiske, lokale erfaring og læring.

Under analysearbejdet viste der sig et vist sammenfald med den kategorisering af bygderne, der blev udviklet i forbindelse med bogens *Del I* i kapitel 11 om *Grønlands og bygdernes økonomi - en perspektivering*, hvor bygderne blev opdelt i grupperne: *Fiskerbygder, Fisker og fangerbygder, De offentligt finansierede bygder* samt *De fattige bygder*. Dette sammenfald kan bl.a. forklares ved, at erhvervsgrundlaget og den identitet, der knytter sig hertil, også i undersøgelsen af den lokale udviklingsdynamik i bygderne viste sig at have stor betydning for bygdernes udviklingsdynamik.

Der vil i det følgende afsnit først blive foretaget en sammenfatning af det, der kan ses som ens tendenser i den lokale dynamik for bygderne inden for hver af de fire kategorier. Der kan herved peges på en række lighedspunkter inden for hver kategori, selvom der naturligvis også er afvigelser, hvilket vil blive behandlet efterfølgende.

## Fiskerbygder

Der er en gruppe af bygder, hvor indhandling og forarbejdning af fisk spiller en betydelig rolle og bidrager med omkring halvdelen eller mere af det registrerbare indkomstgrundlag for befolkningen i den arbejdsduelige alder. For gruppen som helhed ses følgende fælles træk og udviklingstendenser:

- *Bygdernes sociale identitet og funktion*: Generelt er der i denne gruppe observeret en rimelig stærk identitetsfølelse og selvværd, som befolkningen selv kobler til ressourcegrundlaget og primært (helle)fisken, men hvor flere personer også fremhæver fangst som et væsentlig element i den positive selvopfattelse, ligesom familie og netværk naturligvis indgår. Samtidig er flere af bygderne kendetegnet ved, at der findes ressourcepersoner dels i forhold til at udnytte de naturgivne ressourcer, dels til at sikre lokalsamfundets indre sociale funktion. Der findes i nogle af bygderne også ildsjæle inden for specifikke udviklingsområder eller på det sociale plan.

Blandt store dele af befolkningen findes der en følelse af stolthed over at være selvhjulpne og bidrage til samfundets drift, og det at modtage socialhjælp opfattes af de fleste, som noget man helst ikke ønsker. Derfor ses der også inden

for disse bygder en tendens til gensidig social ansvarlighed, hvor der bl.a. er opretholdt sociale strukturer, der distribuerer fødevarer til familier, der ikke selv magter at fiske eller fange, og i de mindre bygder genfindes dele af traditionen om kødgaver, hvor det for de større måske i højere grad foregår inden for den enkelte familie.

Som en del af den sociale struktur og udnyttelse af ressourcegrundlaget er traditioner om fællesjagt på større dyr samt fælles vinterjagt på nar- og hvidhvaler opretholdt.



*Fiskefabrikken i Innaarsuit, Upernavik, august 2009*

- *Lokalisering, ressource- og erhvervsgrundlag:* Det er en udbredt opfattelse i befolkningen, at bygdens lokalisering er velvalgt i forhold til ressourcegrundlaget, og at ressourcegrundlaget giver mulighed for at bygden kan udvikle sig i positiv retning og kan vokse, og der er en relativt udbredt forventning og håb om, at bygden vil vokse. Det er samtidig størstedelen af befolkningens egen opfattelse, at de har et godt indtægtsgrundlag, selvom mange ikke indhandler de store mængder. Samtidig findes der en klar bevidsthed om, at de kan fiske mere, hvis der opstår behov for nye investeringer.
- *Egen vurdering af den institutionelle støtte:* Generelt efterlyser indbyggerne bedre vareudbud og en bedre transportinfrastruktur, men det er ikke forhold, der opfattes som egentligt motiverende for et ændret bosætningsmønster. Tilsvarende opleves de stigende priser som følge af afskaffelsen af ensprissystemet på detailhandel, el og vand som urimelige og noget, der forringer indbyggernes råderum, men ikke som noget, der animerer dem til at flytte.

Der er også flere, der peger på sundhedsforholdene og afstanden til det nærmeste sygehus som en udfordring, men generelt ses det som et vilkår forbundet med valg af bosted, selvom flere ønsker opgradering af egen sundhedsstation og for Upernaviks vedkommende distriktssygehuset.

Uddannelse ses som en positiv ting, men ikke som afgørende nødvendigt. Det anses for at være lige så vigtigt eller måske vigtigere, at de unge tilegner sig de praktiske og erfaringsbaserede færdigheder, der er nødvendige for den eksisterende erhvervsstruktur. Der er dog samtidig et udtalt ønske om flere veluddannede og kvalificerede lærere og om bedre fysiske rammer for skole og undervisning i bygden.

- *Omstillingskapacitet og -vilje:* Størstedelen af befolkningen i fiskerbygderne har en god omstillingssevne i forhold til muligheder inden for kendte rammer for erhvervsudøvelse, men når det gælder udfordringer, der overskrider de kendte rammerne, kniber det oftere.

Som led i omstillingsevnen indenfor kendte rammer har specielt nogle af mændene opretholdt en relativt høj grad af mobilitet, hvor de gennem længere perioder 'bosætter' sig i en anden bygd i distriktet for at drive fiskeri eller fangst.

Den delvist mono-økonomiske afhængighed af en enkelt ressource (i Upernavik hellefisken) gør bygderne sårbare over for fluktuationer. Ligesom det gør dem sårbare over for ændringer i de institutionelle rammer som restriktioner i fangstmængder eller ændringer i mulighederne for at udnytte de lokale ressourcer som følge af ændret regulering, eller nedlukning af indhandlingsmuligheder og tilsvarende. Det betyder samlet, at bygderne er sårbare og har en begrænset kapacitet til at tilpasse sig strukturelle forandringer eller mere længerevarende nedgange i (hellefiske)bestanden.

Befolkningen i fiskerbygderne opfatter alt overvejende valget af bosted som et positivt tilvalg, der i høj grad er begrundet i, at bygdens lokalisering byder på et godt eksistens- og erhvervegrundlag. Samtidig fremhæver mange bygdens interne sociale funktion, og de tætte familierelationer opfattes som en positive faktor.

Som nævnt i forbindelse med den økonomiske kategorisering af bygderne kan det diskuteres, hvor mange egentlige fiskerbygder, der findes og hvilke, fordi subsistensfangst indgår som et vigtigt element i denne gruppes bygder. Men i den økonomiske kategorisering blev det valgt at karakterisere de fire centralt beliggende bygder i Upernavik distrikt som fiskerbygder, fordi indhandling af hellefisk bidrager med omkring halvdelen eller mere af det registrerbare indkomstgrundlag. Det er bemærkelsesværdigt, at Naajaat, der hverken har eget indhandlingsanlæg eller butik, havner i kategorien fiskerbygd, men indkomsten fra indhandling af hellefisk spiller en betydelig rolle, og på de fleste af ovenstående områder følger Naajaat tendenserne for de øvrige bygder.

Set som samlet gruppe har befolkningstallet for fiskerbygderne over en længere årrække været stigende, selvom der de senere år har været tendens til stabilisering eller et mindre fald, og for Aappilattoq en lidt større afvandring. Her er det måske værd at bemærke, at Aappilattoq ligger tættest på Upernavik. Den lidt større afvandring kan muligvis forklares med, at med nye joller og hurtige påhængsmotorer betyder tidsforskellen, om der fiskes fra Upernavik eller Aappilattoq, noget mindre, og at de bedre institutionelle forhold i byen for nogen opvejer tidsforbruget ved sejlads til fiskepladserne. Det problematiserer antagelsen om, at bygder tæt på distriktets by har lettere

ved at klare sig, ligesom Naajaat med sine 60 indbyggere stiller spørgsmålstejn ved formodningen om, at mindre bygder generelt har svært ved at klare sig. (Greenland Venture 2009 a; Greenland Venture 2009 b)

## Fisker- og fangerbygderne

Der er en noget større gruppe af bygder, hvor indhandling og også ofte forarbejdning af fisk indgår med et bidrag til den gennemsnitlige registrerbare indkomst, men hvor fangst for de fleste hushold har en noget større betydning som føde til eget hushold, og hvor det registrer- og ikke registrerbare salg af subsistensfangsten bidrager med en væsentlig del af indkomsten. Der er en glidende overgang mellem fiskerbygderne og fisker- og fangerbygderne, og på nogle områder er der store ligheder samtidig med, at der er en noget større spredning bygderne imellem. De overordnede udviklingstendenser kan sammenfattes som:

- *Bygdernes sociale identitet og funktion:* Generelt spores der en rimelig stærk identitetsfølelse og selvværd, som befolkningen selv kobler til ressourcegrundlaget. Fangst fremhæves som en væsentlig faktor, som suppleres med fiskeri, der flere steder indgår som ligeværdig med fangst. Som positivt element i identitetsfølelsen indgår familie- og netværksrelationerne. Samtidig er flere af bygderne kendetegnet ved, at der findes ressourcepersoner dels i forhold til at udnytte de naturgivne ressourcer, dels til at sikre lokalsamfundets indre sociale funktion. I nogle af bygderne er der også ildsjæle inden for specifikke udviklingsområder eller på det sociale plan, men her er der stor variation.

I de fleste bygder er en vis stolthed over at være selvhjulpne, samtidig med at modtagelse af socialhjælp opfattes som mindre ønskeligt. Derfor eksisterer der i disse bygder en intern social ansvarlighed, hvor der bl.a. distribueres fødevarer til familier, der ikke selv magter at fiske eller fange, ligesom der i de mindre bygder genfindes traditionen med kødgaver. Som del af den sociale struktur og udnyttelse af ressourcegrundlaget er der i flere bygder en stærk tradition om fællesjagt på større dyr.

- *Lokalisering, ressource- og erhvervsgrundlag:* I de fleste af bygderne er det en udbredt opfattelse i befolkningen, at bygdens lokalisering er velvalgt i forhold til ressourcegrundlaget, og at ressourcegrundlaget giver mulighed for at bygden kan udvikle sig i positiv retning, og der er en relativt udbredt forventning og håb om, at bygden vil vokse, hvis blot samfundet sikrer de nødvendige institutionelle rammer, hvor gode indhandlingsmuligheder fremhæves af de fleste.

Der er blandt størstedelen af befolkningen en opfattelse af, at de har et acceptabelt indtægtsgrundlag, når subsistensøkonomien indregnes, og flere fremhæver, at de ved bedre indhandlingsmuligheder kunne opnå en god registrerbar (skattepligtig) indkomst.

- *Egen vurdering af den institutionelle støtte:* Generelt efterlyser indbyggerne bedre vareudbud og transportinfrastruktur, men det er ikke forhold, der opfattes som egentligt motiverende for et ændret bosætningsmønster. Tilsvarende opleves de stigende priser som følge af afskaffelsen af ensprissystemet på detailhandel og el og vand som noget, der på urimelig måde forringer familiernes økonomiske råderum uden at det dog provokerer til flytning.

I de fleste bygder peger befolkningen på, at der enten er for langt til gode indhandlingsfaciliteter, eller at de lokale indhandlingsfaciliteter er for begrænsede og også ofte utidssvarende.

Der er også flere, der peger på sundhedsforholdene og afstanden til det nærmeste sygehus som en udfordring, og som noget de ønsker forbedret, men generelt ses det som et vilkår forbundet med valg af bosted.

I forhold til uddannelse opleves det generelt som en positiv ting, men i flere bygder er der en udbredt oplevelse af, at det er lige så vigtigt eller måske vigtigere, at de unge tilegner sig de praktiske og erfaringsbaserede færdigheder, der er nødvendige for den eksisterende erhvervsstruktur. På dette område er der dog en noget større spredning, idet der samtidig er der nogle bygder, hvor befolkningen prioriterer uddannelse meget højt. Og i en række bygder er der udtalt ønske om flere veluddannede og kvalificerede lærere og om bedre fysiske rammer for skole og undervisning. Det er også værd at bemærke, at flere har et håb og forventning om, at nogle af de unge, der tager en uddannelse, vil vende tilbage til bygden og udfylde de behov, der er for uddannet arbejdskraft.



*Indhandling af hellefisk i Kullorsuaq, Upernavik, april 2011*

- *Omstillingskapacitet og -vilje:* Generelt er bygderne i gruppen fisker- og fangerbygder mindre sårbare over for fluktuationer i enkeltarter, fordi de baserer deres eksistens på en bredere vifte, og de har en større og hurtigere omstillingsparathed i forhold til at udnytte artsdiversiteten. På den anden side er de lige så sårbare som fiskerbygderne i forhold til ændrede fiske- og fangstregulering eller mu-

lighed for indhandling samt omsætning af subsistensfangst og -fisk af formelle eller uformelle kanaler. Det betyder, at de har en relativt stor evne til at tilpasse sig til naturlige fluktuationer, medens den er beskeden i forhold til institutionelle forandringer. Specielt har nogle af mændene opretholdt en relativt høj grad af mobilitet, hvor de gennem længere perioder 'bosætter' sig i en anden by eller bygd for at drive fiskeri eller fangst.

For størstedelen af befolkningen i fisker- og fangerbygderne opfattes valget af bosted overvejende som et positivt tilvalg, der i høj grad er begrundet i, at bygdens lokalisering byder på et godt eller rimeligt eksistens- og erhvervsgrundlag, og fordi bygdens interne sociale funktion og de tætte familierelationer opfattes som positive.

For de fleste af fisker- og fangerbygderne har befolkningstallet over en længere årrække har været stigende, selvom der de senere år har været tendens til stabilisering eller et mindre fald og enkelte har haft en længere periode med afvandring.

Med afsæt i den økonomisk funderede kategorisering omfatter fisker- og fangerbygderne de to nordligste (samt Nutaarmiut afhængig af om fabrikken er åben/lukket) og de to sydligste bygder i Upernavik distrikt samt de fire bygder i Kangaatsiaq.

### *De offentligt finansierede bygder*

De bygder, der i den økonomiske kategorisering blev betegnet som offentligt finansierede, er dem, der i 2008 havde en registrerbar gennemsnitlig årsindkomst for befolkningen i den arbejdsduelige alder på over 100.000 kr., der altovervejende er finansieret af det offentlige gennem lønninger eller sociale overførsler samt lønninger fra den offentligt ejede detailhandel og infrastruktur. Gruppen omfatter den ene af Qaqortoqs bygder Saarloq samt bygderne i Narsaq, medens Egoalugaarsuit i Qaqortoq ud fra den definition havner i gruppen af fattige bygder.

Ud fra de økonomiske kriterier havner Qassimiut i Qaqortoq både i gruppen af offentligt finansierede bygder og fisker- og fangerbygder, fordi bygden set fra de økonomiske kriterier har nogle helt specielle karaktertræk. Målt pr. indbygger i den arbejdsduelige alder havde befolkningen i 2008 en registrerbar gennemsnitlig årsindkomst på omkring 240.000 kr., men mere end halvdelen finansieres af det offentlige i bred forsatand, og resten stammer fra indtægter relateret til fiskeri og fangst.

Lufthavnsbygden Narsarsuaq under Narsaq er helt speciel og bør derfor holdes ude. De to øvrige bygder i Narsaq indgår i som servicecentre for de lokale fåreholdernetværk, og skal derfor forstås i den sammenhæng.

Der er ikke gennemført interviews i nogen af bygderne i Qaqortoq distrikt og kun i mindre omfang for Qassiarsuk i Narsaq distrikter, hvorfor der ikke kan foretages en egentlig analyse af den lokale dynamik i offentligt finansierede bygder.

Det er dog karakteristisk for denne gruppe af bygder, at de er blandt de grønlandske bygder, der har den hurtigste affolkning, og hvor der findes den skæveste aldersmæssige sammensætning med en overvægt af ældre.

### *De fattige bygder*

Definitionen af fattige bygder i denne primært økonomiske kategorisering var baseret på to forhold. Dels at befolkningen i den arbejdsduelige alder havde en registrerbar gennemsnitsindkomst, der for de fleste bygders vedkommende i 2008 var væsentligt

under 100.000 kr., dels at subsistensøkonomien spiller en mindre rolle, hvorimod subsistensfangst og -fiskeri godt kan have samme betydning som for de øvrige bygder.

Som samlet gruppe er de fattige bygder karakteriseret af, at det kendte ressourcegrundlag, der aktuelt udnyttes, gennem de sidste årtier ikke har været tilstrækkeligt til at sikre bostedet et egentlig eksistensgrundlag. Det skyldes ikke nødvendigvis, at der ikke eksisterer et tilstrækkeligt ressourcegrundlag, men ofte også, at dette ikke udnyttes. Blandt de overordnede fællestendenser ses:

- *Bygdernes sociale identitet og funktion:* Det mere begrænsede eksistens- og erhvervsgrundlag betyder, at der i flere af bygderne savnes en fælles, lokal identitet og samtidig kan der observeres et svigtende selvværd blandt større dele af befolkningen. Dette bliver tydeligt især ved en sammenligning med de bygder, hvor fiskeri og fangst er dominerede. Den observerbare identitet er i disse bygder primært baseret på familie og netværksrelationer samt på opvæksten på denne lokalitet – her er jeg født/har jeg boet.

Ligesom for de øvrige kategorier af bygder, findes der i flere af bygderne ressourcepersoner dels i forhold til at udnytte de naturgivne ressourcer, dels til at sikre lokalsamfundets indre sociale funktion. Der findes i nogle bygder også ildsjæle, men det sociale råderum for ressourcepersoner og ildsjæle er ofte mindre. På grund af den noget mere udbredte apati, kan de have vanskeligere ved at trænge igennem og bidrage til at igangsætte en positiv dynamik. Der er måske derfor en tendens til, at de resignerer og holder sig tilbage.

På grund af det ringere eksistens- og erhvervsgrundlag, findes der ikke den samme stolthedsfølelse over at være selvhjulpen og bidrage til samfundets drift, og det at modtage socialhjælp opfattes som noget naturligt. Relativt mange i disse bygder er afhængige af sociale overførselsindkomster eller småjobs, og det sikrer dem ikke tilstrækkelig indkomst til et rimeligt liv, og der findes i disse bygder direkte fattigdom. En del indbyggere har ikke økonomisk set råd til at have jolle, påhængsmotor, benzin, fangstredskaber mv. og er derfor delvist afskåret fra at drive subsistensfangst. For at kompensere herfor er der de fleste steder opretholdt sociale strukturer, hvor der distribueres fødevarer til familier, der ikke selv magter eller har mulighed for at fange eller fiske, og i nogle de mindre bygder genfindes traditionen om kødgaver. Men udgangspunktet for dette er en langt større ulighed mellem de, som kan klare sig selv og de fattige. Der ses også flere steder en udbredt tendens til at lønnede indbyggere giver familiemedlemmer eller venner lån – vel vidende, at de aldrig vil blive tilbagebetalt. Der er dermed tale om en intern social- eller fattighjælp.

I nogle af bygderne er der forsat tradition for fællesjagt på større dyr, hvor nogle indbyggere, der ikke selv har jolle og udstyr, kommer med og dermed får fangstpart.

For dele af befolkningen i de fattige bygder er traditionen med at opfatte fangstdistriktet som meget stort opretholdt. Eksempelvis er der en del familier i Ammassaliks bygder, der om sommeren tager på fangsttur til Kangerlussuaq halvvejs oppe ved Ittoqqortoormiit for at fange bl.a. narhval. Tilsvarende er der fangere fra Aappilattoq (Nonortalik), der tager fiske- og fangstture i sydøstkystens fjordssystemer.

- *Lokalisering, ressource- og erhvervsgrundlag:* Der er en lidt varierende opfattelse af, om bygdens lokalisering er velplaceret i forhold til ressourcegrundlaget. Hvor befolkningen nogle steder erkender, at ressourcegrundlaget ikke er tilstrækkeligt, er der andre bygder, hvor befolkningen vurderer, at der inden for en rimelig radius er et tilstrækkeligt ressourcegrundlag, men de oplever, at de ikke kan udnytte det på grund af manglende eller utilstrækkelige indhandlingsmuligheder.

I gruppen af fattige byder er der alle steder indbyggere, der har en rimeligt indkomst gennem et offentligt arbejde eller ansættelse i de offentlige forsynings-selskaber, men der findes også en relativt store grupper, der oplever sig som fattige.

- *Egen vurdering af den institutionelle støtte:* Generelt efterlyser indbyggerne bedre vareudbud og transportinfrastruktur. De stigende priser som følge af afskaffelsen af ensprissystemet på detailhandel, el og vand opleves som noget, der forringer familiernes økonomiske råderum i et sådan omfang, at mange overvejer at flytte.

Som nævnt er der nogle af de fattige bygder, hvor befolkningen vurderer, at der er et tilstrækkeligt eller ligefrem godt fangst- og/eller fiskegrundlag, men de mangler både redskaber og gode indhandlingsfaciliteter indenfor rimelig radius, eller de eksisterende lokale indhandlingsfaciliteter er for begrænsede og utids-svarende. Denne institutionelle barriere bliver opfattet som en stor udfordring og som noget, der er med til at accelerere en fraflytning.

Der er også flere, der peger på sundhedsforholdene og afstanden til det nærmeste sygehus som en udfordring, og selvom det ses som et vilkår forbundet med valg af bosted, nævnes det som et element, der indgår i overvejelserne om at flytte.

Uddannelse opleves generelt som en positiv ting, men ofte har forældrene ikke tilstrækkelige ressourcer til at bakke op om børnenes uddannelse, og der er blandt disse bygder ofte en overgennemsnitlig stor mangel på kvalificerede lærerkræfter.

- *Omstillingskapacitet og -vilje:* I nogle af de fattige bygder har dele af befolkningen opretholdt en vis omstillingsevne i forhold til forandringer inden for kendte rammer som fluktuationer i fangststyr og fisk, hvor det ikke opfattes som den store udfordring at skifte til andre. Men generelt er evnen til omstilling mindre end i fiskerbygderne og specielt i fisker- og fangerbygderne. I forhold til nye muligheder uden for de kendte rammer er der kun en meget begrænset kapacitet til omstilling, og der er en tendens til, at det er de mest omstillingsvillige, der vælger at flytte.

Derfor ses det ikke i samme omfang, at der flyttes midlertidigt til et nærliggende bosted for at drive fangst eller fiskeri, fordi der mentalt flyttes mere permanent. Det udelukker dog ikke, at folk flytter tilbage, når mulighederne det nye sted forsvinder, eller drømmene brister. Samlet set er kapaciteten til omstilling begrænset, og de fleste af de fattige bygder er præget af en afviklingstendens.

For nogle af indbyggerne i de fattige bygder opfattes valget af bosted som et positivt tilvalg, fordi de har et offentligt arbejde eller arbejde i de offentligt ejede forsynings-selskaber, som de ofte ikke ville kunne få, hvis de flyttede. Andre vælger at bo på stedet, fordi det trods alt giver rimelige eller gode fangst- og fiskemuligheder, og/



eller fordi de på det menneskelige plan foretrækker bygdelivet med de tættere menneskelige relationer, en mere rolig livsrytme og nærhed til naturen.

Men der er også en gruppe, for hvem det at bo i den pågældende bygd er en erkendelse af, at alternativet ikke er mere attraktivt eller endda opleves som værre. For en del af denne gruppe opfattes det som mindre attraktivt at flytte til en større by og ende på socialhjælp med begrænsede muligheder for subsistensfangst og -fiskeri, og uden det sociale netværk og den interne pengeløse distribution af fangst og fisk, der findes i bygden. En del erkender også, at de hurtigt vil blive marginaliseret og 'gå i hundene', hvis de flytter til en større by, og erindringerne om, hvordan det gik mange af dem, der som følge af G-60 flyttede til byerne, lever og er for en del skræmmende. For denne del af befolkningen har motiverne for at blive ikke ændret sig nævneværdigt siden baggrundsanalyserne for G-60. (*Udvalget for samfundsforskning i Grønland 1963*)

De forskellige tilgange til valg af bosted indgår i forklaringen på, at affolkningen af de fattige bygder ikke er foregået hurtigere, men for alle er det en afvejning af, hvornår forholdene gennem forringede institutionelle forhold, som at børnene tidligere skal flytte til en by for at afslutte skole, prisstigninger etc., forringes så meget, at det bliver mere attraktivt at flytte.



*Havnen i Aappilattoq, Nanortalik, august 2010*

Gruppen af fattige bygder omfatter med afsæt i den økonomiske analyse de fem bygder i Nanortalik og de fem bygder i Ammassalik (samt Eqaalugaarsuit i Qaqortoq). Det kan diskuteres, om Tasiusaq og Ammassivik i Nanortalik mere hører med i grupperingen af offentligt finansierede bygder, da de har en offentligt generet gennemsnitsindkomst omkring 100.000 kr. og deres subsistensøkonomi er begrænset.

Samlet har gruppen af fattige bygder over en længere årrække oplevet befolkningsnedgang, og for nogle bygder har det været relativt markant. Den eneste undtagelse er Sermiligaaq i Ammassalik, der har oplevet en relativt stor befolkningstilvækst.

Det er karakteristisk, at befolkningen i de fattige bygder ofte kobler afviklingsdynamikken til summen af forringelser i de institutionelle vilkår, der omfatter afskaffelsen af ensprissystemet, mere end de kobler det til bostedets ressourceunderlag.

### *En større differentiering blandt de fattige bygder*

Som det fremgår af beskrivelser af den lokale dynamik i de enkelte distrikter, er der betydelig forskelle, også mellem de bygder der er havnet i den samme af de fire grupperinger. Og som nævnt i ovenstående er grænserne mellem de fire grupperinger af bygderne ikke helt entydige, så enkelte af bygderne med en vis ret kunne være placeret i en anden gruppe.

For at forstå forskellene i den lokale dynamik inden for gruppen af fattige bygder, er det nødvendigt at have de væsentlige historiske forskelle mellem bygderne i Sydgrønland og Ammassalik i mente.

- *Bygderne i Nanortalik (og Qaqortoq)* var for størstedelens vedkommende integreret i det relative pengeøkonomiske boom under torskefiskeriet, hvor fangst og subsistensøkonomi nærmest blev skruet ned til fritidsbehov, som det også sås i byerne.

En del af forklaringen på fangstens ringe betydning skal muligvis findes helt tilbage i den store nedgang i sælbestanden omkring århundredeskiftet, som følge af nordmændenes og canadiernes intensive sælfangst, og den læring der dermed gik tabt for de grønlandske fangere.

For befolkningen i Sydgrønland blev torsken set som redningen, og der blev satset fuldt og helt på den. Da torsken forsvandt i slutningen af 1980'erne, forsvandt erhvervsgrundlaget. Samtidig var sælskindspriserne lave som følge af Greenpeaces antisælskindskampagne, så fangst blev kun i mindre grad opfattet som en udvej, og befolkningen i bygderne blev i høj grad afhængige af overførselsindkomster. (Lyng 1990) Ligesom det skete for befolkningen i Nanortalik by.

Torskens forsvinden blev af lokalbefolkningen, og i øvrigt også af biologerne, set som et udtryk for en naturlig fluktuation som følge af faldende havtemperatur. Derfor har befolkningen i bygderne ofte en forventning om, at ressourcegrundlaget snart vil blive genskabt, fordi de håber, at torsken vil komme igen. For den befolkningsgruppe har de sidste årtier handlet om at 'ride stormen af'. Samtidig er en del af de mest driftige flyttet til andre steder ofte med en forventning om at flytte tilbage, når torsken kom igen. Som tiden gik, reduceredes håbet om torsken og om at flytte tilbage, og sammen med den begrænsede omstillingsparathed medførte det en tiltagende fraflytning.

Det var karakteristisk i alle Nanortaliks bygder, at når jeg spurgte, om bygden ville eksistere om 30 år, var der flere, der svarede nej eller tvivlende. Men de fleste føjede som regel til, at de håbede det, og at de så muligheder, hvis blot der kom gang i noget lokalt erhverv. Altså at der på et eller andet plan blev genoprettet en kobling mellem bygdens beliggenhed og grunden til at den lå der. Det er en væsentlig detalje, for drømmen om bygdens fremtid var ikke baseret på nostalgi og historie, men at den skulle have en funktion.

- *Befolkningen i Ammassalik distrikt* har, som beskrevet, helt tilbage fra koloniseringen i slutningen af 1890'erne i svingende omfang været afhængige af en form for sociale overførsler og fødevareforsyninger, og det er aldrig lykket at etablere et erhvervsunderlag, der kunne forsyne distriktet. Samtidig har distriktet gennemlevet en historisk udvikling – der må tage pusten fra de fleste – fra en stenalderfangertilværelse til at være integreret i en moderne statsdannelse i løbet af godt et halvt århundrede. Udviklingen har ingenlunde været problem- eller smertefri, og for en del af distriktet blev den samtidig krydret med en kraftig interaktion med amerikanske soldater gennem nogle årtier.

På mange måder minder livs- og erhvervsgrundlaget om det aktuelle for Nanortaliks bygder. Der er bare den afgørende forskel, at størstedelen af befolkningen i Ammassalik aldrig gennem en længere periode har været integreret i det moderne arbejdsmarked, som indbyggerne i Nanortalik distrikt var det under torskeeventyret, og den forskel har betydning for den lokale dynamik. Der er tale om en befolkning, der gennem hele det forrige århundrede har været blandt Grønlands fattigste og stadig er det, og hvor det selv at skaffe til livets opretholdelse gennem udnyttelsen af det lokale ressourcegrundlag har været en kamp. Uden forsyninger og hjælp udefra havde det været en kamp for livet, og befolkningen var aldrig vokset til den nuværende størrelse – hvis der havde været nogen. Det betyder, at store dele af befolkningen i bygderne og Tasiilaq gennem mere end 100 år, og dermed flere generationer, har været vænnet til hel eller delvis afhængighed af sociale overførelser. Det var i øvrigt derfor, og fordi det synes umuligt at identificere et erhvervsgrundlag, at det i G-50 planen blev overvejet at flytte hele befolkningen. (*Grønlandskommissionen 1950*)

Selvom der for de fleste af distriktets bygder er tale om en afviklingsdynamik, er det for størstedelen af befolkningen endnu tydeligere, at det at flytte ikke indebærer potentiel selvforsørgelse gennem beskæftigelse, og for en stor del er alternativet at flytte til Tasiilaq som arbejdsløs. Sprogbarrieren og de kulturelle forskelle betyder, at det at flytte til Vestkysten for de fleste er en stor udfordring, som mange gennem tiden har knækket nakken på. Samtidig har de færreste de nødvendige kvalifikationer til et arbejde i en af vestkystens byer, hvorfor der vil blive tale om flytning til forsat at leve af sociale overførsler.

Det er centralt, at befolkningen i de fattige bygder ikke giver udtryk for håb om bygdens overlevelse ud fra en nostalgisk opfattelse af bygdelivet eller af fortiden. De fleste giver udtryk for vilje til mobilitet, hvis alternativet fremstår tilpas meget bedre et andet sted, og dermed er der god overensstemmelse med den af selvstyret gennemførte undersøgelse af befolkningens vilje til mobilitet (*NORDREGIO 2010 b*). Det ønske, mange udtrykker om at blive boende, er dels baseret på manglende tiltro til alternativer, dels – og for mange nok så afgørende – en vurderingen af, at bostedet har et livs- og erhvervspotentiale, der ikke udnyttes tilstrækkeligt. Forsvinder den tiltro, vil der formodentlig relativt hurtigt foregå en nærmest total affolkning det pågældende sted, og derfor vil der også i fremtiden være bosteder, der nedlægges.

De gennemførte interview i indeværende undersøgelse har ikke indikeret et ønske om, at opretholde eller videreføre et historisk fangererhverv - et museumserhverv eller -liv, som det nogen gange nævnes i bygdedebatten. Ønsket har været et samfund og en bygd i stadig udvikling, og hvor de selv vurderer, at bygden har et udviklingspotentiale. Der spores heller ikke en romantisk drøm om fortiden, måske fordi fortiden

ligger relativt tæt på og var alt andet end rosenrød. Tilbage i 1998 ved en samtale med præsten Otto Sandgreen i Qeqertarsuaq, der på det tidspunkt var 84 år, og som havde arbejdet i stort set alle Grønlands distrikter, drøftede vi Grønlands historie og udvikling, da han kom med udsagnet: *'De gode gamle dage har aldrig eksisteret – det var sult, blodhævn og incest'*.

## En tværgående sammenfatning

Ovenstående opdeling af bygderne i grupper tog afsæt i den kategorisering af bygderne, der blev foretaget i bogens kapitel 11 *Grønlands og bygdernes økonomi - en perspektivering* i *Del 1*. Derfor blev gruppedannelsen i forbindelse med analysen af bygdernes lokale dynamik delvist styret af bygdens økonomiske situation koblet til erhvervsgrundlag, hvilket fremhæver disse forhold på bekostning af andre. I det følgende foretages en tværgående sammenfatning af fælles træk på tværs af de fire grupper af bygder.

### *Bygdernes sociale identitet og funktion*

Selvom fangst har stor betydning i fiskerbygderne, er den sociale identitet tættere knyttet til fiskeriet og dermed til pengeøkonomien, end det gælder for fisker- og fangerbygderne, hvor identiteten i højere grad er knyttet til fangst og den subsistensøkonomi, det indebærer. Det har eksempelvis betydning for det, man i et moderne perspektiv vil karakterisere som stabilitet på arbejdsmarkedet og en tilpasning til lønarbejde. I fisker- og fangerbygderne er der en større tendens til at prioritere 'spontant' og tage på fangst, når mulighederne anses som gode, selvom der på samme tidspunkt er mulighed for indtjening gennem fiskeri eller lønnet arbejde eksempelvis ved indhandlingen.

I nogle af de fattige bygder ses også en tendens til 'spontane prioriteringer', men her er det mere funderet i sociale problemer ofte koblet med alkoholmisbrug, end det gælder for en del af fisker- og fangerbygderne.

I de fleste bygder findes der ressourcepersoner i forhold til udnyttelse af ressourcegrundlaget og i forhold til bygdens interne sociale funktion og i nogle bygder findes der også ildsjæle. I de fattige bygder er der dog en tydelig tendens til, at ressourcepersoner og ildsjæle får mindre spillerum til støtte op om bygdens udvikling og sociale dynamik, hvilket fører til at de holder sig mere i baggrunden og resignerer.

Specielt i fiskerbygderne, men også i en god del af fisker- og fangerbygderne, er der en relativt markant tendens til stolthed ved at være selvhjulpne og ikke modtage sociale overførsler, hvor denne tendens er langt mindre udbredt i de offentligt finansierede bygder og de fattige bygder. Her opleves det at modtage sociale overførsler mere som noget naturligt.

Det ses i de fleste bygder, at der internt distribueres fangst og fisk til hushold, der ikke selv kan eller får fanget, hvorfor noget af den oprindelige kulturelle opfattelse af, at fangsten tilhører bostedet, er opretholdt. (Dahl 2000) Men der er en vis nuanceforskel. Hvor det i fisker- samt fisker- og fangerbygderne mere er baseret på tradition og en opfattelse af bygden som 'vi', ses der i de fattige bygder mere en tendens til medlidenhed, at 'vi må hjælpe dem, der ikke selv kan', og som samfundet ikke tager ordentlig

hånd om. I de større bygder er der generelt en tendens til, at distributionen mest foregår i de familiære cirkler, men stadig med de nævne nuancer.

### **Lokalisering, ressource- og erhvervsgrundlag**

Tilsyneladende fremstår indkomst- og erhvervsgrundlaget som en afgørende faktor for den enkelte bygds lokale dynamik, hvilket på ingen måde kan siges at være overraskende. Den grønlandske befolkning har altid udvist stor mobilitet i forhold til at udnytte skiftende eksistensgrundlag, en mobilitet der har været en forudsætning for menneskenes overlevelse, og som forsat i høj grad findes i det grønlandske samfund.

Det betyder som udgangspunkt, at de bygder, der har haft en vækst i indbyggertal, eller som har holdt sig nogenlunde stabilt, er steder, hvor befolkningen ud fra egen referenceramme vurderer, at her er et rimeligt livs- og eksistensgrundlag. (Poppel 2007)



*Fra Tasiilaq til Tiniteqilaaq i våd fâårssne og is maj 2001*

Det er i forhold til lokalisering, ressource og erhvervsgrundlag, at der måske ses de største forskelle mellem grupperne. Her er det bemærkelsesværdigt, at der ikke er nogen nævneværdig forskel mellem fiskerbygdernes versus fisker- og fangerbygdernes egenvurdering. Som samlet gruppe opfatter de lokaliseringen samt ressourcegrundlaget som godt. Forskellen er alene i forhold til erhvervsgrundlag, hvor de fleste fisker- og fangerbygder oplever, at deres ressourcegrundlag ikke udnyttes ordentlig, fordi de institutionelle rammer i form af indhandling ikke er tilstrækkelige, og de oplever, at det er med til at underminere erhvervsgrundlaget. Som det også er påpeget af West og Hovelsrud (2009) er fiskeriets afsætningsmæssige integration i større sammenhænge med til at gøre erhvervsgrundlaget afhængigt af en række udefra kommende forhold.

For de fattige bygder er der en markant større spredning på dette punkt. I enkelte bygder oplever befolkningen, at bygden har et tilstrækkeligt ressourcegrundlag, og bygden dermed potentielt kan få et fornuftigt erhvervsgrundlag, hvis der blot etableres tilstrækkelige indhandlingsfaciliteter. Der ses altså en barriere på det institutionelle niveau, som det ses for eksempelvis Aappilattoq i Nanortalik og Isortoq i Ammassalik. For en række af de øvrige fattige bygder er der en erkendelse af, at der ikke for indværende er et tilstrækkeligt ressourcegrundlag. Flere peger dog på, at der er mulighed for at gå udenfor det kendte ressourcegrundlag som tangfiskeri, og andre peger på nye erhvervsmuligheder som turisme, men begge potentiale typer kræver dels fornødne institutionelle rammer dels ressourcepersoner og gerne ildsjæle med fornødne kompetencer.

Disse forskelle slår naturligvis igennem i forhold til befolkningens egen opfattelse af indkomstgrundlag. Hvor der i fiskerbygderne findes en del indbyggere, der pengeøkonomisk må opfattes som rimeligt velhavende, oplever størstedelen af indbyggerne i fisker- samt fisker- og fangerbygderne, at de samlet set har en rimelig indkomst, når subsistensøkonomien indregnes. Befolkningsgruppen med en i egen optik rimelig indkomst findes også i de offentligt finansierede bygder og i de fattige bygder, men det er stort set udelukkende den del af befolkningen, der har et offentligt arbejde eller er ansat i et af de offentligt ejede forsyningsselskaber. Store dele af den øvrige befolkning i disse bygder oplever sig som fattige.

Der er i nogle sammenhænge peget på, at to faktorer indgår som betydningsfulde for en bygds udviklingspotentiale. Dels bygdens størrelse, hvor større bygder ses som mere levedygtige, dels afstanden til det nærmeste center defineret distriktets hovedby, hvor en større afstand ses som en hæmmende faktor for udvikling (*Greenland Venture 2009 a; Greenland Venture 2009 b*). Studiets analyse af den lokale dynamik viser, at der ikke findes nogen entydig sammenhæng, hvor større bygder har en bedre lokal dynamik eller mindre afvandring.

Det bliver også nævnt, at de mindre bygder med under 100 indbyggere har nået en kritisk størrelse og uundgåelig vil gå mod langsom affolkning. Her viser undersøgelsen at selv små bygder som Naajaat med omkring 50 indbyggere kan fremvise en lokal udvikling.

Med hensyn til afstanden til distriktets hovedby ses der heller ikke noget klart mønster. Der savnes en entydig sammenhæng mellem lokal dynamik og afstand til distriktets hovedby, men måske er der en lille tendens til, at bygder længere fra hovedbyen fungerer mere selvhjulpent, hvor der over tid har været en tendens til, at de nærmestliggende bygder mere har skiftet karakter til 'sommerhussted'.

### ***Egen vurdering af den institutionelle støtte***

I forhold til bygdebefolkningernes egen vurdering af det institutionelle niveau er det tankevækkende, at de i alle bygder oplever, at der har været en række forringelser på områder som transportinfrastruktur, og at mange fremhæver, at sundhedsbetjeningen gradvist er blevet dårligere. Tilsvarende oplever befolkningen alle steder de prisstigninger der har været som følge af ophævelsen af ensprissystemet på detailområdet samt el og vand som urimelige, og som noget der reducerer familiens økonomiske råderum.

Der er dog den afgørende forskel, at hvor befolkningen i fisker- samt fisker- og fangerbygderne oplever disse forhold som urimelige irritationsmomenter, oplever befolkningen i de fattige bygder det som forhold, der motiverer dem til at flytte. Vurderingen af disse forandringer er derfor betinget af andre forhold omkring bygdens identitet og sociale sammenhæng, end de rent økonomiske belastninger, som de ændrede rammevilkår påfører bygderne.

Noget lidt tilsvarende gør sig gældende i forhold til uddannelse. De fleste forældre mener direkte adspurgt, at uddannelse af deres børn er vigtig, men i fisker- samt fisker- og fangerbygderne er der en tendens til i lige så høj grad eller måske højere grad at prioritere en oplæring i de færdigheder og kvalifikationer, der er nødvendige for at leve det pågældende sted og udnytte dets ressourcegrundlag. Den holdning findes i mindre grad i de fattige bygder, hvorfor noget af den vigtige praktiske og erfaringsbaserede viden går tabt. Paradokset er, at børnenes uddannelsesniveau generelt ikke er bedre i de fattige bygder, hvilket blandt andet skyldes manglende rollemodeller, og at forældrene ikke har de fornødne ressourcer til at bakke op om børnenes uddannelse.

På tværs af de fire grupperinger peger en stor del af bygderne på utilstrækkeligt med uddannede og kvalificerede lærerkræfter. Samtidig er der nogle af bygderne, der klarer sig rigtigt godt på uddannelsesområdet, som det gælder for fisker- og fangerbygden Ikerasaarsuk i Kangaatsiaq og den fattige bygd Kulusuk i Ammassalik, hvilket skyldes tilstedeværelsen af gode og initiativrige lærere, der samtidig fungerer som ressourcepersoner i lokalsamfundet.

I alle de mindste bygder er der en udtalt frustration over, at børnene så tidligt som 7., 8. eller 9. klasse skal flytte til den nærmeste by for at afslutte folkeskolen, mens det ses som en fordel for de steder, hvor børnene kan nøjes med at flytte til en nærliggende bygd. De steder, hvor kommunen har gennemført eller planlægger en tidligere flytning, udløser det vrede. Mens det typisk for forældre i fisker- samt fisker- og fangerbygderne er en kilde til frustration, at børnene ikke kan afslutte folkeskolen i bygden, indgår børnenes skolegang i de fattigere bygder oftere som et led i overvejelserne om at flytte til en større by.

## **Omstillingskapacitet og -vilje**

Generelt er omstillingskapaciteten inden for de kendte rammer væsentlig bedre i fisker- og fangerbygderne, end det gælder for fiskerbygderne. Det betyder, at naturlige fluktuationer har mindre konsekvenser for fisker- og fangerbygderne, fordi de hurtigere kan omstille sig til at udnytte andre fiskearter, krabber mv., eller så at sige kan skifte tilbage til at opprioritere fangst. For bygderne i Kangaatsiaq er der samtidig stor fleksibilitet til at skifte mellem hav- og landbaseret fangst.

Bygder, der er eller har været domineret af fiskeri, har i langt mindre grad opretholdt denne fleksibilitet og omstillingsevne, selvom fangst kan udgøre en del af deres eksistensgrundlag. Her findes en større gruppe indbyggere, der i kraft af investeringer i kuttere og fiskeudstyr er vævet så meget ind i pengeøkonomien, at deres erhvervsgrundlag afhænger af relativt faste indhandlingsindtægter. Det gør dem mere sårbare overfor fluktuationer i – eller overudnyttelse af fiskebestanden, såvel som i forhold til reguleringsrammer eller indhandlingsstrukturer. Det samme gør sig i noget mindre omfang gældende for den del af befolkningen, der fisker fra jolle. Selvom de har mindre investeringer, er en del af dem i relativt høj grad indvævet i pengeøkonomien og

er afhængige af relativt faste indtægter. Denne gruppe vil i særdeleshed blive ramt ved ændringer i fiskeriets institutionelle rammer, da deres evne til at tilpasse sig er knyttet til den lokale erfaringsdannelse og læring. Derfor står de langt svagere over for en central politik og regulering, hvis effekt og baggrund, der hverken er erfaring med eller rammer til at forstå eller reagere på jf. også de studier, der findes omkring sårbarhed og tilpasningsevne. (Jentoft 2004; Keskitalo 2004; Goldhard og Ford 2010)

Nærværende studie viser altså, at fisker- og fangerbyggerne har en større omstillingskapacitet i forhold til fluktuationer. Det står i modsætning til konklusionerne i de rapporter og redegørelser, der indgår i det politiske beslutningsgrundlag, hvor der er en tendens til, at fisker- og fangerbyggerne vurderes som dårligere funderede og dårligere fungerende. (NORDREGIO 2010; Greenland Venture 2009 a) Årsagen til disse problematiske vurderinger må findes i en manglende forståelse af de forskelle, der er på at tilpasse sig meget forskellige forhold, jf. de studier der peger på de forskellige arenaer for læring, tilpasning og handling. (Adger 2003; West og Hovelsrud 2010)

Når det kommer til forandringer udenfor kendte referencerammer står byggerne i alle grupper lige og generelt dårligt. Det betyder, at byggerne har en mindre kapacitet specielt i forhold til at håndtere forandringer, der falder udenfor deres kendte referenceramme, og det vil i høj grad gælde forandringer i de institutionelle rammer, der reducerer deres mulighed for at udnytte det kendte ressourcegrundlag. (O'Brien og Leichenko 2000; Keskitalo et al. 2011) Den store fleksibilitet og forandringsparathed i forhold til forandringer inden for kendt referenceområde ses tydeligt i forhold til befolkningens vurdering af klimaforandringer, der ikke opfattes som den store udfordring, selvom det for nogle distrikter giver ganske alvorlige følgevirkninger. Skismaet i håndteringsparatheden over for forskellige typer af forandringer kommer tydeligt til udtryk, når Themotheus fra Kullorsuaq siger: *'Klimaforandringerne – det er noget vi må tilpasse os – truslen mod vores måde at leve på kommer fra Nuuk'*.

Det betyder formodentlig også, at byggerne generelt vil skulle have 'iværksætterhjælp' eller -støtte, i det omfang de skal til at omstille deres eksistensgrundlag til nye ressourcer og/eller erhverv. Tilsvarende vil større omlægninger i reguleringen af fiskeri og andre forhold kræve en langt større indsats over for bygdebefolkningen, for at gøre dem i stand til at fungere med nye betingelser jf. den seneste udvikling i det grønlandske selvstyres regulering af fiskeriet, som i høj grad truer med at sætte Upernaviks hellefiskere på socialhjælp. (Adger 2006; Delaney, Hendriksen og Jakobsen 2012; Hendriksen og Jørgensen 2013)

## **Et kulturelt sammenstød**

Håndteringen af forskellige typer af forandringer er i høj grad afhængig af kulturel baggrund og uddannelse i bred forstand. Derfor afspejler forskelligheden mellem beslutningstagerenes opfattelse af forandringer og bygdebefolkningens kompetence til at håndtere de samme forandringer en central forskel i kulturel referenceramme. På det punkt er der ikke sket de store forandringer siden 1970'ernes lokalsamfundsanalyser. (Gullestrup mf. 1976)

Denne kulturelle forskel tolkes i dele af samfundet som manglende uddannelsesmæssig kompetence hos bygdebefolkningen, hvor forskellen reelt bør opfattes som et modsætningsforhold mellem den moderne opfattelse af kompetence og mere erfarings- og praksisbaserede kompetencer. Et element i det moderne samfunds opfat-



telse af kompetenceopbygning er, at det er noget, der primært erhverves gennem et formaliseret uddannelsesforløb. Med den tolkning af kompetencer overses eller måske ligefrem negligeres det, at fiskere, fangere og fangerkoner har erfarings- og opdagelsesbaseret kompetence, der kræver livslang læring.

Tilsvarende er der en kulturel kløft mellem det moderne samfunds og den grønlandske erfarings- og praksisbaserede risikoopfattelse. Jeg har flere gange under mine rejser måtte flytte kraftigt på min risikoopfattelse, som når slæden kører ud over tynd og vandtrukken nyis. Fangeren oplever de forandringsprocesser, som moderniseringen medfører, som langt mere truende end at køre ud over tynd is. Dette ses også reflekteret i andre studier, der understreger den praksisbaserede risikoopfattelse (Berkes 2007; Dessai et al. 2004; Smit og Wandel 2006)

De erfarings- og praksisbaserede kompetencer er afhængige af den livs- og erhvervsstruktur, de er knyttet til, og kan gå tabt ved en centralisering. Tilsyneladende er noget af de erfarings- og praksisbaserede kompetence og tilpasningsparathed også gået tabt i nogle af Sydgrønlands bygder, der har været mest integreret i den økonomiske vækst og nedtur knyttet til torskefiskeriet.

### *Integrationen i en monoøkonomi*

De bygder, der for alvor kommer til at indgå i den registrerbare pengeøkonomi gennem en monoøkonomisk afhængighed af enkelte arter, og som dermed bliver integreret i det, der kan karakteriseres som en moderne 'samfundsøkonomi', får tilsyneladende en tendens til mindre omstillingskapacitet. Og som følge heraf bliver de mere sårbare. Det er ikke integrationen i den registrerbare pengeøkonomi, der gør dem sårbare, men derimod den monoøkonomiske afhængighed, som det begrænsede erhvervsgrundlag bygger på.

Under torskeeventyret var der 'rigdom' i en del sydgrønlandske bygder, og generelt blev de vurderet som velfungerende, og en række af landets ledende politikere og personligheder fra den periode kommer fra disse bygder. Efter torskefiskeriets kollaps skiftede bygderne gradvist status til fattige. Aappilattoq i Nanortalik blev også hårdt ramt af arbejdsløshed, og mange kom på førtidspension, men bygden havde på grund af den mere isolerede beliggenhed i højere grad opretholdt en subsistensøkonomi fra fangst. Befolkningen havde også før håndteret store udfordringer, som da G-50 anbefalede, at bygden skulle nedlægges (Grønlandskommissionen 1950), så der fandtes måske noget modstandskraft og trods?

Andre eksempler, på at en mindre monoøkonomisk afhængighed kan reducere sårbarheden for den lokale dynamik, kan findes længere mod nord. Selvom bygderne i Kangaatsiaq i perioder har været dybt engageret i torskefiskeriet, er subsistensøkonomien altid blevet opretholdt og har udgjort en væsentlig del af indkomst- og fødegrundlaget.

Der er således tilsyneladende en sammenhæng, hvor bygder, der har opretholdt subsistensøkonomien som en væsentlig del af deres livs- og indkomstgrundlag, også har en større evne til at tilpasse sig ændrede vilkår i forhold til forandringsprocesser som fluktuationer i enkeltbestande. I det lys må det anses som en fordel, hvis fiskerbygderne i Upernavik er i stand til at opretholde en blandingsøkonomi, snarere end at det er en ulempe.

## Den sociale disintegration

Udviklingen af den lokale dynamik i størstedelen af de fattige bygder viser, at der opstår en social disintegration i lokalsamfundet, når den oprindelige kobling mellem bosted og erhvervsgrundlag afkobles, for så begynder mange at opfatte det som mindre meningsfyldt at bo på stedet.

Selvom der i det moderne samfund findes et socialt sikkerhedsnet, der sikrer overlevelsen, hvis en afkobling mellem bosted og erhverv resulterer i arbejdsløshed, medfører selve processen, at folk søger efter andre steder med et bedre livs- og erhvervsgrundlag. Her vil det ofte være de mest driftige eller de bedst uddannede, der først søger væk, og det forstærker forringelserne i bygden.

Den sociale disintegration, der opstår, er langtfra primært knyttet til bygderne, men er et generelt grønlandsk fænomen og problem. I kølvandet på torskefiskeriets kollaps oplevede Nanortalik og Paamiut en markant social deroute og tilsvarende i Qasigianniguit, da rejefabrikken lukkede, og sådan kan der peges på en lang række øvrige byer.

Afkoblingen mellem bosted og erhvervsgrundlag spænder videre end til, om bostedet har indhandlingsmuligheder. Det omfatter også, om bostedet opretholder de oprindelige fælles rettigheder til at udnytte de naturgivne ressourcer, her primært fiskeri og fangst. (Dahl 2000) Når der åbnes for, at fiskere med større fartøjer fjernt fra bostedet kan høste af ressourcer, som byen eller bygden opfatter som deres ressourceunderlag, reduceres bostedets eksistensberettigelse betragteligt. Det ses tydeligt i Upernavik distrikt, hvor mange anser det som et problem og udfordrende, når større kuttere syd fra kommer og fanger det, som de opfatter som deres fisk. Og det rejser dybest set spørgsmålet, hvorfor skal man så bo her? Helt tilsvarende gav befolkningen i Kangaatsiaqs bygder udtryk for en stor frustration over kuttere, der trawlede i det, de opfatter som deres fjorde og ind i mellem også kom til at ødelægge lokalbefolkningens fiskegrej.

Analysen viser, at i nogle bygder bidrag det offentlige i form af lønninger til administration, undervisning og sundhed mv. sammen med lønninger fra forsyningsvirksomheder og de sociale overførselsindkomster, til størstedelen af det offentligt registrerbare indkomstgrundlag. Nogle af bygderne sikres tilmed via den offentlige finansiering et relativt højt gennemsnitligt indkomstgrundlag. Men det alene sikrer ikke en positiv lokal dynamik.

Denne iagttagelse er formodentlig vigtig i forståelsen af hele den grønlandske bopætningsdynamik. Hvis befolkningen skal trives ved et bosted og selv bidrage til, at bostedet har en dynamisk udvikling, viser undersøgelsen, at det har stor betydning, at bostedets geografiske placering og dermed lokalisering understøtter livs- og dermed erhvervsgrundlaget. De gennemførte interviews viser, at det er derfor, der ikke foregår nogen vandring fra Upernaviks nordligste og sydligste fisker- og fangerbygder til distriktets centralt beliggende fiskebygder, hvor de ville kunne opnå en højere indtægt. Netop fordi befolkningen finder, at der er et tilstrækkeligt livs- og indkomstgrundlag, hvor de bor.

I den sammenhæng er det af mindre betydning, om erhvervsgrundlaget set i et nationaløkonomisk perspektiv er overskudsgivende, eller om det direkte eller indirekte er subsidieret. Den lokale dynamik og sociale sammenhængskraft for fåreholderstederne må overvejende vurderes som positiv, og den betydelige subsidiering har tilsyneladende ingen negativ indflydelse herpå. I fåreholderens selvforståelse er der tale om et selv bærende erhverv, der bidrager til den nationale fødevarerforsyning, og dermed giver erhvervet en stolthed og selvrespekt.



Fåreholderstedet Qinngoqutaa, Nanortalik, august 2010

## Udviklingsdynamik - et dialektisk samspil

Det kan umiddelbart se ud som om bygdernes erhvervsgrundlag er den afgørende faktor for den lokale dynamik, men en nærmere analyse af enkeltbygder viser, at det langt fra er så enkelt. Ud fra de erhvervsmæssige og økonomiske kriterier blev Aappilattoq i Upernavik karakteriseret som en fiskerbygd, men bygden har gennem det seneste årti været præget af gradvis affolkning, selvom ressourceunderlaget i form af hellefisk ville muliggøre en vækst.

Som et modsat eksempel har Sermiligaaq i Ammassalik distrikt oplevet en ikke ubetydelig befolkningstilvækst. Sermiligaaq er den bygd i distriktet med den laveste gennemsnitlige registrerbare indkomst for befolkningen i den arbejdsduelige alder, og samtidig den af alle bygder i studiet, der har den næstlaveste gennemsnitsindkomst. Samtidig er Sermiligaaq den bygd i Ammassalik, der ud fra analysen har den bedste lokale dynamik i forhold til de sociale og menneskelige parametre, en vurdering der deles af kommunen. (*Kommuneqarfik Sermersooq 2011*)

Der er dermed andet på spil end bygdens erhvervsgrundlag. Som vist er en række af fisker- og fangerbygderne sammenlignelige med fiskerbygderne i forhold til social identitet og funktion samtidig med, at befolkningen ofte har en større omstillingsparathed. Det indikerer, at det samlede eksistensgrundlag spiller en afgørende rolle.

En nærmere analyse af enkeltbygder viser, at eksistensgrundlaget ikke er nok. For Isortoq i Ammassalik er potentialerne for subsistensøkonomi gode, og fangst indgår som en meget væsentlig del af den lokale fødevareforsyning. Men potentialerne ud-

nyttes langt fra optimalt, fordi der ikke er indhandlingsmuligheder, og de uformelle distributionskanaler til vestkysten er besværlige, uregelmæssige og dyre. Det betyder, at markedet for omsætning af subsistensfangst primært er Tasiilaq, der i forhold til distriktets fem bygder er et lille marked, og ofte er Isortoq lukket inde i isen, så det ikke er muligt at sejle til Tasiilaq med frisk fangst. De manglende institutionelle rammer i form af indhandlingsmuligheder har været medvirkende til den fraflytning og afviklingsdynamik, der er kendetegnende for Isortoq.

Også de mellemmenneskelige relationer og tilstedeværelsen eller fraværet af ressourcepersoner kan være afgørende for, om en bygd formår at udnytte de potentialer, ressourcegrundlaget giver. Gennem en årrække var Attu i Kangaatsiaq distrikt præget af affolkning og dårlig funktion, selvom ressourcegrundlaget var rimeligt og bygden havde indhandlingsmuligheder. Befolkningens egen vurdering går på sociale problemer og en gruppe alkoholiserede der skabte dårlig stemning, og de oplever, at den negative dynamik blev vendt, efter bestemte personer er flyttet. Nabobygden Ikerasaarsuk har gennem hele hjemmestyreperioden oplevet en gradvis befolkningsvækst, og analysen af den lokale dynamik er på de fleste områder særdeles god. Her peger indbyggerne på forskellige ressourcepersoner i forhold til fisk og fangst, men også på det institutionelle niveau gennem et dansk lærerægtepar, der har boet i bygden gennem godt 20 år, og et par lokale lærere som en vigtig faktor. Der er tilsvarende en række andre bygder, hvor ressourcepersoner eller ildsjæle på det institutionelle niveau som sundhedspersonale, butiksbestyrer, ledere af indhandlingsanlæg mv. bidrager til en positiv lokal dynamik.

Det afgørende for en bygds lokale dynamik er dermed det netværk af forhold, der indgår i et dialektiske samspil, hvor enkeltforhold kan få forholdsvis stor eller afgørende betydning. Og det der er afgørende for, om den enkelte bygdeborger trives og vælger at blive og bidrage til bygdens udvikling er, om summen af det dialektiske samspil i netværket skaber det, den enkelte opfatter som god eller rimelig livskvalitet.

## Hvad skaber versus hæmmer lokal dynamik

På baggrund af det empiriske studie i de fire distrikter er det muligt at pege på tre overordnede forhold, der har afgørende betydning for den enkelte bygds lokale udviklingsdynamik og som danner forudsætning for om udviklingen bliver præget af udvikling eller afvikling:

- *Eksistensgrundlaget* er forholdevis afgørende, men må opfattes bredere end det, der i traditionel økonomisk forstand karkateriseres som erhvervsgrundlaget. Dels fordi det i lige så høj grad omfatter det, der i økonomiske termer defineres som subsistensgrundlag eller den informelle økonomi, dels fordi der i høj grad er knyttet både identitet og læring til dette grundlag. Det er dermed afgørende hvorvidt et bosted i kraft af sin lokalisering har en geografisk kobling til et nærliggende ressourceunderlag, der aktuelt eller potentielt giver bostedets befolkning netop et eksistensgrundlag og om de historiske erfaringer, der følger med dette også giver basis for omstilling. Det kan meget vel indebære en blanding af et pengeøkonomisk erhvervsgrundlag og et subsistensøkonomisk fødevarergrundlag. At der er tale om denne kombination fører ofte til en undervurdering

af bostedets eksistensgrundlag, fordi det ikke kan opvise tilstrækkelige offentligt registrerede indkomster.

- *Menneskelige ressourcer* i form af f.eks. engagerede fiskere/fangere eller engagerede ansatte ved institutioner, der er i stand til at udnytte de muligheder og potentialer, som bostedet giver og samtidig sikre en social sammenhængskraft, er af stor betydning for dynamikken. Også her skal tænkes bredere end blot den aktuelle udnyttelse af kendte naturressourcer, for vi lever i en foranderlig verden, hvor det enkelte bosted, som det altid har været tilfældet, er afhængig af at tilpasse sig naturlige fluktuationer i ressourcegrundlaget. Men de aktuelle og kommende forandringsprocesser går hurtigere og er også ofte større end de traditionelle, og det giver både nye udfordringer og nye muligheder og fordrer derfor en anden form for omstillingsparathed samt innovations- og iværksætterevner.

Samtidig viser undersøgelsen, at bygdens lokale dynamik er afhængig af de mellemmenneskelige relationer, og om der er personer, der i kraft af deres sociale kvalifikationer udgør eller bidrager til det 'sociale kit', der sikrer den interne sociale funktion. Dermed spænder de menneskelige ressourcer væsentligt bredere end de kvalifikationer, der alene tilegnes gennem det formaliserede uddannelsessystem, og det kan være lige så afgørende, at et bosted råder over det, der kan karakteriseres som de erfarings- og praksisbaserede kvalifikationer, der også benævnes som uformelle kvalifikationer, i forhold til fiskeri, fangst, husflid mv.

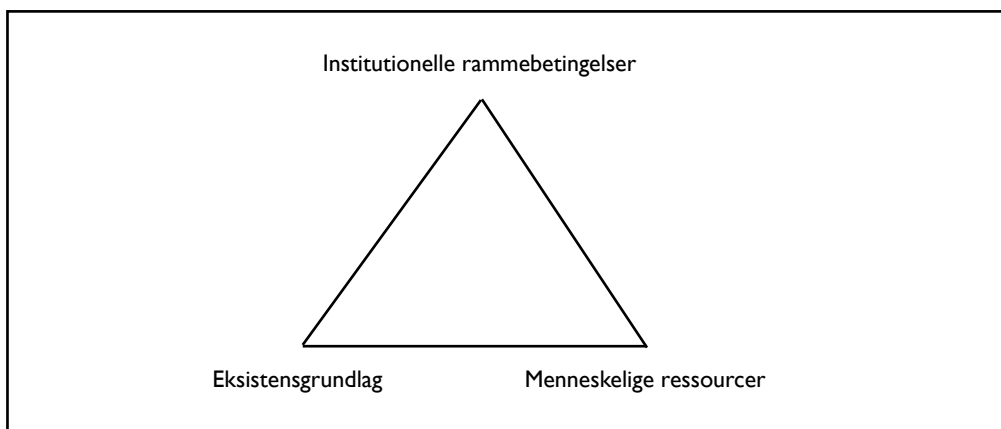
For at et bosted på sigt skal have de tilstrækkelige kompetencer til at håndtere forandringsprocesser fordrer det, at de forskellige kvalifikationstyper er repræsenteret i fornødent omfang. Begrebet omfatter således det, som i økonomiske termer ofte karakteriseres som human kapital i dette begrebs videste betydning. Dermed omfatter de menneskelige ressourcer to af de fire forhold, der er fundet afgørende for bygdernes udviklingsdynamik, nemlig: Bygdens sociale identitet og funktion samt Omstillingskapacitet og -vilje.

- *Institutionelle rammebetingelser* skal i denne sammenhæng opfattes som de samlede betingelser eller 'rammer', som det omkringliggende samfund giver for eksistensen og udvikling af den enkelt bygd.

I praksis er der i høj grad tale om rammer, der er defineret af hjemmestyret og siden selvstyret, mens det i noget mindre omfang er bestemt af den enkelte kommune. Det spænder bredt og omfatter lige fra forvaltningen og reguleringen af de naturgivne ressourcer over indhandlingsmuligheder, prisfastsættelse, eventuelle subsidieringer, i hvilket omfang bostedet har skole, sundhedsfaciliteter og personale, servicefaciliteter som servicehus, forsamlingshus, minihal etc., infrastruktur som el og vand, butik eller depot samt, hvordan bostedet indgår i transportinfrastruktur mv.

Rammebetingelser omfatter endvidere de internationalt definerede rammer som f.eks. restriktioner mod sælskindseksport til potentielle markeder og udførsel af husflid fremstillet af narhval- og hvalrostand, samt restriktioner i fangst af givne arter, der ikke er defineret på baggrund af den lokale bestands bæredygtighed. Hertil kommer de rammer, som den internationale afsætning dikterer i form af salgbare produkter på markeder, der direkte og indirekte definerer udviklingen i verdensmarkedspriser etc.

Undersøgelsen viser, at der er et dialektisk samspil mellem de tre sæt forudsætninger, der kan illustreres med den efterfølgende figur.



Grundlinjen i trekanten repræsenterer i de fleste tilfælde forudsætningen for, at bostedet blev oprettet. Der fandtes på det pågældende sted et lokalt eksistensgrundlag og typisk i form af fangst og/eller fisk, hvorfor folk med de nødvendige menneskelige ressourcer valgte at slå sig ned der. Hvis eksistensgrundlaget forsvandt, eller de menneskelige ressourcer, der udnyttede eksistensgrundlaget, 'uddøde', blev bostedet som oftest afviklet. Det har gennem tiden været den primære dynamik i det grønlandske bosætningsmønster.

De institutionelle rammebetingelser kan i positiv eller negativ forstand ændre på dette. Selvom torsken forsvandt opretholdt Alluitsup Paa en rimelig lokal dynamik i kraft af rejefabrikken, og det på trods af at rejefiskeriet gradvist flyttede længere væk og ikke længere var direkte knyttet til bostedet. Det var dermed de institutionelle rammebetingelser, der sikrede eksistensgrundlaget. Da rejeproduktionen blev flyttet, forsvandt dette eksistensgrundlag og bygdens relativt gode lokale dynamik brød sammen. Eksemplet viser, at den øverste dimension, de institutionelle rammebetingelser, kan ændre på bostedets eksistensgrundlag repræsenteret ved grundlinjen.



Skolen i Innaarsuit, Upernavik, april 2011

## *Relationen mellem de tre forudsætninger*

Analysen viser, at de bygder, der vurderes til at have en god lokal dynamik, aktuelt præsterer godt i forhold til alle de tre forudsætninger. Eksempelvis har Tasiusaq i Upernavik et godt eksistensgrundlag gennem indtægter fra hellefisk kombineret med en ikke ubetydelig subsistensøkonomi baseret på fangst. Samtidig vurderes bygdens indre sociale funktion som god, hvor der findes det sociale kit til at holde sammen på lokalsamfundet og håndtere de mellemmenneskelige problemstillinger, der uundgåeligt opstår. Og der findes lokale ressourcepersoner, der formår at udnytte det naturgivne eksistensgrundlag, som har vist stor omstillingsparathed i forhold til de nye muligheder, der opstod med indhandling af hellefisk, og som også i et vist omfang er åbne over for nye erhvervspotentialer udenfor de traditionelle rammer. Endeligt fungerede de overordnede institutionelle rammebetingelser, der eksisterede under dataindsamlingen, støttende i form af indhandlingsmuligheder, god butik, skole mv.

Men der er ikke nogen ubetinget ligeværdighed mellem de tre forudsætninger, og vægten af den enkelte forudsætning kan skifte betydning afhængig af, hvilke forhold der forandrer sig. Figuren og dermed relationerne mellem de anførte forhold kan derfor ikke ansues mekanisk, men må netop som tidligere anført ses som dialektiske relationer.

Eksempelvis må Ikerasaarsuk ved Kangaatsiaq vurderes til at have haft en rimelig god lokal dynamik gennem hele perioden fra hjemmestyrets indførelse på trods af, at indhandlingsmulighederne periodisk har været særdeles begrænsede, og at bygden først meget sent fik butik, servicehus mv. Et eksempel på at en god lokal dynamik godt kan opretholdes gennem længere tid på trods af relativt dårlige institutionelle rammebetingelser. Tilsvarende for Naajaat i Upernavik, der vurderes til at have en god lokal dynamik på trods af manglende lokale indhandlingsmuligheder, butik og vandforsyning.

Modsat må den lokale dynamik i Narsarmijit ved Nanortalik vurderes som dårlig. Det er som nævnt usikkert, hvor god de lokale fiske og fangstbetingelser er, men rammebetingelserne er sammenlignet med andre bygder rimelige, fordi der bl.a. findes et indhandlingsanlæg. Her syntes en udløsende negativ faktor at bero på utilstrækkelige menneskelige ressourcer, der formodentlig kan tilskrives, at en række ressourcepersoner valgte at flytte i kølvandet på torskefiskeriets kollaps.

Der findes også eksempler, hvor den lokale dynamik må betragtes som god på trods af et utilstrækkeligt eksistensgrundlag, som det gælder for Sermiligaaq i Ammassalik, og hvor Kulusuk i de seneste år har udviklet sig i samme positiv retning. Her spiller det positivt ind, at der er søgt opretholdt nogle understøttende institutionelle rammebetingelser i delvis erkendelse af, at alternativet ikke eksisterer eller i mange henseender vil blive opfattet som uacceptabelt.

Det er med andre ord samspillet mellem forandringer i de tre grundforudsætninger, der bliver afgørende for, om den enkelte bygd udvikles, stagnerer eller afvikles, men i den aktuelle grønlandske udvikling vurderes det, at de institutionelle rammebetingelser får stadig større betydning.

Selvom analysen peget på bygder, der trods dårlige institutionelle rammebetingelser på nogle områder har opretholdt en overordnet positiv lokal dynamik, kan de institutionelle rammebetingelser have afgørende betydning for den enkelte bygd, og hvis rammebetingelserne ændres på vitale områder, kan det underminere de lokale dynamik. Det blev tydeligt illustreret, da rejefabrikken lukkede i Alluitsup Paa, hvor

bygden forbløffende hurtigt gik fra at være kendt som relativt velfungerende med stabil arbejdskraft til en fattig afviklingsbygd. Og den udvikling vil formodentlig relativt let kunne vendes tilbage, da der i bygden stadig bor en del ressourcepersoner og ildsjæle.

På den måde bør bygder og yderdistrikter ses som en integreret del af det samlede grønlandske samfund, hvor overordnede beslutninger får betydning helt ud i det yderste led og den mest fjernliggende bygd.



*Sermiligaaq, Ammassalik, august 2005*





# Sammenfatning og perspektivering

## Grønlands bygder - økonomi og udviklingsdynamik



*Ammassalik september 2011*

# Grønlands bygder - økonomi og udviklingsdynamik

Studiet af de grønlandske bygders økonomi og udviklingsdynamik tog udgangspunkt i dels det ofte udtalte synspunkt, at bygderne er dyre at opretholde for samfundet, og at bosætningsmønsteret er en hæmsko for landets økonomiske udvikling, dels et ønske om at undersøge hvilke udefrakommende påvirkninger og indre udvikling, der afgør, om en bygd vokser, stagnerer eller afvikles, og dermed hvad der styrer bygdens lokale dynamik.

Det førte til de to overordnede forskningsspørgsmål, der har været styrende for mit forskningsarbejde:

1. **Er bygderne dyre og i givet fald på hvilke områder?**
2. **Hvilke forandringer påvirker den lokale dynamik, der skaber udvikling, stagnation eller afvikling for bygden?**

For at besvare de to forskningsspørgsmål er der gennemført to hovedanalyser, der belyser bygdernes betydning og udviklingstendenser fra to forskellige perspektiver og med to forskellige metodiske tilgange og teoretiske referencerammer:

- En økonomisk analyse, der omfatter en kortlægning af størstedelen af det officielt registrerbare indkomstgrundlag for bygdebefolkningen i den arbejdsduelige alder, samt en kortlægning af hovedparten af de offentligt relaterede udgifter i forbindelse med drift og opretholdelse af bygderne. Den økonomiske analyse er baseret på data fra 2008 og omfatter de 29 bygder i de gamle Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik kommuner og dermed mere end halvdelen af befolkningen i Grønlands bygder.
- En analyse af bygdernes lokale dynamik bl.a. baseret på mere end 130 længe-revarende interviews med indbyggere i de 23 bygder i Nanortalik, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik distrikter samt et par fåreholdersteder.

I den økonomiske analyse er der taget udgangspunkt i officielle data, hvor centrale medarbejdere i de gamle kommuner har bidraget med at fordele de enkelte udgiftsposter mellem byer og bygder. Det er suppleret med indhentede regnskabsdata fra en række offentlige og private virksomheder. Der er ikke i nyere tid foretaget tilsvarende analyser af bygdernes økonomi i forhold til offentlige udgifter. De gennemførte analyser inden for de seneste år er baseret på den skattepligtige indkomst. Nærværende studie er baseret på data fra indkomstkilderne netop for at kunne vurdere, hvordan indkomstgrundlaget er sat sammen. Den økonomiske analyse ser bygderne udefra, og det kan siges, at der er tale om en top down tilgang baseret på det administrative systems referenceramme.

Analysen af den lokale dynamik er derimod baseret på dialog og den enkelte bygdeborgers egen vurdering af bygdens aktuelle situation og udviklingspotentiale. Ved at sammenstille spændvidden i de forskellige udsagn er der skabt et billede af den enkelte bygds dynamik. Tilgangen i denne del af studiet har dermed været bottom

up, hvor intentionen har været at lade bygdeborgerne komme til orde. Bygdeborger-nes egen vurdering af bygden er suppleret med observationer og de øvrige indtryk fra opholdet i den enkelte bygd og transporten til og fra bygden, samt af indtryk fra interviews med borgere i andre bygder og med embedsmænd, virksomhedsledere og tilsvarende i distriktets hovedby.

De to empiriske studier er suppleret med litteraturstudier af relevans for de temaer, der indgår i det samlede problemkompleks.

Den dobbelte tilgang og det store empiriske materiale betyder, at studiet har fokuseret bredt og dermed leverer en mere helhedsorienteret analyse end et studie med et snævert fokus, der ville have mulighed for at gå mere i dybden inden for et enkelt perspektiv eller teorifelt.

## *Den dobbelte tilgang*

De to selvstændige analyser bidrager hver med ny viden. Samtidig muliggør studiet et samspil mellem de to delanalyser, hvor hver delanalyse billedligt talt spejler bygderne fra to meget forskellige tilgange. De samme bygder, de samme mennesker, bliver på en og samme tid analyseret ud fra dels en økonomisk top down tilgang, dels en interviewbaseret bottom up tilgang med fokus på livsgrundlag og lokal udviklingsdynamik. De to analyser muliggør dermed, at en given problemstilling kan belyses fra eller spejles i to forskellige metodiske tilgange, og det er studiets styrke.

I Kapitel 11 *Grønlands og bygdernes økonomi - en perspektivering* sammenfattes resultaterne af den økonomiske analyse fra *Del 1*. Og Kapitel 17 *Den lokale dynamik - en tværgående analyse* sammenfatter resultaterne fra undersøgelsen af bygdernes lokale udviklingsdynamik i *Del 2*, og samtidig bygges der videre på nogle af resultaterne fra den økonomisk baserede analyse i *Del 1*.

Helt overordnet peger de to tilgange på en del punkter i samme retning, om end undersøgelsen af den lokale udviklingsdynamik understreger en række forhold, som viser svagheden ved alene at fokusere på erhvervsgrundlag, formel indkomst og økonomiske motiver for menneskers handlinger:

- Den økonomiske analyse viser, at de fleste bygder målt pr. indbygger ikke medfører nævneværdigt flere udgifter for Grønlands offentlige økonomi end indbyggerne i byerne gør.
- Hvis der foretages en sammenligning mellem byernes og bygdernes befolkning inden for samme socialgruppe, bliver udgifterne til bygdebefolkningen ofte mindre end for byerne.
- Samtidig er der en stor del af bygderne, der i højere grad er baseret på eget eksistensgrundlag, og for nogle bygders vedkommende også i højere grad skaber eget indkomstgrundlag, end det gælder for flere byer.
- I den sammenfattende tværgående analyse opdeles bygderne i fire grove kategorier: Fiskerbygder, fisker- og fangerbygder, offentligt finansierede bygder samt fattige bygder.
- Også for fiskebygder har subsistensfangst og -økonomi stor betydning såvel som fødebidrag som uformel indkomstkilde.
- De bygder, der har opretholdt en kobling mellem bygdens geografiske lokalisering og livs- og erhvervsgrundlag, har generelt en positiv lokal dynamik, det drejer sig om fiskerbygderne samt fisker- og fangerbygderne. Mens det er blandt

de bygder, hvor der er foregået en afkobling mellem den geografiske lokalisering og livs- og erhvervsgrundlag, at analysen har peget på bygder med en afviklingsdynamik. Her er det mindre afgørende om bygden gennem offentlig finansiering har en rimelig høj levestandard, eller om der er tale om en fattig bygd.

- Til gengæld spiller det ingen rolle, om selve erhvervsaktiviteten med at udnytte det lokale ressourcegrundlag er direkte eller indirekte subsidieret.
- Nogle fattige bygder har et ressourcegrundlag, der ikke udnyttes fuldt ud, fordi der ikke findes tilstrækkelige indhandlingsmuligheder inden for rimelig radius.
- For de velfungerende fiskerbygder samt fisker- og fangerbygder er det at bo i bygden generelt et positivt tilvalg, fordi livet i bygden for størstedelen af befolkningen giver mening i kraft af den tætte kobling til livs- og erhvervsgrundlag.
- I de fattige bygder uden indhandlingsmuligheder er der dels en gruppe, for hvem bygdelivet er et positivt tilvalg bl.a. fordi det giver offentlig beskæftigelse, de ikke ville kunne få i en by, eller det giver mulighed for at bidrage til at skabe indkomst gennem subsistensøkonomien. Dels er der en gruppe, for hvem valget af bygdelivet også er baseret på en erkendelse af, at alternativet er et liv med arbejdsløshed i en større by uden det samme sociale og familiære netværk og uden mulighed for at indgå i subsistensøkonomien.
- Ved bygder uden et rimeligt eksistensgrundlag og dermed kobling mellem lokalisering og ressourcegrundlag opstår lettere en social disintegration og opløsning.
- De fattige bygder i henholdsvis Nanortalik og Ammassalik distrikter har haft forskellig historisk udvikling og skal derfor ses i et forskelligt lys.
- De bygder, der udnytter en bredere vifte af arter, som det ofte gælder for fisker- og fangerbygder, har ofte en større omstillingsparathed, og er derfor mindre sårbare over for naturlige fluktuationer for enkelte arter. Medens bygder, der primært er afhængig af enkelte arter som fiskerbygderne, er mere sårbare over for fluktuationer eller i reguleringsmæssige ændringer af at udnytte ressourcen.
- For fiskerbygderne og fisker- og fangerbygderne håndteres ændringer i de institutionelle rammer som prisstigninger i forhold til de større byer, forringet transportinfrastruktur mv. som frustrationer. Hvor de samme ændringer for de offentligt finansierede bygder og fattige bygder i højere grad medvirker til at folk søger væk.
- Den lokale dynamik opstår i et dialektisk samspil mellem forskellige områder for udvikling og tendenser, hvor de væsentligste er ressourcegrundlaget, de menneskelige ressourcer samt de institutionelle rammer. De tre områder for udvikling indgår ikke nødvendigvis i et ligeværdigt samspil, og der er en tendens til, at ændringer på det institutionelle niveau kan spille en dominerende rolle i såvel negativ som positiv retning og dermed blive styrende for, om det lokale ressourcegrundlag og de menneskelige ressourcer kommer i positivt samspil.
- Generelt har bygdebefolkningen begrænset omstillingskapacitet i forhold til forringelser på det institutionelle plan som ændrede betingelser for fangst og fiskeri, forringede vilkår for indhandling mv.
- Det er udtalt i alle bygder, at befolkningen ikke føler sig informeret om vigtige beslutninger, og de ikke oplever, at de bliver taget med på råd eller hørt.

Samlet peger studiet på, at der er et behov for et mere positivt og differentieret syn på bygderne og deres betydning for Grønlands udvikling og økonomi. En del af bygderne har et godt eller rimeligt erhvervs- og eksistensgrundlag og en god lokal

dynamik, og en afvikling af bygderne vil ikke løse Grønlands store udfordring med, at økonomien er utilstrækkelig og er baseret på et ensidigt erhvervsgrundlag.



*Vinderen af børnenes hundeslædeløb, Kullorsuaq, Upernavik, april 2011*

# Grønlands bygder - økonomi og udviklingsdynamik

Studiet har for seks udvalgte distrikter og dermed over halvdelen af Grønlands bygder dokumenteret, at de samlede offentlige omkostninger målt pr. indbygger i den arbejdsduelige alder er sammenlignelig eller marginalt større for bygdebefolkningen end for befolkningen i byerne.

Det forhold ændres, hvis der i stedet for at måle på den samlede befolkning i henholdsvis byer og bygder foretages en sammenligning ud fra et socialgruppeperspektiv. I så fald er de offentlige omkostninger til de ufaglærte samt den del af befolkningen, der ikke har en fast tilknytning til arbejdsmarkedet i bred forstand, betydelig lavere for befolkningen i bygderne, end det gælder for den tilsvarende befolkningsgruppe i byerne – selv når eventuelle ekstraomkostninger ved drift af bygden og den tilhørende infrastruktur regnes med. Der er tale om en generel vurdering, idet der er enkelte fattige bygder med et meget lille erhvervsgrundlag, der afviger fra dette mønster. Når der foretages sammenligninger af de offentlige omkostninger ved drift af bosteder, er det vigtigt at sammenligne mellem sammenlignelige grupper, og det giver eksempelvis ikke den store mening at sammenligne bygdebefolkningen med byer, der er domineret af ansatte i selvstyrets administration eller nogle af de store organisationer for boliger m.v.

Der er dermed ikke belæg for det synspunkt, som ofte høres i den offentlige debat om bosætningsmønsteret, at bosætningsmønsteret og i særdeleshed bygderne udgør en betydelig ekstraomkostning for det grønlandske samfund. Det, at der ikke er større ekstraomkostningerne for det offentlige i forhold til bygdebefolkningen i den arbejdsduelige alder, betyder, at der er mulighed for at skifte fokus i diskussionen om bosætninger. Der er derfor god grund til at bryde ud af den økonomisk dominerede diskurs, der har domineret diskussionen om bygderne. Det er alt for snævert at diskutere bygder som en omkostning, men der er fortsat behov for at diskutere bygdernes udvikling og vilkår. Mange centrale problemstillinger i forhold til bosætningsmønsteret fortjener – ja ligefrem kræver – en bredere offentlig debat.

## *Baggrunden for den økonomiske diskurs og dens begrænsning*

Det er dog værd at se lidt nærmere på, hvorfor der er opstået den udbredte opfattelse, at bosætningsmønsteret og i særdeleshed bygderne udgør en meromkostning og dermed udfordring for det grønlandske samfund. En væsentlig del af forklaringen kan hentes i det dominerende økonomiske regime i den grønlandske udviklingspolitik.

Gennem moderniseringen tilbage fra Grønlandskommissionens G-50 plan (*Grønlandskommissionen 1950*) har den overordnede økonomiske politik, med en kortere undtagelse i 1980'erne, i tiltagende grad været baseret på markedsøkonomiske værktøjer. I den forbindelse er det bemærkelsesværdigt, at alle økonomiske redegørelser og rapporter, der har indgået som beslutningsgrundlag, indledningsvis slår fast, at Grønland har en

unik økonomi, der vanskeligt kan sammenlignes med andre lande. Ingen af disse rapporter og redegørelser stiller dog det nærliggende spørgsmål, hvad det så er, der gør økonomiske begreber og politiske redskaber hentet fra Danmark og andre vestlige industrialiserede lande anvendelige i en grønlandsk kontekst.

Som led i belysning af problematikken indgår, at Grønland befolkningsmæssigt og i økonomisk optik er en mikro-stat, omend Grønland i en geografisk optik er verdens største af slagsen. Samtidig er den grønlandske mikro-økonomi i praksis opdelt i en række ø-økonomier uden mulighed for daglig pendling og med en meget begrænset intern samhandel. Det er karakteristisk for mikro-stater, at deres hjemmemarked er begrænset og deres import meget stor, og det betyder, at hvis der skal være ligevægt på handelsbalancen, skal eksporten ligeledes være meget stor. (Nielsen 2000) Selvom Grønland forholdsmæssigt har en stor eksport, er det kun i en meget kort periode siden hjemmestyrrets indførelse lykkedes at opnå overskud på handelsbalancen, hvor der langt størstedelen af tiden har været et betydeligt underskud. Samtidig har mikro-stater den udfordring, at deres befolkningsgrundlag er så lille, at det er vanskeligt inden for egne rækker at sikre den nødvendige bredde i kompetencespektret og den nødvendige volumen til at opretholde et moderne samfund. Det ses også for Grønland med den store afhængighed af tilkaldt arbejdskraft.

Problemstillingen er vigtig, fordi der ud fra et markedsøkonomisk rationale forudsættes en række økonomiske lovmæssigheder, som bliver projiceret ned på Grønland, der groft taget udgør en række isolerede ø-økonomier, hvoraf ingen har et volumen, der muliggør egentlig markedsførende konkurrence og selvstændig teknologisk udvikling. Ud fra almindelig markedslogik muliggør et større marked et bredere og større udbud og dermed mere konkurrence og lavere priser, og ud fra den logik medfører færre men større bosteder også billigere priser – altså hvis det enkelte marked får et volumen, der muliggør reel konkurrence. Men det er ikke tilfældet for nogen af de grønlandske ø-økonomier, og dermed forsvinder forudsætningen.

Formodentlig vil et mindre decentralt bosætningsmønster eller ligefrem en samling af befolkningen ved enkelte bosteder ikke ændre nævneværdigt ved de udfordringer. Bostederne vil fortsat være for små til at de kan fungere på egentlige markedsbetingelser med fri prisdannelse, og behovet for import vil formodentlig stige betydeligt, fordi muligheden for subsistensfangst og -økonomi reduceres. Ændringen i bosætningsmønsteret vil ikke i sig selv øge eksporten, hvorved ubalancen forøges.

### ***Afkoblingen af bosted fra eksistens- og erhvervsgrundlag***

I den fremherskende økonomiske forståelse er der en tendens til at opfatte Grønland som én økonomisk helhed. Det er også gældende på en række områder og herunder den offentligt administrerede økonomi, men der er nogle væsentlige begrænsninger. I praksis foregår vareforsyningen til de enkelte byer som ø-forsyninger, hvor containerne udskibes fra Aalborg og direkte til den pågældende by, selvom containeren for en del byers vedkommende omlastes i en af de grønlandske feederhavne, og helt tilsvarende for eksporten. Med Grønlands meget store afhængighed og forbrug af importvarer betyder det, at langt størstedelen af samhandlen foregår direkte mellem den enkelte by og Danmark, medens den registrerede handel mellem byerne kun udgør omkring 15 %. En stor del af den samlede økonomi er reelt en række mindre ø-økonomier, og derfor bliver erhvervsgrundlaget for det enkelte bosted afgørende.



Igennem moderniseringen fra G-50 og frem er det tilstræbt at samle befolkningen ved de bosteder, der formodes at have et erhvervsgrundlag, men samtidig er der utilsigtet foregået en afkobling en række bosteders egentlige eksistens- og erhvervsgrundlag. Afkoblingen mellem bosted og eksistens- og erhvervsgrundlag er en international tendens, der i forskellige grad har konsekvenser, og som særdeles hårdt rammer mindre samfund med ø-økonomiske karakteristika.

Hvis et bosted gennem transportinfrastruktur og økonomiske strukturer hænger sammen med omkringliggende samfund, har afkoblingen af erhvervsgrundlag noget mindre betydning. Det er trods alt muligt på daglig basis at pendle fra Nakskov på Lolland eller fra Landskrona i Skåne til København, selvom det er langt og besværligt. Den mulighed findes ganske enkelt ikke mellem grønlandske bosteder. Samtidig er de grønlandske bosteder i langt mindre grad økonomisk vævet sammen, end det gælder for eksempelvis de danske.

Med den ø-økonomiske struktur betyder afkoblingen mellem bosted og erhvervsgrundlag, at bostedet dybest set bliver meningsløst. Det ved indbyggerne ved mange grønlandske bosteder inderst inde godt, og reelt står valget mellem at genskabe et lokalt erhvervsgrundlag, at flytte eller at blive boende som de sidste, der lukker og slukker. Som Anne fra Alluitsup Paa sagde: *'når der ikke er noget arbejde her, er det bedre at tage et andet sted og arbejde – hvis man kan finde noget'*. Hvis der findes et attraktivt og troværdigt alternativ et andet sted, vælger mange at flytte, og med den høje grønlandske mobilitet, er det et forventeligt valg. Udfordringen er, at det attraktive og troværdige alternativ for mange ikke findes.



Fisketur med Abia fra Ammassivik, Nanortalik august 2010

Udover de tre alternativer (genskabe, flytte eller resignere) findes der også et fjerde – at blive boende og helt eller delvist leve af sociale overførsler, der tilføjes udefra til den pågældende ø-økonomi (bostedet). Denne løsning praktiseres i høj grad i Grønland. Problemet er, at der hverken er tale om et attraktivt eller bæredygtigt alternativ, fordi det mentalt forsat vil virke meningsløst at bo det pågældende sted, og det er med til at skabe en social opløsning. Hvorfor bo på et lille vindomsust klippekær, hvis bostedets lokalisering ikke har betydning for eksistens- og erhvervsgrundlaget?

Grunden til at der bor mennesker spredt ud over store dele af Grønland er, at der lokalt fandtes et livs- og eksistensgrundlag og senere erhvervsgrundlag, der historisk og til dato primært har været knyttet til udnyttelsen af havets levende ressourcer. Gennem moderniseringen er befolkningstallet næsten tredoblet, og det giver et naturligt pres på det nærliggende ressourcegrundlag samt på økonomien. Samtidig er koblingen mellem bostederne og eksistens- og erhvervsgrundlaget ganske utilsigtet blevet afkoblet, og erhvervsgrundlaget er for en stor del af Grønlands bosteder blevet erstattet af at drive og administrere samfundet. En drift der finansieres af dels det danske bloktilskud dels eksportindkomsterne fra fiskeriet, der foregår delvist afkoblet fra Grønland.

Driften af bostedet er til en vis grad afkoblet fra bostedets lokalisering, selvom det for nogle af de specielt større byer delvist fremstår som om, de har et eget erhvervsgrundlag. Som eksempel kan tages Avannaani Ilinniarnertuunngorniarfik (Nordgrønlands Gymnasium) i Aasiaat, der for de ansatte giver en naturlig kobling til at bo netop i Aasiaat. Men lokaliseringen af gymnasiet er hverken koblet til bostedet eller dets eksistensgrundlag. At gymnasiet ligger her er historisk betinget og knyttet til Aasiaats administrative status under det danske kolonistyre, og gymnasiet kunne for så vidt lige så godt have været placeret i Uummannaq eller Ilulissat.

Eksemplet illustrerer, hvordan lokaliseringen af byernes erhvervsgrundlag ofte er administrativt eller politisk begrundet, og det gælder også for den landbaserede fiske- og skaldyrsindhandling og forarbejdning. Rejefabrikken i Aasiaat ville nok have haft en bedre placering i Qeqertarsuaq, hvor afstanden til fiskepladserne er den samme eller kortere, og der er uanede mængder af rent ferskvand, som er en stor mangelvare på Aasiaat ø. Men en placering i Qeqertarsuaq ville forudsætte, at havnen blev udbygget til atlanttrafik, og dermed er der tale om en politisk og/eller administrativ beslutning, hvor andre parametre end de traditionelle økonomiske spiller ind. At atlantthavnen og fabrikken er lokaliseret i Aasiaat skyldes bl.a., at byen har et større vælgerunderlag, og at befolkningen traditionelt har været bedre politisk organiseret.

Det forhold, at de offentlige omkostninger pr. indbygger i byer og bygder er nogenlunde de samme, og at afkoblingen mellem bosted og eksistens- og erhvervsgrundlag er en af Grønlands store udfordringer, flytter fokus fra en diskussion om by kontra bygd til en landsdiskussion, idet afkoblingen er en udfordring, som stort set alle bosteder kæmper med.

## ***Subsistensøkonomiens betydning***

En anden grund til at specielt byggerne opfattes som dyre, skal også hentes i den økonomiske forståelse. I de fleste økonomiske sammenligninger mellem forskellige bosteder, er indtægtsgrundlaget baseret på skatteregistreringerne. (*Skatte- og velfærdskommissionen 2011; Naalakkersuisut 2011; Greenland Venture 2009 a; Greenland Venture 2009 b*) Derved indgår fangst og fisk, der pengeløst distribueres i bygden, samt indkomsten fra subsistensfangst ikke

i sammenligningen, og indtægtsgrundlaget – eller mere præcist eksistensgrundlaget – for en del bygder fremstår som mindre, end det reelt er.

I nogle undersøgelser indgår subsistensøkonomien samt subsistensfangsten til eget forbrug, (*Rasmussen 2004; NORDREGIO 2010*) hvor der kan stilles spørgsmålstejn ved, om værdien for nogle bosteder er undervurderet. I disse undersøgelser fremhæves det ligeledes som problematisk, at den offentligt finansierede beskæftigelse sammen med de sociale overførsler for en række bygder udgør størstedelen af bygdens indtægtsgrundlag. Der er tale om en snæver opfattelse af, hvad der er offentligt finansieret beskæftigelse, hvor det overses, at en række af Grønlands byer, med en lidt bredere forståelse af det offentligt finansierede indkomstgrundlag, har samme karaktertræk. Nemlig at størstedelen af de skattepligtige indkomster kommer fra beskæftigelse, der enten er direkte offentligt finansieret, eller er indirekte offentligt finansieret gennem udliciteringer på eksempelvis serviceområdet, offentlige bygge og anlægsopgaver etc. Det stiller reelt spørgsmålstejn ved erhvervsgrundlaget for størstedelen af Grønlands bosteder.

Et forhold, der er med til at forvirre forståelsen af bygdernes (og yderdistrikternes) samfundsøkonomiske betydning, er den tolkning, der over tid er indlejret i begrebet erhverv. Samt værdisætningen af det enkelte erhverv der i høj grad er arvet fra en dansk referenceramme. Der er udbredt enighed om, at eksempelvis det at være lærer er et erhverv, og at lærergerningen giver den enkelte et rimeligt indkomstgrundlag. Tilsvarende med at være fisker på en kutter eller trawler, hvor der for ansatte er tale om udbetalt hyre eller part, og indtjeningen for selvstændige er baseret på den registrerede indhandling fratrukket dokumenterbare driftsomkostninger. Igen er udgangspunktet den registrerbare skattepligtige indkomst, og ud fra det perspektiv bliver det svært med fangere samt de jollefiskere, der kun har en beskeden indhandling af fisk.

Udfordringen er, at subsistensøkonomien passer dårligt ind i den moderne samfundsforståelse, og der er dermed en konflikt mellem referencerammer. Den del af udbyttet fra fangst og fiskeri, der indgår i eget hushold og distribueres pengeløst, bidrager ikke til den økonomiske cirkulation og bliver ikke målt. Den del af subsistensøkonomien, der gennem uformelle kanaler omsættes for penge, indgår som oftest ikke i den selvangivne indkomst, hvorved den ikke er en del af det beskatningsgrundlag, der sikrer drift af samfundets institutioner og velfærdssystem.

At en ikke ubetydelig del af fangst og fiskeri holdes ude af den officielle økonomi er formodentlig en del af forklaringen på, at livet som fanger af mange i byerne ikke opfattes som et rigtigt erhverv. Samtidig kompromitteres fangererhvervet af, at det tidligere har været relativt synligt subsidieret gennem indhandlingstilskud, muligheder for hjælp og lån til joller, motorer mv.

Et andet afgørende forhold for, at fangst ikke opfattes som et egentlig erhverv, er, at kun de færreste fangere alene sikrer sin indkomst gennem fangst. En relativt stor del af fangerne har supplerende indkomstkilder som indhandling af fisk, periodisk andet arbejde, lidt arbejde ved siden af eller perioder med supplerende sociale overførselsindkomster. Det betyder, at fangst opfattes som noget, der ikke kan sikre tilstrækkelig indkomst for den enkelte, og som kun kan fungere subsidieret. På det grønlandske arbejdsmarked findes en del andre erhverv eller enkeltpersoner, der sammensætter deres indtægtsgrundlag af forskellige indtægtskilder. De ansatte i fiskeindustrien eller bygningsarbejderne er ofte i perioder afhængige af overførselsindkomster, og der findes en del lønmodtagere, der ud over andet arbejde kører taxa om aftenen og weekender,

gør rent eller andet, uden at det giver anledning til spørgsmål, om hovederhvervet nu også er et erhverv. Samtidig er der en tendens til at overse, at niveauet for eksempelvis lærernes lønninger mere er et udtryk for en forhandlet fastsættelse og kopiering af danske normer end egentlig reguleret af udbud og efterspørgsel. Der er dermed tale om en politisk og administrativ værdisætning af en række indkomstkilder, der ikke gælder for fangererhvervet.

På den måde repræsenterer fangererhvervet et kulturelt paradoks. En stor del af byernes befolkning betragter ikke fangst som et egentligt erhverv men snarere som en uddøende historisk reminiscens. Samtidig finder de det helt naturligt og som en del af den grønlandske kultur og tradition, at subsistensøkonomien via uformelle kanaler indgår som en vigtig del af fødevaredistributionen og detailhandlen i bred forstand. Subsistensøkonomien rækker ud over fangst, fisk, bær mv. til også at omfatte ting som hele eller dele af nationaldragter mv.



*Drivhus i Alluisoq, Nanortalik, august 2010*

Grønland har et erhverv, fårehold, der har taget skiftet fra primært subsistensøkonomi til formaliseret erhverv. Oprindeligt var fårehold for de fleste en bibeskæftigelse – noget man gjorde ved siden af. Man var fanger, fabriksarbejder, lærer, ansat i KGH eller andet, og så havde familien i øvrigt nogle får. Efter den strenge vinter i 1966, hvor trefemtedele af fårene døde af sult og kulde, blev fårehold gradvist reguleret i et omfang, så der hovedsagelig var egentlige fåreholdere tilbage. Udviklingen har betydet, at fårehold i langt højere grad er blevet integreret i den officielle økonomi og

derfor opfattes som et erhverv, selvom fåreholderne er betydeligt mere subsidieret end fangererhvervet.

I det hele taget er problematikken omkring subsidiering af erhverv i Grønland utrolig kompleks. For hvor meget skal det offentlige være med til at finansiere en given erhvervsaktivitet, der ikke ellers ville være blevet gennemført, før der er tale om en indirekte subsidiering? Og hvordan håndteres den meget omfattende EU subsidiering, der findes for langt størstedelen af fødevarer importeret via Danmark? Hvordan skabes lige konkurrencevilkår mellem grønlandsk producerede fødevarer og de subsidierede importerede fødevarer? Her står Grønland over for en udfordring med forståelsesmæssigt at håndtere subsistensøkonomien og med at få den til at indgå i en positiv interaktion med den officielle økonomi – også på embedsmands- og planlægningsniveauer.

## De store forskelle i lokal dynamik

Det samlede studie viser en stor forskel i bygdernes lokale dynamik, hvilket er vigtigt for en nuanceret perspektivering af studiets resultater.

Gennem analysens opdeling af bygderne i de fire grupper: fiskerbygder, fisker- og fangerbygder, offentligt finansierede bygder samt de fattige bygder, bliver der vist en overordnet tendens. De bygder, der aktuelt har et godt lokalt ressourcegrundlag, og som har mulighed for at indhandle inden for en rimelig radius, har en bedre lokal dynamik. En del heraf har gennem de sidste årtier været voksende, og generelt har befolkningen her en større selvrespekt og identitet, hvor identiteten som oftest er knyttet til bygdens eksistensgrundlag, hvad enten det er fiskeri eller fangst. Samtidig viser analysen, at fiskerbygderne og nogle af fisker- og fangerbygderne er blandt de bosteder i Grønland, hvor befolkningen selv skaber størstedelen af deres eksistens- og indkomstgrundlag.

Dermed spiller koblingen mellem bostedets lokalisering og eksistensgrundlag en vigtig men ikke eneafgørende rolle. Eller sagt på en anden måde de bygder, hvor det primære eksistensgrundlag over tid er blevet offentligt finansieret beskæftigelse og sociale overførsler, er blandt de dårligst fungerende og med hurtigst afvandring, selvom enkelte af dem har en relativt høj gennemsnitlig indkomst.

Her er det bemærkelsesværdigt, at større selvrespekt og identitetsfølelse genfindes hos fåreholderne, selvom fåreholdererhvervet er langt mere subsidieret end jollefisker- og fangererhvervet. Tilsyneladende spiller graden af subsidiering ikke negativt ind på fåreholderens selvforståelse, hvor de i egen optik bidrager til samfundsøkonomien og landets selvforsyning, selvom der kan importeres langt billigere fødevarer fra såvel lande, der subsidierer deres landbrug, som lande der ikke subsidierer. En erfaring der bør indgå i overvejelserne om øvrig subsidiering af lokal grønlandsk fødevarerproduktion, hvor der kan spørges, hvad der samfundsmæssigt giver det bedste resultat, subsidiering af et erhverv eller at anvende penge til sociale overførsler.

Iagttagelse af bedre lokal dynamik i bygder med et aktuelt godt ressourcegrundlag og mulighed for indhandling og dårligere lokal dynamik blandt de, hvor eksistensgrundlaget er ringe, varsler kommende udfordringer for en del byer. Det drejer sig om de byer, der er blevet helt eller delvist afkoblet fra det lokale eksistens- og erhvervsgrundlag, og som samtidig, som følge af kommunesammenlægningen og centraliseringen af administrative opgaver i de selvstyreejede virksomheder, gradvist har mistet

den del af erhvervsgrundlaget, der er knyttet til byens drift. 'Bygdeproblematikken', er således ved at ændre karakter til også at omfatte de fleste byer, der ikke fungerer som kommunale centre. Det rejser spørgsmålet, hvad der er den samfundsmæssige strategi for en række både byer og bygder og deres befolkninger.

Der findes bygder, også blandt de der indgår i studiet, hvor det er tvivlsomt, hvad der lokalt findes af ressource- og erhvervsgrundlag, og formodentlig vil nogle af disse inden for en overskuelig tid blive helt affolket. Det har dog været bemærkelsesværdigt, at befolkningen i de fleste af de bygder, der ikke aktuelt har et godt eksistens- og erhvervsgrundlag, har peget på, at der lokalt findes uudnyttede ressourcer, som kan bidrage til et rimeligt eksistensgrundlag, hvis der skabes de nødvendige institutionelle rammer i form af indhandling og/eller forarbejdning. Der er ikke inden for studiets rammer foretaget en nærmere analyse af det potentielle eksistensgrundlag for den enkelte bygd, og umiddelbart kan der nogle steder stilles spørgsmålstegn ved, om befolkningens vurdering mere afspejler et håb og en drøm. Medens det flere andre steder forekommer sandsynligt, at der inden for en rimelig radius findes et ressourceunderlag, der udgør et rimeligt eksistensgrundlag, hvis der etableres de nødvendige kanaler for indhandling og distribution.



*Ammassivik, Nanortalik, august 2010*

I det hele taget peger analysen på, at noget af det mest afgørende for den enkelte bygds lokale dynamik er de institutionelle rammer i bred forstand. Hvor bygderne med et aktuelt godt eksistensgrundlag er bedre til at håndtere gradvise forringelser på det institutionelle niveau som højere priser på detailvarer, el, vand, reduceret transportinfrastruktur, tidligere flytning af skolebørn mv. medfører sådanne ændringer større fraflytning i de øvrige bygder. Til gengæld er fiskerbygderne og fisker- og fangerbygderne sårbare over for ændringer på det institutionelle niveau, der reducerer deres muligheder for erhvervsudøvelse som lukning af indhandling, ændrede reguleringer mv.,



og sådanne institutionelle ændringer ændrer radikalt på deres lokale dynamik. Modsat kan forbedrede institutionelle rammebetingelser forbedre en bygds lokale dynamik betragteligt, selv hvis den ikke i kraft af sin lokalisering har et tilstrækkeligt ressourcegrundlag, som eksempelvis en genåbning af fabrikken i Alluitsup Paa.

Det at de institutionelle rammebetingelser har så stor betydning løfter igen diskussionen op fra en byggediskussion til en generel landsdækkende diskussion på mindst to planer. Dels at en forsat forringelse af de institutionelle rammebetingelser, som også vedrører de fleste mindre byer, vil forstærke en i forvejen dårlig lokal udviklingsdynamik i disse byer. Dels at beslutningen om det enkelte bosteds udvikling reelt bringes op på et landspolitisk og -administrativt niveau.

## Bæredygtighed

Der er ikke i studiet foretaget en egentlig vurdering af bæredygtigheden i enkeltbygders udvikling, og det har ikke været studiets mål. Den samlede analyse er dog baseret på den bæredygtighedsforståelse, der præsenteres i starten af *Del 2* i Kapitel 12 *Den lokale dynamik*, og analysen viser, at de institutionelle rammebetingelser i høj grad er afgørende for den enkelte bygds udvikling.

Fordi den samlede analyse viser tilbage til de institutionelle rammebetingelser og dermed de systemiske forudsætninger for en bæredygtig udvikling, vil der i det følgende blive diskuteret udvalgte problemstillinger.

### *Forvaltningen af havets levende ressourcer*

For de fleste analyserede bygder har eksistensgrundlaget og baggrunden for deres geografiske lokalisering været udnyttelse af havets levende ressourcer, men for en mindre håndfuld af de sydgrønlandske bygder indgår fårehold som dele af eller deres primære eksistensgrundlag.

Overordnet set har befolkningen ved de enkelte bygder forvaltet deres ressourcegrundlag og dermed de naturmæssige eller økologiske forudsætninger nogenlunde bæredygtigt. Der har været og er forsat problemer med overjagt af alke og andre fugle, at sætte garn hen over ørredelve mv., men overordnet er det ikke lokaludnyttelsen der udgør den største udfordring, og de institutionelle rammebetingelser i form af fredninger mv. har været med til at sikre det.

I forhold til havets levende ressourcer er det karakteristiske, at den generelle overudnyttelse, der har været og/eller er på enkelte arter primært er foretaget af andre, der ofte er bosat fjernt fra bygden. Det massive fangsttryk på sæler, der medførte en voldsom reduktion i den øst- og sydgrønlandske sælbestand blev primært gennemført af nordmænd og canadier. Den voldsomme reduktion i den nordatlantiske torskebestand, der tenderede et kollaps, skyldtes internationalt overfiskeri osv.

Det kan diskuteres, om det aktuelle fisketryk på hellefisk i Upernavik distrikt tangerer bæredygtighedsgrænsen, men en stadig større del af fangstmængden tages af fiskere, der ikke kommer fra distriktet. Og dermed kobles der tilbage til de institutionelle rammebetingelser og bæredygtigheden heraf.

Frem til 2011 var Upernavik et af de distrikter, hvor befolkningen selv genererede størstedelen af deres indkomstgrundlag, og de sociale omkostninger målt pr. ind-

bygger i den arbejdsduelige alder var blandt landets laveste. Det skyldes distriktets blandingsøkonomi, hvor langt størstedelen af fiskerne baserede deres og familiens eksistensgrundlag på en blanding af indhandling af hellefisk med fangst og subsistensøkonomi. Her i efteråret 2012 er der blevet meldt om stigende fattigdom i distriktet, og at de sociale udgifter periodisk blev femdoblet. En direkte følge af den ændrede forvaltningsplan for hellefisk, der i højere grad åbner op for udefrakommende kuttere, og hvor en række jollefiskere er blevet 'udfaset', fordi de ikke i de foregående år havde indløst en indhandlingslicens.



*Sælfangst i Melvillebugten august 2009*

Det kan diskuteres, hvilken ressourceforvaltning der samlet set er den mest bæredygtige. En lokalbaseret udnyttelse af de omkringliggende ressourcer eller en landsdækkende? En landsdækkende forvaltning af ressourcen giver mulighed for et mere intensivt fiskeri, hvor færre men større enheder (fartøjer) høster de givne ressourcer. Det giver for den enkelte enhed en større indtjening og dermed fortjeneste, men det øger samtidig driftsomkostningerne, så fortjenesten pr. fisk reduceres. Samtidig er der en tendens til, at større enheder gennem deres fiskemetoder i højere grad forvolder skade på økosystemet samtidig med, at de ofte har et større udsmid.

Det, der har været anvendt som argument for den ændrede forvaltningsplan for hellefisk, har været det nationaløkonomiske aspekt. At større enheder skaber en registrerbar indtægt, der kan beskattes, hvor jollefiskeren ofte har en så lille pengeøkonomisk indkomst, at der ikke er noget at beskatte. Det bliver således igen skattetænkningen, der har været styrende for udviklingen, men i beregningen indgår ikke, hvad ændrin-



gen vil påføre samfundet af sociale (og menneskelige) omkostninger. Samtidig er der tilsyneladende en tendens til at overvurdere de potentielle skatteindtægter fra større fiskefartøjer, hvor fiskere og redere gennem tiden har udvist lige så stor skattemæssig kreativitet med gennem fradrag at reducere overskuddet som en række andre samfundsborgere.

Der er ingen grund til at romantisere livet som jollefisker eller fiskeriet med langline fra isen. Det er hårdt, koldt og farligt. Der, hvor den institutionelle bæredygtighed udfordres er, ved at lokalbefolkningen reelt ikke har været involveret i beslutningsprocessen, og at de ikke er tilbudt et for dem troværdigt og attraktivt alternativ.

I et bæredygtighedsperspektiv er det værd at skele til andre lande, hvor kystfiskeriet oplever en genopblomstring, i høj grad fordi det opfattes som mere bæredygtigt og ofte har et mindre udsmid, fordi der ikke kun fiskes på en enkelt art. Samtidig kan kystfiskerne fiske på pladser, som er svært tilgængelige for andre, og der ses en øget efterspørgsel, fordi kystfiskeriet kan levere friskere varer direkte til forbrugeren som samtidig har en 'historie'. Her er det værd at bemærke, at befolkningen i flere af analysens bygder har peget på, at bygdens ressourcegrundlag omfatter en større variation (diversitet) i arter af fisk, som de vurderer, der vil være god økonomi i at indhandle.

Det fører over til de institutionelle rammer i forhold til fiskeri men i høj grad også fangst, hvor stort set alle bygder efterlyser indhandlings- og forarbejdningssteder og formaliserede distributionskanaler til befolkningen i byerne og til eksport. Eksempelvis det nye formaliserede bræt i Sisimiut viser, at der er en efterspørgsel i byerne.



*Nerlerit Inaat (Constable Pynt), Ittoqqortoormiit, april 2007*

## ***Nye alternative væksterhverv***

På vej mod øget selvstændighed står Grønland med store økonomiske udfordringer, som til dels skyldes, at det danske bloktilskud gradvist taber sin værdi. Og samtidig øges de samfundsmæssige omkostninger i Grønland uundgåeligt bl.a. på grund af en

øget ældrebyrde, store investeringsbehov i forhold til uddannelse og boligområdet, et ønske om bedre levestandard og større lighed mv. Det kan dermed siges, at Danmark gennem selvstyreaftalen (*Selvstyrekommissionen 2008*) med fastfrysningen af bloktilskuddet har været med til fremprovokere en ikke-bæredygtig økonomisk situation.

Reelt står valget mellem et markant fald i levestandard eller øgede eksportindtægter. (*Skatte- og velfærdskommissionen 2011*). På den baggrund satser Naalakkersuisut (landsstyret) og Inatsisartut (landstinget) på storskalaindustri som en aluminiumsmelter, minedrift samt olieudvinding som de primære potentielle indkomstkilder, og samlet betegnes det som de nye 'væksterhverv'. Der skal ikke her foretages en bæredygtighedsvurdering af enkeltprojekter, da de nye væksterhverv ikke indgår som del af studiet. Men strategien om de nye væksterhverv er en uundgåelig del af en bæredygtighedsvurdering af den aktuelle udvikling i forhold til bygderne, og der skal derfor knyttes et par kommentarer dertil.

I alle planer forudsættes det, at den del af befolkningen, der aktuelt er udenfor arbejdsmarkedet eller har en perifer tilknytning hertil, skal inddrages i arbejdsmarkedet for at sikre arbejdskraft til i første omgang storskalaindustri og råstofprojekter. Som et centralt punkt indregnes jollefiskere og fangere, fangerkoner og bygdebefolkningen der periodisk har beskæftigelse ved indhandlingsanlæg til gruppen med perifer tilknytning til arbejdsmarkedet. Som følge af den samlede udvikling forventes der en afvikling af en række bygder, hvorved ansatte ved skolerne, butikker, lokal infrastruktur som el og vand etc. frigøres, så de ligeledes kan indgå i arbejdskraftsreserven. Hvis ikke alle disse grupper indregnes, går den samlede kabale med at skaffe tilstrækkelig arbejdskraft til den forventede efterspørgsel ikke op. Det er ikke nødvendigvis intentionen, at de folk, der flytter fra bygder og yderdistrikter, selv skal arbejde inden for de nye væksterhverv, det er tænkeligt, at de skal overtage de job, der forventeligt bliver ledige, når andre formodes at søge mod væksterhvervene.

Hele processen er sat i gang, og for at fremme afviklingsprocessen af bygderne er der indført en mobilitetsfremmende ydelse (*Hjemmestyret 2008 a*). Med det perspektiv er det naturligt, at der holdes igen med investeringer i bygderne. Der er bare den aktuelle udfordring, at der til dato stort set ikke er skabt job inden for de nye væksterhverv, og slet ikke job, som de pågældende befolkningsgrupper har kvalifikationer til at håndtere.

De hidtidige erfaringer indikerer, at der kan stilles spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang de grupper, der ud fra ovenstående defineres til at have en perifer tilknytning til arbejdsmarkedet, reelt kommer til at søge mod de nye væksterhverv. Ved guldminen Nalunaq i Sydgrønland, hvor der i størstedelen af det sidste årti har arbejdet omkring 100 mand, er det kun i korte perioder lykkedes at besætte halvdelen af stillingerne med grønlandsk arbejdskraft på trods af, at distriktet er plaget af stor arbejdsløshed. De lokale jeg har talt med, der i kortere perioder har arbejdet ved Nalunaq minen, har kommet med den samme forklaring. At de ikke gennem længere tid vil acceptere de aktuelle arbejdsbetingelser ved minen, hvor man gennem en periode bor i en baraklejr og arbejder intensivt efterfulgt af en kortere fri periode hjemme. Den arbejdsform er ikke attraktiv men kan accepteres for en kortere periode for at skaffe penge til en ny jolle til fangst eller en ny traktor til fåreholdet. Der blev indhøstet de samme erfaringer ved Marmorilik i Ummannaq i slutningen af 1970'erne, og der er dermed ikke sket meget på det område. (*Dahl 1977*)

Det skal på ingen måde opfattes som et argument mod at udnytte Grønlands mineralressourcer. Samfundsmæssigt kan der være fornuft i det, selvom udvindingen vil betyde, at de kommende generationer ikke får samme mulighed for at udvinde de pågældende råstoffer. En række af råstofferne kan anvendes til teknologiudvikling og -fremstilling, der potentielt kan fremme en bæredygtig udvikling og et globalt reduceret CO2 udslip, og mineraludvindingen kan tilrettelægges, så den også på det menneskelige og kulturelle område foregår bæredygtigt forsvarligt. At det er muligt også i en grønlandsk sammenhæng viste den tidligere kulmine Qullissat. Det vil muligvis med den nyeste teknologi, ansvarlig tilrettelæggelse og tilstrækkelig kontrol være muligt at minimere de miljømæssige belastninger til et rimeligt niveau. Det er alt sammen forudsætninger, der leder tilbage til det institutionelle niveau og dermed til bæredygtighedsforståelsens syv systemiske krav.



Kulusuk, Ammassalik, august 2005

## Medbestemmelse og borgerinddragelse

En af de mest bemærkelsesværdige iagttagelser fra samtaler og interviews i byderne har været den udbredte oplevelse af ikke at blive hørt. Hver gang jeg refererede til rapporter og redegørelser, der vedrører bygdernes situation, stod folk uforstående – dem havde de ikke kendskab til, og når vi gik i detaljer med indholdet blev folk ofte direkte ophidsede eller hovedrystende, fordi de ikke kunne genkende de forhold, der blev beskrevet om deres bygd. Som Naaja vredt udbrød *'Vi er ikke fattige – se dig rundt'*.

Tilsvarende i bygder, hvor det overvejende indtægtsgrundlag er fiskeri, ved samtaler om de forslag til ændret fiskerilovgivning, der i samme periode blev voldsomt debatteret i dele af primært den trykte presse. Der var tale om ændringer i reguleringen,

der ville få afgørende betydning for størstedelen af bygdernes befolkning, og i den indledende fase af de politiske drøftelser indgik der ideer om over en kortere årrække nærmest at eliminere jollefiskernes muligheder for indhandling – og dermed befolkningens eksistensgrundlag. Kun de færreste havde hørt om forslagene, medens enkelte af de, der havde, var aktivt involveret i debatten.

Problemstillingen er ikke et resultat af, at nogen bevidst ønsker ikke at informere befolkningen. Der er tale om en række barrierer på forskellige niveauer. Det er sjældent, større rapporter og redegørelser målrettet distribueres til byggerne, selvom de vedrører befolkningen, og hvis de blev distribueret ville det formodentlig ikke ændre det store. En stor del af rapporter og redegørelser findes udelukkende på dansk, og i det omfang de oversættes, kan flertallet af befolkningen ikke forstå dem, fordi det er vanskeligt at oversætte den type akademiske rapporter til et for almindelige mennesker forståeligt grønlandsk. *'De skriver ikke, som vi taler med hjertet'*, som Pia sagde. Den samme problemstilling går ofte igen i den omtale, der måtte være af rapporter og redegørelser i aviserne, og det er for øvrigt meget sjældent at finde den mest debatterende avis *Sermitsiaq* i en bygd. I det omfang den type rapporter og redegørelser omtales i radio og TV, er det ofte på et generaliserende niveau uden at omtale enkeltbygder, og så har mange en tendens til at tænke, det vedkommer ikke mig.

Udfordringen er, at rapporter og redegørelser får afgørende betydning for den grønlandske udvikling, fordi de som oftest ender med at indgå som del af beslutningsgrundlaget. Det er således en række rapporter og redegørelser, der har ledt frem til beslutninger om ændringer i de institutionelle rammebetingelser som afskaffelsen af enspris på detailvarer, el og vand, nedlæggelse af indhandlingsanlæg, ændringer i transportinfrastruktur etc. Ligesom det er rapporter og redegørelser, der har dannet grundlag for ændringen af forvaltningsplanen for hellefisk og tilsvarende ændringer i de juridiske rammebetingelser.

Hovedudfordringen er, at der er en nærmest afgrundsdyb forskel i referencerammen mellem primært det administrative lag i centraladministrationen og bygdebefolkningen og i noget mindre omfang mellem det politisk besluttende lag og bygdebefolkningen.

Formodentlig ville løsningen ikke være blot at oversætte rapporterne. Der er et udtalt behov for, at lokalbefolkningen direkte involveres i debatter – og i beslutninger – om forhold, der vedrører deres liv og udviklingsmuligheder, og i den forbindelse efterlyser mange bygdeborger direkte dialog med beslutningstagere. Som Susanne formulerede det: *'Vi mangler, at politikerne kommer til byggerne og bliver nogle dage – og taler med folk – ikke kun besøg en time. Selvom man er grønlander forstår man ikke den lokale kultur'*.

Der syntes således ikke at være tilstrækkelig overensstemmelse med de syv systemiske forudsætninger for en bæredygtig udvikling, og det skaber en række udfordringer i forhold til at sikre, at den fremtidige udvikling foregår på et bæredygtigt grundlag.

Dermed stilles der også spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang Grønland er tro mod det 22. princip i Rio Deklarationen fra 1992, som Grønland selv var med til at formulere og få indføjet, hvor det sammenfattende fastslås: *At de oprindelige folk og deres lokalsamfund har en vital rolle i forhold til miljøforvaltning og udvikling på grund af deres viden og traditionelle praksis. Stater skal anerkende og understøtte deres identitet, kultur og interesser og muliggøre deres effektive deltagelse i at opnå en bæredygtig udvikling.* Det indebærer naturligvis en diskussion af, om oprindelige folk skal

defineres ud fra etnicitet eller levevis, men det er under alle omstændigheder værd at overveje, om lokalbefolkningen i bygder og yderdistrikter i tilstrækkeligt omfang understøttes og inddrages i beslutningsprocesser.



*Ilulissat Iluliarsuit (Isfeldbanke) september 2009*

## Om at se bosætning i et andet perspektiv

Det gennemførte studie har vist, at diskussionen om bygderne som en omkostning er for unuanceret, og at bygderne, hvis der sammenlignes på socialgruppeniveau, ofte medfører færre offentlige omkostninger pr. indbygger i den arbejdsduelige alder. Grønland står med en stor generel udfordring med en social ulighed, der markant overgår de lande, Grønland normalt sammenlignes med, og denne ulighed ikke er et by versus bygdeproblem, men et problem der findes alle steder.

Samtidig har Grønland en tiltagende udfordring med, at en lang række bosteder har mistet deres ressourcemæssige eksistensgrundlag, og det gør, at de ikke alene er sårbare men også ikke bæredygtige. Principielt kan noget af erhvervsgrundlaget genskabes gennem distancearbejde via internettet, men i praksis er det næppe en farbar vej, dels fordi driftsomkostningerne ved et så geografisk perifert sted generelt vil være højere end tættere befolkede steder, men primært fordi der rundt om i verden findes lige så kvalificerede folk, der kan udføre det samme distancearbejde til langt lavere lønninger.

Det indikerer, at hvis der skal genskabes en kobling mellem bosted og erhvervsgrundlag, skal det være baseret på de ressourcer, der geografisk er knyttet til stedet. Med andre ord, hvis Grønland skal opretholde den nuværende levestandard, skal der flere lokale ressourcer i spil, hvad enten de er levende eller råstoffer. Det er derfor afgørende med et skift i bosætningsdebatten, så der frem for by versus bygd – eller storby versus yderdistrikt – fokuseres på, hvor der findes potentielle ressourcer, der kan udnyttes så det samlet set fremmer en bæredygtig udvikling. Det indebærer, at der tæt ved ressourceudnyttelsen findes attraktive og velfungerende bosteder.

I det lys er der en hel del af bygderne, der har et potentiale, men der er en større udfordring i at vurdere hvilke, og her er det vigtigt at lære af historien, hvor forudsætningerne hurtigt kan ændre sig. Som da Sydgrønland var det sted, man spandt guld på torsk og rejer og Upernavik samtidig et fattigt yderdistrikt for så blot et par årtier senere at have byttet roller.



*Innaarsuit, Upernavik, september 2009*



# Summary

## Greenland's settlements - economy and development dynamics

The background for the study of Greenland's settlements' economy and development dynamics was partly the often expressed viewpoint that the settlements are expensive for society to maintain and the settlement pattern is a hindering for the country's economic development, and partly the wish to investigate which external influences and internal developments determine whether a settlement grows, stagnates or is disintegrates, and thus what steers a settlement's local dynamics.

This led to the two main research questions that direct my research work:

- 1. Are the settlement expensive and if so in which areas?**
- 2. Which changes influence the local dynamics that create development, stagnation or disintegration of the settlement?**

In order to answer these two research questions, two main analyses were carried out to illuminate the settlements' significance and development tendencies from two different perspectives and with two different methodological approaches and theoretical frames of reference:

- An economic analysis that includes a survey of the major part of the officially registered income base for the settlement population in the productive age group, together with a survey of the major part of the public expenses in connection with operation and maintenance of the settlements. This economic analysis is based on data from 2008 and includes 29 settlements in the old Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq, Upernavik and Ammassalik municipalities, amounting to more than half the population of Greenland's settlements.
- An analysis of the settlements' local dynamics, partly based on more than 130 longer interviews with residents in the 23 settlements in Nanortalik, Kangaatsiaq, Upernavik and Ammassalik districts plus a couple of sheep-holding places.

The economic analysis is based on official data. Central employees in the old municipalities contributed by distributing each of the expense posts among the towns and settlements. This was supplemented with data from the accounts of several public and private enterprises. No such analysis has been carried out in recent times of the settlements' economy in relation to public expenses, and the analyses that have been carried out in recent years are based on the taxable income. The present study is based on data for the sources of income, precisely in order to evaluate what comprises the



income base. The economic analysis views the settlement from outside and can be said to use a top-down approach based on the administrative system's frame of reference.

The analysis of the local dynamics, on the other hand, is based on dialogue and the individual settlement resident's own evaluation of the settlement's actual situation and development potential. By comparing the scope of the different statements, a picture is formed of the individual settlement's dynamics. The approach of this part of the study is thus bottom-up, and the intention was to allow settlement residents to take the floor. Settlement residents' own evaluation of the settlement was supplemented by observations and other impressions from visits in the settlement and during transport to and from the settlement, as well as impressions from interviews with residents in other settlements and with officials, enterprise leaders and similar persons in the district capital.

The two empirical studies are supplemented by literature studies relevant to the themes inherent in the whole problem complex.

The double approach and the extensive empirical material give the study a broad focus and thus deliver a more holistically oriented analysis than would be the case with a study with a narrow focus that could go into more depth within a single perspective or theoretical field.

## *The double approach*

Each of the two independent analyses contributes new knowledge. The study also enables an interaction between the two analyses, where each part reflects the settlements from two very different perspectives. The same settlements, the same people are analysed simultaneously using an economic top-down approach and an interview-based bottom-up approach with focus on basis for livelihood and local development dynamics. The two analyses thereby enable a given question to be illuminated from or reflected in two different methodological approaches, and this is the study's strength.

Chapter 11, *Greenland's and settlements' economy – choosing a perspective*, summarizes the results of the economic analysis in Part I. And Chapter 17, *The local dynamics – cross-cutting analysis*, summarizes the results from the investigation of the settlements' local development dynamics in Part 2. It also is further based on some of the results from the economic-based analysis in Part 1.

In general, the two approaches point to several factors that point in the same direction, although the investigation of local development dynamics emphasizes some factors that exhibit the weakness of only focusing on the commercial base, formal income and the economic motives for people's actions:

- The economic analysis shows that most settlements, measured per inhabitant, do not cause appreciably greater expenses for Greenland's public economy than inhabitants in the cities.
- If a comparison is made between the cities' and the settlements' populations for the same social group, the expenses for the settlement population are often less than for the cities.
- At the same time, a larger share of the settlements base their livelihoods on their own subsistence, and some settlements create their own income basis to a higher degree than in many cities.

- In the summarizing, cross-cutting analysis, the settlements are divided into four rough categories: Fishing settlements, fishing and hunting settlements, publically financed settlements, and poor settlements.
- Also in the fishing settlements, subsistence catches and economy have great importance, both as food supply and informal source of income.
- The settlements that have maintained a coupling between the settlement's geographic locale and its living and commercial basis generally have a positive local dynamics. This applies to both fishing and fishing and hunting settlements. Among the settlements where an uncoupling has taken place between the geographic locale and the living and commercial basis, however, the analysis finds settlements with a disintegrating dynamic. Here, it is of less significance whether the settlement has a relatively high living standard due to public financing or is a poor settlement.
- However, it plays no role, whether the commercial activity of exploiting the local resource base is directly or indirectly subsidized.
- Some poor settlements have a resource base that is not fully exploited, because possibilities for marketing are insufficient within a reasonable radius.
- For the well-functioning fishing settlements and the fishing and hunting settlements, living in the settlement is generally a positive choice, because life in the settlement for most of the residents is meaningful due to the close coupling to the living and commercial basis.
- In the poor settlements without marketing possibilities, one group makes a positive choice for settlement life – for one reason because it provides public employment they would not have in town, or it provides the opportunity to contribute to creating income through the subsistence economy. Another group chooses settlement life also because they recognize that the alternative is a life with unemployment in a larger town without the same social and family network and without possibilities to participate in the subsistence economy.
- In settlements without a reasonable existence basis and thereby a lack of coupling between locale and resource base, social disintegration more easily occurs.
- The poor settlements in Nanortalik and Ammassalik districts have had different historical developments and must therefore be understood in different lights.
- The settlements that exploit a broader range of species – which is often the case in fishing and hunting settlements – often have a greater ability to adjust and are therefore less vulnerable to natural fluctuations in individual species. On the other hand, settlements that are primarily dependent on specific species, as in the fishing settlements, are more vulnerable to fluctuations or regulating changes affecting exploitation of the resource.
- In the fishing and fishing and hunting settlements, changes in the institutional framework – such as price increases in relation to the larger towns, deteriorating transport infrastructure etc. – are felt as frustrations. When the same changes affect the publically financed and poor settlements, people leave.
- The local dynamics function in a dialectical interaction between different areas of development and tendencies, of which the most important are the resource base, human resources and institutional framework. These three areas of development do not necessarily participate with equal weight in the interaction, and there is a tendency for changes on the institutional level to play a dominating

role in both a negative and positive direction, and thus be a steering element with regard to whether the local resource base and the human resources enter into positive interaction.

- In general, settlement residents have limited capacity for change in relation to deterioration on the institutional level, like changed conditions for hunting and fishing, worsened conditions for marketing etc.
- It is evident in all settlements that the residents do not feel informed about important decisions, and they do not experience that they are asked for advice or listened to.

All together, the study indicates that there is a need for a more positive and differentiated view of the settlements and their significance for Greenland's development and economy. Some of the settlements have a good or reasonable commercial and existence basis and a good local dynamics. Eliminating the settlements will not solve Greenland's great challenge, that the economy is insufficient and is based on a one-sided commercial basis.



# Referencer

- Aage, Hans; Lund, Lars; Petersen, Carsten (2007) Grønlands betalingsbalance Ny statistik og nyt perspektiv, DJØF Bladet
- Adger, W.N. (2003) Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change. *Economic Geography*, 79 (4), pp. 387-404.
- Adger, W.N. (2006) Vulnerability. *Global Environmental Change*, 16 (3), pp. 268-281.
- Air Greenland (2009) Air Greenland Årsrapport 2008
- AMAP (2009) The Greenland Ice Sheet in a Changing Climate: Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic (SWIPA) (Arctic Monitoring and Assessment Programme)
- Andersen, Marianne Krog (2008) Grønland mægtig og afmægtig, Gyldendal
- Andersen, Thomas; Danielsen, Mogens; Nielsen, Olafur P. (1998) Erhvervspolitik i Grønland; I samfundsøkonomen 1998:8
- Aqqalukasik (2011) Fiskeri, fangst- og landbrugspolitik i Kommuneqarfik Sermersooq
- Arbejdsgruppe vedrørende Økonomi og Erhvervsudvikling under Selvstyrekommissionen (2003) Pengestrømme mellem Grønland & Danmark
- Arctic Umiaq Line (2009) Arctic Uniaq Lines regnskab 2008
- Bang, Jette (1940) Grønland
- Bang, Jette (1941) 30.000 kilometer med sneglefart, Hasselbalch
- Bang, Jette (1961) Grønland igen, Forlaget Spectator
- Bech, Peter (1998) Råstofudvinding og de potentielle socio-økonomiske virkninger; Samfundsøkonomen 1998:8
- Berthelsen, Christian; Mortensen, Inger Holbech; Mortensen, Ebbe (1992) Kalaallit Nunaat Grønland Atlas, Atuakkiorfik
- Birket-Smith, Kaj (1971) Eskimoerne, Det Grønlandske Selskab, Rhodos
- Bjerregaard, Peter (2004) Folkesundhed i Grønland, Inussuk Arktisk Forskningsjournal 1:2004
- Bjerregaard, Peter; Dahl-Petersen; Inger Katrine (2008) Befolknings sundhedsundersøgelsen i Grønland 2005-2007, Levevilkår, livsstil og helbred, Statens Institut for Folkesundhed
- Bjerregaard, Peter; Aidt, Ea Cecilie (2010) Levevilkår, livsstil og helbred - Befolkningsundersøgelsen i Grønland 2005-2009, Statens Institut for Folkesundhed
- Boserup, Mogens (1963) Økonomisk politik i Grønland, Grønlandsudvalget af 1960
- Bro, Henning (1993) Grønland. Kilder til en dansk kolonihistorie. Det grønlandske Selskab

Budgetvejledning (2008) Den kommunale budgetvejledning 2008

Budgetvejledning (2009) Den kommunale budgetvejledning 2009

Christensen, Else; Kristensen, Lise G.; Baviskar, Siddhartha (2008) Børn i Grønland En kortlægning af 0-14 årige børns og familiers trivsel, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Christiansen, Peter Munk; Togeby, Lise (2004) Grønlands elite. I Demokrati og magt i Grønland. Aarhus Universitetsforlag

Copenhagen Economics (2010) Effekt på kommunernes økonomi af aluminiumsprojektet

Dahl, Jens (1977) Minearbejdere i Umanaq kommune, Forlaget Kragestedet

Dahl, Jens (1986) Arktisk Selvstyre, Akademisk Forlag

Dahl, Jens (2000) Hastig kulturel og social udvikling i det arktiske område; I Udviklingsforskning, udviklingspolitik og udviklingsentreprise, INUSSUK 1, 2000, Grønlands Hjemmestyre

Danielsen, Mogens; Andersen, Thomas; Knudsen, Thorkild; Nielsen, Olafur (1998) Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling, Sulisa A/S

Delaney, Alyne; Hendriksen, Kåre; Jakobsen, Rikke Becker (2012) Greenland Halibut in Upernavik: a preliminary study of the importance of the stock for the fishing populace. Innovative Fisheries Management, IFM - an Aalborg University Research Centre

Deloitte (2010) Grønlands sundhedsvæsen - udfordringer for fremtiden

Departementet for Bolig, Infrastruktur og Trafik (2008, 09 og 10) Redegørelse for Anlægs- og Renoveringsfonden (2008, 09 og 10)

Departementet for Bolig, Infrastruktur og Trafik (2012) Boligpolitisk redegørelse 2012

Departement for Erhverv og Arbejdsmarked (2011) Internt notat om nedsættelse af arbejdsgruppe, der skal udarbejde beskæftigelsesplan ved omlægning af fiskerierhvervet. 13. januar 2011

Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug (1999) Landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt - med senere ændringer.

Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug (2008) Økonomisk analyse af det grønlandske landbrug.

Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug (2009) Inatsisartutlov nr. 17 af 3. december 2009 om ændring af landstingslov om fiskeri. (Indhandlingslicens for det kystnære fiskeri)

Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug (2011) Redegørelse om Great Greenland A/S' fremtid

Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug (2011 b) Sagsnummer 2009-021513. Oplæg til Naalakkersuisut vedrørende regulering af det kystnære fiskeri efter hellefisk

Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug (2012) [www.nanoq.gl](http://www.nanoq.gl) Departementer - Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug - TAC og fiskekvoter, samt fordeling af disse - Kvoter 2010 - Kvoten for hellefisk

Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug (2012 b) Antal betalte jagtbeviser per kategori af jagtbevis fra 2007 til 2011 i hele Grønland

Departementet for Sundhed (2010) Redegørelse om Sundhedsreform

Det Rådgivende Udvalg Vedrørende Grønlands Økonomi (1998); Den økonomiske udvikling i Grønland

Det Rådgivende Udvalg Vedrørende Grønlands Økonomi (2000); Den økonomiske udvikling i Grønland

Det Rådgivende Udvalg Vedrørende Grønlands Økonomi (2006); Den økonomiske udvikling i Grønland

Det Sociale Forskningscenter for Velfærd (2012) [www.sfi.dk](http://www.sfi.dk)

Direktoratet for Bolig, Infrastruktur og Miljø (2004, 05, 06, 07) Redegørelse om Anlægs- og Renoveringsfonden (2004, 05, 06, 07)

EU (2009) Forordning (EF) Nr. 1007/2009 af Europa-Parlamentet og Råd

EU (2010) EU Kommissionens forordning (EU) Nr. 737/2010.

Fisker, Jørgen (1984) Tasiilaq Angmagssalik, Nordiske Landes Bogforlag

FN (2007) Konvention om oprindelige folks rettigheder

Friis, Peter; Rasmussen, Rasmus Ole (1984) Fåreavl og den samfundsmæssige rigdom; Institut for Geografi, Samfundsanalyse og Datalogi, Roskilde Universitetscenter

Friis, Peter; Rasmussen, Rasmus Ole (1996) Indkomstoverførsler i Grønland - Metodiske overvejelser vedrørende regionaløkonomisk analyse af indkomstoverførsler i Grønland; Forskningsrapport nr. 111; Institut for Geografi og Internationale Udviklingsstudier (RUC) i samarbejde med Grønlands Statistik

Gallopín, G.C. (2006) Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity. *Global Environmental Change*, 16 (3), pp. 293-303.

Goldhard, C. og Ford, J.D., (2010) Climate change Vulnerability and Food Security in Qeqertarsuaq, Greenland. In: Hovelsrud, G.K. and Smit, B. ed., 2010. *Community Adaptation and Vulnerability in Arctic Regions*. Dordrecht, Springer. Pp. 263-283.

Greenland Development (2012) [www.aluminium.gl](http://www.aluminium.gl)

Greenland Venture (2009 a) Qaasuitsup Kommunia – Overgang til en selv bærende økonomi.

Greenland Venture (2009 b) Kommune Kujalleq - vilkår for udvikling

Greenland Venture (2009 c) Arctic Green Food A/S

Greenland Venture (2010) Årsberetning

Greiffenberg, Tom (2012) Settlement Planning Policy and Migration in Greenland (under publicering)

Grønlands Arbejdsgiverforening (1997) Den fjerde søjle

Grønlands Hjemmestyre (1997) Politisk Økonomisk Redegørelse

Grønlands Hjemmestyre (2000) En vision for fremtiden - Oplæg til strukturpolitisk handlingsplan, Landsstyret

Grønlands Hjemmestyre (2008) Landskassens Regnskab

Grønlands Hjemmestyre (2008 b) Tilpasning af arbejdsstyrken til nye væksterhverv

Grønlands Hjemmestyre (2008 c) Landstingets finanslov

Grønlands Hjemmestyre (2008 + 2009) Landstingets finanslov

Grønlands Hjemmestyre (2009) Fiskerikommissionens betænkning

Grønlandskommissionen (1950) Grønlandskommissionens betænkning

Grønlands Selvstyre (2009 + 2010) Landskassens Regnskab

Grønlands Selvstyre (2010) Finanslov for 2010

Grønlands Selvstyre (2011) Aftale om bloktilskud til kommunerne for budgetåret 2011

Grønlands Statistik (1985) Statistisk Årbog

Grønlands Statistik (1989) Statistisk Årbog

Grønlands Statistik (1992) Tal om Grønlands bygder

Grønlands Statistik (1996 til 2004) Tal om Grønlands bygder, [www.stat.gl](http://www.stat.gl)

Grønlands Statistik (2009) Statistisk Årbog

Grønlands Statistik (2010 a) [www.stat.gl](http://www.stat.gl) - Statistikbank - befolkning – folketal

Grønlands Statistik (2011 b) Fiskeri og Fangst 2011

Grønlands Statistik (2011 c) Grønlands Udenrigshandel 2010 (Foreløbige tal)

Grønlands Statistik (2011) [www.stat.gl](http://www.stat.gl) - Statistikbank - Udenrigshandel

Grønlands Statistik (2012 a) [www.stat.gl](http://www.stat.gl) - Statistikbank - befolkning – folketal

Grønlands Statistik (2012 b) [www.stat.gl](http://www.stat.gl) - Statistikbank - Realøkonomisk og funktionel fordeling af offentlige udgifter

Grønlands Statistik (2012 c) [www.stat.gl](http://www.stat.gl) - Statistikbank - Gennemsnitlige husstandsindkomster fordelt på lokaliteter

Grønlands Statistik (2012 d) [www.stat.gl](http://www.stat.gl) - Statistikbank - Fiskeri og fangst - Indhandling af fisk og skaldyr



- Grønlands Statistik (2012 e) [www.stat.gl](http://www.stat.gl) - Statistikbank - Fiskeri og fangst - Fangst af fisk og skaldyr i det havgående fiskeri
- Grønlands Statistik (2012 f) [www.stat.gl](http://www.stat.gl) - Statistikbank - Personindkomster
- Grønlands Statistik (2012 g) Baseret på data fra [www.stat.gl](http://www.stat.gl) 30. januar 2012
- Grønlands Statistik (2012 h) [www.stat.gl](http://www.stat.gl) - Statistikbank - Indhandling af kød fra pattedyr
- Grønlands Statistik (2012 i) [www.stat.gl](http://www.stat.gl) - Statistikbank - Nationalregnskab
- Grønlands Turisme- og Erhvervsråd (2008) Årsberetning
- Grønlandsudvalget (1964) Betænkning fra Grønlandsudvalget af 1960, Betænkning nr. 363
- Grønlands Økonomiske Råd (2012) Økonomisk Råds rapport 2012 - naturressourcer som vækststrategi
- Gullestrup, Hans; Sørensen, Magrethe; Schwerdtfeger, Henning (1976) Udviklingsproblemer i grønlandske bygder - Sammenfattende rapport. Nyt fra Samfundsvidenskabernes 40
- Halkier, Bente (2001) Kan pragmatisme være analytisk?; i Pedersen, Kirsten Bransholm; Nielsen, Lise Drewes (2001) Kvalitative metoder - fra metateori til markarbejde; Roskilde Universitets Forlag
- Hansen, Ane (2010) Fremtidens fiskeri skal skabe dynamik. [www.nanoq.gl](http://www.nanoq.gl) 15. oktober 2010
- Hastrup, Kirsten (2003 a) Metoden Opmærksomhedens retning; i Hastrup, Kirsten (2003) Ind i verden, Hans Reitzels Forlag
- Hastrup, Kirsten (2003 b) Sproget Den praktiske forståelse; i Hastrup, Kirsten (2003) Ind i verden, Hans Reitzels Forlag
- Hendriksen, Kåre og Jensen, Bjarke Raakjær (2012) Skolebørn fra bygder er med til at bryde den sociale arv, Kronik i Sermitsiaq nr. 9 2012
- Hendriksen, Kåre og Jørgensen, Ulrik (2013) Hunting and fishing settlements in Upernavik district of Northern Greenland – challenged by climate, centralization and globalization. Under publicering
- Hennings, Poul; Private dagbogsnotater fra Skjoldungen - ikke publiceret
- Hertz, Ole (1995) Økologi og levevilkår i Uummannamiut, Christian Ejlers' Forlag
- Iserit (2010) Årsrapport 2010
- Hertling, Knud (1977) Grønlandske paradokser – Træk af Grønlands politiske udvikling fra 2. verdenskrig til i dag, Fremads Fokusbøger
- Hjarnsen (2012) Sæler, EU og penge. I Sermitsiaq 20. januar 2012
- Hjemmestyret (2008 a) Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 15. marts 2008 om mobilitets-fremmende ydelse

- Hjemmestyret (2008 b) Hjemmestyrets konteringsregler for kommunerne 14. maj 2008: Ikrafttrædelsesår 2006
- Holm, L. K. (2010) Sila-Inuk: Study of the Impacts of Climate Change in Greenland. In Krupnik, I et al. SIKU: Knowing Our Ice. Dordrecht, Springer pp. 145-160.
- Jensen, Frank (2008) Frank Jensen om Grønland - »Behov for opgør med uligheden«. Politiken 25. november 2008
- Jentoft, J. (2004) Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change. Marine Policy, 28, pp. 137-149.
- Jonsson, Ivar (1995) West-Nordic Countries in Crises. New Social Science Monographs
- Jonsson, Ivar (1996) Reflexive Modernization, Organizational Dependency and Global Systems om Embedded Development - a Post Colonial View. I Essays in Honor of Robert Petersen. Atuakkiortik
- KANUKOKA (2011) [www.kanukoka.gl](http://www.kanukoka.gl) – Lærerdækning
- KANUKOKA (2012) [www.kanukoka.gl](http://www.kanukoka.gl) – Økonomi og skatter – De kommunale regnskaber
- Karlsdóttir, Anne; Hendriksen, Kåre (2006) Et komparativt studie af Islands og Grønlands position i forhold til udviklingen af krydstogsturisme i Arktis. University Iceland og Danmarks Tekniske Universitet
- Keskitalo, E. C. H. (2004) A Framework for Multi-level Stakeholder Studies in Response to Global Change. Local Environments, 9 (5), pp. 425-435.
- Keskitalo, E.C.H. og Kulyasova, A.A. (2009) The role of governance in community adaptation to climate change, Polar Research, 20, pp. 60-70.
- Keskitalo, E.C.H. et al. (2011) Adaptive capacity determinants in developed states: examples from the Nordic countries and Russia. Regional Environmental Change, 11, pp. 579-592.
- Kjeldsen, Chris (2003) Samfundsvidenskabelig bæredygtighedsteori. Aalborg Universitetscenter
- KNI (2007, 2008, 2009, 2009/10 og 2010/11) Regnskaber og årsrapporter
- KNI (2008) Årsrapport
- Kommuneqarfik Sermersooq (2011) Børn og unge i Tasiilaq og bygderne
- Krabbe, Th N (1917) Greenland, Levin & Munksgaard
- Kruse, Jack, Birger poppel, Larissa Abryutina, Gerard Duhaime, Stephanie Martin, Marieka-thrine Poppel, Gargaret Kruse, Ed Ward, Patricia Cochran og Virgene Hanna (2008) Survey of Living Conditions in the Arctic (SLiCA), Barometers of Quality of Life Around the Globe, Springer Science+Business Media B.B.
- Landsplanredegørelse (1994) Arbejde og Tryghed til vores efterkommere. Grønlands Hjemmestyre, Nuuk 2005

- Landstingsforordning nr. 1 af 31. oktober 1991 om andelsboliger
- Landstingsforordning nr. 4 af 30. oktober 1998 om boligfinansiering
- Landstingsforordning nr. 1 af 21. maj 2002 om ændring af landstingsforordning om boligfinansiering.
- Landstingsforordning nr. 5 af 15. april 2003 om ændring af landstingsforordning om boligfinansiering
- Landstingsforordning nr. 1 af 7. maj 2007 om boligfinansiering
- Landstingsforordning nr. 12 af 19. november 2007 om overtagelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsejendomme som ejerlejlighed eller ejerbolig
- Landstingsforordning nr. 2 af 16. maj 2008 om andelsboliger
- Larsen, Joan Nymand (2003) Trade dependency and exported growth in an Arctic Economy: Greenland 1955-1998. I Native Voices in Research
- Larsen, Joan Nymand (2007) Ressourcer, handel og op- og nedture i det vestnordiske. I Samfundsøkonomen 2007 : 1
- Lauritzen, Philip (1989) Glimt af en arktisk revolution
- Lauritzen, Philip (1997) Philip Lauritzen i Grønland 21 års journalistik, Tiderne Skifter
- Lidegaard, Mads (1961) Grønlands historie, J. H. Schultz Forlag
- Lodberg, Torben (intet årstal) Maarmorilik Et halvt århundrede med bjergværksdrift i Grønland, Fiskers Forlag
- Lund, Lars (2003) Skal råvaren i land? I: Grønlandsk kultur- og samfundsforskning 2003. Ilisimatusarfik/Forlaget Atuagkat
- Lund, Lars (2011) Grønland Makroøkonomiske temaer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Lyck, Lise (1998) Afgørende forhold for forståelse af Grønlands økonomi. I Samfundsøkonomen 1998 : 8
- Lyck, Lise (1999) Arctic International Trade - A Study Focused on the Greenlandic International Trade Regime. Copenhagen Business School.
- Lyng, Arqaluk (1970) I Politisk Revy; fra Bro, Henning (1993) Grønland. Kilder til en dansk kolonihistorie. Det grønlandske Selskab
- Lyng, Finn (1990) Kampen om de vilde dyr, Akademisk Forlag
- Madsen, Jens Christian (2009) Udsteder og bopladser i Grønland 1901-2000; Forlaget Atuagkat
- Maersk Broker (2004) Samordning af bygdeaktiviteterne i Grønland
- Malaurie, Jean (1979) De sidste konger i Thule, Nyt Nordis Forlag Arnold Busck

Mikkelsen, Ejnar (1960) Svundne tider i Østgrønland Fra stenalder til atomtid, Gyldendal 1960

Mittarfeqarfiit (2008) Beretning for driften 2008.

Mobilitetsstyregruppen (2010) Mobilitet i Grønland, Grønlands Selvstyre

Motzfeldt, Josef (2000) Den politisk-økonomiske udvikling i Grønland: Vejen mod større økonomisk uafhængighed. I Politica, Institut for Statskundskab AUC.

Naalakkersuisut (2010) Oversigt over hjemmestyrets lønninger fordelt på bosted 2008 (ikke publiceret)

Naalakkersuisut (2011) (Grønlands Selvstyre) Redegørelse om regional udvikling

Naalakkersuisut (2012) (Grønlands Selvstyre) ATTAVIGISSAARNEQ - Gode forbindelser. Grønlands IKT-strategi 2011-2015

Niclasen, Birgit V.-L. (2009a) Folkesundhed i børnehøjde, Nordic School of Public Health

Niclasen, Birgit V.L. (2009b) Børns sundhed i et socialt perspektiv med udgangspunkt i Inuuneritta - Folkesundhedsprogrammet

Nielsen, Jens Kaalhaug (2000) Kriterierne for Grønlands økonomiske bæredygtighed - og dens strategiske implikationer. I Politica, Institut for Statskundskab AUC.

NIRAS Greenland (2007), for Greenland Development A/S; Økonomiske konsekvenser af etablering af aluminiumsindustri i Grønland

NIRAS Greenland (2010) Økonomisk selvstændighed En enorm opgave, men ikke håbløs

Nordic Consulting Group A/S (2012) Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland, for Transparency Greenland

Nordisk Industrifond (2003a) Miljø og turisme i Arktis Del 1 Fællesnordisk

Nordisk Industrifond (2003b) Miljø og turisme i Arktis Del 4 Ammassalik Kommunia, Østgrønland

Nordisk Industrifond (2003c) Miljø og turisme i Arktis Del 5 Ilulissat, Vestgrønland samt Grønland på landsplan

NORDREGIO (2010) Status for bosteder i Grønland

NORDREGIO (2010 b) Mobilitet i Grønland Sammenfattende analyse

NORDREGIO (2011) Megatrends, Nordisk Ministerråd

Nukissiorfiit (2008) Nukissiorfiit takstblad gældende fra 1. januar 2008

Nukissiorfiit (2009) Regnskab for 2009

O'Brien, K.L. og Leichenko R.M. (2000) Double exposure: assessing the impacts of climate change within the context of economic globalization. Global Environmental Change, 10, pp. 221-232.

(OECD 1999 se Thomasen 1999)

OECD (2011) OECD Territorial Reviews: NORA Region - The Faroe Islands Greenland Iceland and Coastal Norway

Paldam, Martin (1994) Grønlands økonomiske udvikling Hvad skal der til for at lukke gabet?

Paldam, Martin (2000) På vej mod en almindelig blandingsøkonomi? I Politica, Institut for Statskundskab AUC.

Polar Seafood (2009) Regnskab 2008

Poppel, Birger (1998) Den grønlandske økonomi Nogle grundtræk i udviklingen siden Hjemmestyrets indførelse; Samfundsøkonomen 1998 : 8

Poppel, Birger (2007) Nogle forskelle mellem levevilkår i byer og bygder - og input til en diskussion om bygdernes fremtid, Samfundsøkonomen nr. 1 Marts 2007

Poppel, Birger (2006) Interdependence of subsistence and market economies in the Arctic, kapitel i Solveig Glomsrød and Julie Aslaksen: The Economy of the North, Statistics Norway.

Rasmussen, Knud (1979) Slæderejserne. Nye mennesker, Gyldendal (bind 1)

Rasmussen, Rasmus Ole (2000) Bæredygtighed: fra slagord til praksis. I INUSSUK 1, Grønlands Hjemmestyre

Rasmussen, Rasmus Ole; Hansen, Klaus Georg (2002) Aspekter af bæredygtig udvikling. Roskilde Universitetscenter

Rasmussen, Rasmus Ole (2004) Analyse af fangererhvervet i Grønland

Rasmussen, Rasmus Ole (2004 b) Havfiskeri/kystfiskeri - magt og afmagt i Grønlands hovederhverv. I Demokrati og magt i Grønland. Aarhus Universitetsforlag

Rasmussen, Rasmus Ole (2007) Fangererhverv, fiskeri og lokaløkonomi i Grønland. I Samfundsøkonomen 2007 : 1

Rasmussen, Rasmus Ole (2010) The informal economy, artikel i The political Economy of Northern Regional Development, Tema Nord 2010:521.

Redegørelse (2008) Redegørelse om evaluering af ensprisreformens konsekvenser. Hjemmestyret

Rosing, Nikolaj (1970) Tale i folketinget.: Fra Bro, Henning (1993) Grønland. Kilder til en dansk kolonihistorie. Det grønlandske Selskab

Royal Arctic Line (2007 + 2008 + 2009 + 2010) Royal Arctic Lines regnskaber

Royal Greenland (2012) Regnskabsdata for Royal Greenland 2008 modtaget februar 2012

Røros (2012) [www.roros.no](http://www.roros.no)

Råstofdirektoratet (2009 a) Erhvervsmuligheder i råstofsektoren - Mineraler

- Råstofdirektoratet (2009 b) Erhvervsmuligheder i råstofsektoren - Olie og gas
- Råstofdirektoratet (2009 c) Efterforskning og udnyttelse af olie og gas i Grønland
- Råstofdirektoratet (2009 d) Retningslinjer for Vurdering af Samfundsmæssig Bæredygtighed i forbindelse med mineprojekter i Grønland
- Råstofdirektoratet (2011) Mineralefterforskning i Grønland 2011
- Sandgren, Otto (1982) Georg Quppersimaan – Min eskimoiske fortid, Det Grønlandske Forlag
- (Selvstyrekommissionen) (2008) Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, 2008
- Sermitsiaq nr. 20 (2012) Væk med den omvendte Robin Hood
- Skatte- og Velfærdskommissionen (2010 a) Indkomster og indkomstfordeling i Grønland 2007, Arbejdsrapport juni 2010
- Skatte- og Velfærdskommissionen (2010 b) Hvordan sikres vækst og velfærd i Grønland?
- Skatte- og Velfærdskommissionen (2011) Vores velstand og velfærd kræver handling nu.
- Skjeldbo, Per F. (1995) Og så vender vi kajakken? Om bosætning, planlægning og arealforvaltning i Grønland, Aalborg Universitetsforlag
- SLiCA [www.arcticlivingconditions.org](http://www.arcticlivingconditions.org)
- Smidt, Erik I. Balslev (1989) Min tid i Grønland Grønland i min tid – Fiskeri Biologi Samfund 1948-1985, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck
- Smit, B., Hovelsrud, G. og Wandel, J. (2008) CAVIAR - Community Adaptation and Vulnerability in Arctic Regions. Framework Document, University of Guelph, Cicero.
- Smit, B. og Wandel, J. 2006. Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. Global Environmental Change, 16 (3), pp. 282-292.
- Spangenberg, J. H.; Valentin, A. (1999). Indicators for sustainable communities, Wuppertal Institute for Climate, Environment, Energy
- Strukturpolitisk Koordinationsgruppe (2004) Strategiplan for udligningsordning for ophævelse af ensprissystemet for el, vand og varme: Hjemmestyret
- Strukturudvalget (2005) Betænkning vedrørende en strukturreform af den offentlige sektor. Hjemmestyret
- Sørensen, Christen (1998) Økonomiske problemstillinger i Grønland. I Samfundsøkonomen 1998 : 8
- Sørensen, Christen (2007) Grønlands økonomi - utopi, realiteter og en nordatlantisk sammenligning. I Samfundsøkonomen 2007 : 1
- Sørensen, Svend Erik (2010) Fattigdomsprojektet. Grønlands Selvstyre

Tele Greenland (2009) Årsrapport

Thomassen, Henrik et al. (1999) Grønlands økonomi: En strategi for fremtiden. OECD

Thomassen, Henrik (2000) OECDrapporten "Grønlands økonomi: En strategi for fremtiden". I Politica, Institut for Statskundskab AUC.

Thomsen, Niels (2009) Bosætningsmønsteret koster årligt milliarder ikke millioner, Atuagagdliutit (Grønlandsposten) 26. maj 2009

Transportkommissionen (2011) Transportkommissionens betænkning

Udvalget for Samfundsforskning i Grønland (1963) Befolkningssituationen i Vestgrønland, Bygdepolitik og befolkningsudvikling

UN (1992 a) Rio Declaration on Environment and Development, The United Nations Conference on Environment and Development

UN (1992 b) <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=52>

Upernavik Seafood (2009) Regnskab for 2008

USI Embedslægeinstitutionens Nyhedsbrev Årgang 2006 – Nummer 1

WCED (World Commission on Environment and Development (1987) Our Common Future, Oxford University Press, Oxford

West, J.J. og Hovelsrud, G.K. (2010) Cross-scale Adaptation Challenges in the Coastal Fisheries: Findings from Lebesby, Northern Norway. Arctic, 63 (3), pp. 338-354.

Westerlund, N. H. (1988) Grønlands økonomi ved korsvejen. OECD og Grønlands Hjemmestyre.

Winther, Gorm (1998) Privatisering og markedsøkonomi i Grønland. I Samfundøkonomen december 1998:8

Winther, Gorm (2000) Nyliberalisme og vidensøkonomi i et grønlandsk perspektiv. I Politica, Institut for Statskundskab AUC.

Winthre, Gorm (2004 a) En ny klasse i Grønland?. I Demokrati og magt i Grønland. Aarhus Universitetsforlag

Winther, Gorm (2007) Hvad ved vi egentlig om produktiviteten i Grønland? I Samfundøkonomen 2007 : 1

# Annex I

## **Hunting and fishing settlements in Upernavik district of Northern Greenland – challenged by climate, centralization and globalization** Kåre Hendriksen and Ulrik Jørgensen

*Department of Management Engineering, Technical University of Denmark, Kgs. Lyngby, Denmark*

Kåre Hendriksen, PhD student, Technical University of Denmark, Building 424, DK-2800 Kgs. Lyngby, Denmark, Tel. +45 4525 6068, [krhe@man.dtu.dk](mailto:krhe@man.dtu.dk)

Ulrik Jørgensen, PhD, Associated Professor, Technical University of Denmark, Building 424, DK-2800 Kgs. Lyngby, Denmark, Tel. +45 4525 6075, [uj@man.dtu.dk](mailto:uj@man.dtu.dk)



# **Hunting and fishing settlements in Upernavik district of Northern Greenland – challenged by climate, centralization and globalization**

Inuit in Upernavik district of Northern Greenland has in generations used the winter sea ice as the basis for the essential hunting of seals, white- and narwhales. Since the late 1980'ies hunting has been combined with increasing fishery of Greenland halibut during summer from dinghies and in the winter from the sea ice serving the subsistence of 400 families.

These living conditions are now under heavy pressures from a set of interacting rapid changes in the natural environment and socio-economic institutions resulting from climate changes, modernization and globalization, where the Greenlandic government intent to allocate a larger part of the halibut quota to larger vessels not located in the district and at the same time reduce quota for dinghy and dog sledge based fishing due to limited or even misleading data of the local subsistence and money economy.

Keywords: climate change, centralization, globalization, adaptation, local capacity, regulated markets

## **Introduction**

Inuit in Upernavik district of Northern Greenland has in generations used the winter sea ice as the basis for the essential blowhole hunting for seals and the sea ice edge for kayak hunting on white- and narwhale. At the same time the sea ice has provided for the dog sledge communication with other settlements in the 400 km long coastline of the district.

Since the late 1980'ies hunting has been combined with increasing

fishery of Greenland halibut during summer from dinghies and in the winter from the sea ice serving the subsistence of 400 families. This has increased the average income and been the basis for production plants in 8 out of 10 settlements. As a consequence Upernavik has changed from one of the poorest districts in Greenland dependent of social welfare to one of the district in Greenland with least dependency of social welfare in the last two decades.

These living conditions are now under heavy pressures from a set of interacting rapid changes in the natural environment and socio-economic institutions resulting from climate changes, centralization and globalization. The shorter period of sea ice, caused by the climate changes forces hunting and fishing to be carried out from open dinghies in the dark winter period of up to 3 months in waters with plenty of ice bergs, floe and massive brash ice, which is dangerous and at the same time results in reduced output. It also increases the period where larger vessels from southern districts can harvest Greenland halibut in the district, which reduces the local population's part of the limited fishing quota that are available to all fishers in Greenland. At present the Greenlandic government even intent to allocate a larger part of the quota to larger vessels of which many are not located in the district and over time reduce the quota for dinghy and dog sledge based fishing due to limited or even misleading data of the local subsistence and money economy.

The rather resilient and adaptive local communities in the Upernavik districts are not only facing climate change but also and not least the impact of globalization processes that changes the political and economic conditions

of the Greenland society at large. While traditional and local knowledge make the local communities able to adapt to climate changes they are less able to influence the institutional environment created by the central administration. These raise barriers for the subsistence economies of the local districts and create new frameworks and boundaries for what is to be considered sustainable and consequently relevant adaptation strategies. This implies a clash between local subsistence practices and knowledge and the economic rationales and expert knowledge included in fishery regulations and commercial strategies.

Resilience and adaptation strategies are in a socio-environmental perspective heavily dependent on societal regulation and policies that define the conditions and the legitimate boundaries for different forms of social involvement and action. What is considered resilient and relevant adaptation strategies is configured differently depending on what is considered the boundaries of local sustainability and of the dominant knowledge in framing political and economic action.

The article is based on detailed empirical investigations during both the summer and winter seasons in 2009 and 2011 covering interview with inhabitants of all settlements and studies of the fishing quota and other policies introduced. The article will highlight the ongoing changes and discuss how these create new vulnerabilities of the local settlements and how the traditional resilience of these in relation to changes in nature and economic conditions is affected in ways that reduce the capacity for adaptation.

## **The combined impact of climate change and globalization**

In the theoretical and empirical contributions to the study of the social impact of climate change there has been a rather dominant focus on changes in the natural environment. In the studies of the Arctic and Greenland this has led to a focus on especially the warmer climate, the melting ice cap and (AMAP 2009) in relation to the local population not least the changes in sea-ice (Krupnik et al. 2010). The sea-ice changes perform as the most important climate impacts for the fishing and hunting Inuit population and in an area where local knowledge also is of crucial importance for adaptive practices. Emphasis has also been on vulnerabilities and resilience of the biological as well as the human system, through the study of adaptation strategies and practices in the Arctic regions (Smit 2008; Hovelsrud & Smit 2010; Gallopin 2006; Adger 2003, 2006).

Only in few cases the interaction between the biological and the human systems has been taken up in research. This has resulted in a situation where too little attention is given to how policy and institutions frame and define the local capacity to adapt (O'Brien & Leichenko 2000). Several studies of local knowledge and adaptation have shown that the institutions regulating social responses and the utilization of natural resources have played a vital role; even more challenging and prominent than the changes in the natural environment (Jentoft 2004; Keskitalo 2004; Goldhard & Ford 2010). This also emphasize the importance of the interplay between periphery and

centers of policy and economy that may create new challenges for the local population that they may have limited experience in handling (Keskitalo et al. 2011; Keskitalo & Kulyasova 2009). Not only the local knowledge is of importance, but the ability of the local population to organize and respond to policies and knowledge defined from the outside being it the central government or impacts from economic globalization. The local community draws on its experience – sometimes also defined as ‘social capital’ – and its ability to form collective action and respond to the different adaptation arenas at play (Adger 2003; West & Hovelsrud 2010). In the perspective of local experience and knowledge what is considered hazardous risks does not follow conventional risk assessment as the local living conditions and knowledge itself shapes the boundaries for risk assessments (Berkes 2007; Dessai et al. 2004; Smit & Wandel 2006).

Studying local developments in relation to climate change and globalization must include in detail how the conditions for resilient and adaptive practices are shaped by the local capacity as well as economic and political institutions. The local adaptive capacity is influenced in different ways and with different outcomes dependent of what is defined and enforced as the local unit of sustainability and what types of knowledge, daily life practices and experiences are accountable in the controversies of development. To what extent the traditional Inuit adaptation strategy well established in Upernavik can handle these new challenges is core of this articles case, raising the questions: How do political agendas of the Greenland self-government concerning centralization and globalization impact the

conditions for local adaptation and demand new response strategies? What is the relationship between climate change and globalization challenges and what local adaption capacity has been manifested?

## **Method**

The article is based on research carried out in Kåre Hendriksens PhD study *Greenland settlements – economy and development dynamics*. The study has drawn on around 30 years of travel and work in and with Greenland. In the PhD study interviews were carried out in 24 out of Greenland's 58 settlements. The Upernavik settlements were visited during the summer of 2009 and again in the winter of 2011 where 39 in depth interviews were carried out covering the topics: business and work opportunities, possibilities for selling products from hunting and fishery, women's employment opportunities, impacts from climate change, social welfare and poverty, entrepreneurs and leadership in the settlement, access to education, the inhabitants choice of future and location, the influence of politics and regulations from the Self-government of Greenland, and the development perspectives of the local settlement compared to other close by settlements.

In addition a similar number of shorter and open interview were carried out. They were all carried out in Danish mixed with some Inuit language, and some times a Danish speaking local person were used as translator.

In the summer of 2009 the research travel in the district was done with local fishermen and hunters in their open dinghies, while they in the

winter of 2011 were done with hunter using their dog-sledges. This provided good opportunities to establish contact and discuss the topics of the research, but these more informal conversations are not accounted for in the above mentioned number of interviews.

## **Upernavik District – a fishing and hunting community**

Until the end of the 1990s, most of Upernavik district was typically covered by sea ice from November to June, and the sea ice was a precondition for the people's basis for existence and livelihood: hunting.

*Upernavik district (figure 1) {map of Upernavik district and map of Greenland}*

Given the climatic conditions and the long period of darkness, settlement based on hunting is complicated without sea ice, and no alternative to hunting existed. In the dark season, it was risky and little fruitful to hunt seals from a kayak in waters full of ice, but hunting on the ice through blowhole was efficient, even in the darkest period. It just required skill and a great amount of patience. When the sun reappeared, the sea ice made it possible for longer travel by dog sled, which made it possible to reach the larger open waters in sea ice and hunt narwhales and white whales from a kayak and from the ice edge. The hunting area for the Upernavik population has traditionally covered the most of the uninhabited Melville Bay and still does today.

The population, primarily in the northern settlements, hunts in the

winter on the sea ice in the Melville Bay, and moves in the summer up to summer settlements in tents with kayak and *umiaq* (wife boats), while today in the summer, they make hunting trips by dinghy with outboard motor. And the whole extensive Upernavik district is rich in animals to hunt. There are seal, narwhale, white whale, walrus and polar bear, and birds in large numbers in the summer.

Since the beginning of 1900, most of Greenland natural biological resource dependency gradually shifted from hunting to fishing, which became the primary means of livelihood. This has also been influenced by the changing demands for and prices of blubber, oil, furs and animal teeth on the European markets have been decreasing. At the same time, Greenland's seal population was reduced enormously by Canada's intensive seal hunting on the Newfoundland banks and by Norway's massive seal hunting in the sea ice along East Greenland, causing people to starve in several districts, including Upernavik. (Grønlandskommissionen 1950; Bro 1993)

*{-- possible place for the data box about Upernavik and Greenland --}*

### ***The decolonization period***

Until the Second World War Danish policy for Greenland was to develop the society at decent and gradual speed to support the Inuit population to be able mentally to adjust (as it was phrased) and to keep the costs of the colony at a minimum. During the war the connection between Greenland and Denmark was cut which made US troupes maintain deliveries to Greenland while they also built military air bases with thousands of soldier stationed. Consequently



the war finalised the isolation of Greenland, which forced Denmark to radically change its policy in Greenland after the war was over. This led to massive investments in infrastructure and new housing were made to modernize Greenland with focus on its towns and some of the settlements. (Grønlandskommissionen 1950, Grønlandsudvalget 1960)

Greenland's seal population began to increase again, approaching its former level, (Bro 1993) but Denmark's Greenland administration judged that hunting could not make a positive contribution to people's livelihood in the modernized Greenland of the future. (Grønlandskommissionen 1950, Grønlandsudvalget 1960) Since biologists and Danish fishermen judged that there was no fishing potential in Upernavik district, the administration, in the 1950s and 1960s, wanted to reduce the number of inhabitants and settlements in this district, and the population were encouraged to move south and participate in cod fishing and fishing industry. (Grønlandskommissionen 1950; Grønlandsudvalget 1964)

Intensive investments were made to improve the living and health conditions through building housing, improving hospitals and the health sector, establishing infrastructure and schools etc. in most of Greenland, Upernavik was one of the districts that was 'forgotten' or left out; investments were far less, and the modest level of service, especially in the smaller settlements, was gradually reduced. But the attempt to get people to move from Upernavik was not successful to any greater extent.

## *The period of home-rule and self-governance*

When Greenland received home rule in 1979, Upernavik was one of the poorest and least developed districts. In this period, international market conditions for seal furs were worsened due to the Greenpeace campaigns against seal hunting, which hit all hunting activities in Greenland very hard and accelerated the shift from hunting to fishing. (Lynge 1990) In Upernavik, despite the changing conditions for trading furs the population continued to increase gradually; they continued an existence based on hunting, providing a local, self-sufficient survival base. In the settlements, the money economy was actually very limited and mainly used for buying cloth and hunting supplies.

The home-rule was to a great extent introduced as a political consequence of the protests against the Danish centralization policy, and in its first decade, investments in the smaller settlements were given much higher priority. In spite of this, the home-rule administration continued the centralization policies in relation to Upernavik. In 1986, Greenland's parliament even decided to close the grocery shop in the settlement, Tussaaq, with 65 inhabitants, (Bro 1993) which contributed to this settlement's depopulation.

In the 1990s, Greenland's cod fishery, which provided the country's primary export income, collapsed, and even the increasing shrimp fishery or other business could compensate for the loss. During previous years, the home-rule had developed a massive deficit in the public finances as a

consequence of over-investments in amongst other fish processing plants, primarily for cod fishery, combined with poor economic management. All in all, the home-rule government had big economic problems, and it was still dependent on subsidies from the Danish state (Danielsen et al. 1998), which even today finance half of Greenland's public administration. The result was massive unemployment in most cities, and at the same time public investments were once more concentrated in the larger cities, primarily in the capital, Nuuk.

### ***New opportunities: halibut in Upernavik***

About the same time that cod fishery collapsed on the Southwest coast, the potential of halibut fishing started developing in Upernavik district. Consequently the district changed status from being in the periphery and referred to disparagingly and excluded from public development investments, the district changes its survival base and began to make a positive contribution to national export incomes.

*Cod landed in Greenland and Greenland halibut landed in Upernavik from 1987 to 2011 (figure 2)*

A network of processing and storage facilities were developed, and today there is a functioning storage facility for halibut in Upernavik city and seven of the district's nine settlements, and since 2000, Upernavik city has a little airport. Otherwise, there has in the period of home-rule been less public

investment compared to per capita investments in the larger cities.

Establishing storage facilities has given most hunters a supplementary source of income, while fewer have shifted from hunting to fishing.

*Population in Upernavik city and the settlements from 1977 to 2012*  
(figure 3)

## **Impacts from climate change**

In general the average temperature increase at a rate 1.2 to 3 times faster in Greenland than the global average (IPCC 2007) and Upernavik is one of the districts in Greenland where climate change has some of the greatest impacts, and where the changes have important and direct consequences for the living conditions of the local population.

In most of Upernavik district, and especially in Melville Bay north of the district, the glacier fronts face directly into the sea, and the settlements are located on the islands in front of these. In very large areas, the inland ice cap has been reduced by five to ten kilometers, leaving new open land and many new islands. The new islands create new water currents, which undermine the winter sea ice and make dog sledge and snow scooter transportation along the known pathways dangerous in many places, even in the periods when the ice is most solid.

*Changes in the inland ice from year xx to yy (figure 4)*

The sea ice freezes much later than traditionally. In the winter of 2011, the ice was first solid around Upernavik island at the end of March, where the author was on of the first this year who took the dog-sledge trip from Upernavik to

the settlement Aappilattoq at the 28<sup>th</sup> of March. And the ice around Upernavik island was already diapered at end of April. Whereas earlier it was solid from the end of November through out May. Even the northern part of the district, at Kullorsuaq, about 300 km further north, the period of solid ice was reduced to a couple of months, and in the southern most part of the district, there never came any proper sea ice.

The period from November and until the solid sea ice comes create serious challenges for the inhabitants. In the dark period, hunting for seal in a dinghy does not make great sense. Normally, the locals have been fishing for halibut in the winter with long line from the ice, but without ice, the hunters are forced out in open dinghies to set long line in the dark in a sea seething with current and full of ice. And finding the long line again after a half or whole day can end as a utopian dream.

In the summer, the ice cap melts very fast and forms a layer of fresh surface water that freezes to ice, since the underlying salty sea water is as cold as -2° to -3°. The layer of fresh water ice can be relatively thick – up to about 5 cm. While sea ice is soft and plastic, so that hunters can sail in relatively thick ice in a dinghy, fresh water ice is hard and sharp so that even a thin layer makes sailing a dinghy impossible. As Ferdinand Grim from Aappilattoq explains: ‘In periods of the summer it is impossible to get in to the best fishing places caused by the fresh water ice, and we share to round in ice edge to keep part of the water open – this has not been a problem some years back.’

## *Adaptation responses*

It is characteristic that even though the hunters complain about the changes and degradation caused by the climatic changes, these have not made them seek other means of making a living. They try to adapt and exploit the hunting and fishing possibilities under the new conditions that now exist. (Holm 2010) In the summer, they try to work together to keep the best fishing sites free of ice by regularly sailing around to break up the ice. Else wise they try to continue fishing further out from the coast or further away from their settlement. In the winter, many of them continue dinghy fishing in spite of the dark and the ice, just until the sea ice freezes solid so they can fish from it, at first near the settlement and in the smaller fjords. Following the development of the ice, they move outwards to the better fishing places. During this period, many fishermen leave their dinghies lying at the edge of the ice and consequently walk several kilometers out to the boat and home again with the catch. Susanne Eliassen, chair of the settlements board in Innaarsuit: ‘If a storm comes and the ice breaks up, the dinghy will be gone.’

In practice, trying to adapt to nature’s various changes and fluctuations has for centuries been the traditional Inuit strategy – to try and optimize hunting / fishing implements according to the shifting conditions and move the hunt or fishing to the place that provides the largest catch. Even though the traditional nomadic lifestyle has been reduced due to the building of more solid wooden houses in the settlements, the nomadic lifestyle prevails in relation to the hunting and fishing practices. Tobias: ‘I live in Tasiusaq with

my wife and children, but here in the wintertime I fish from Kullorsuaq (app. 200 km further north) while fishing is better her. This year my wife is on education down south so my family is taking care of the children’.

## **New attempts to centralize**

As mentioned, the home-rule government, and since then Greenland’s Self-government, has during the last couple of decades implemented a series of initiatives that directly or indirectly constitute an incentive to move to the larger cities, and which thus promote centralization. (Goldhard and Ford 2010; Bro 1993)

The general rationale behind this policy is that the decentralized settlement patterns are expensive, and that a focus on growth in the largest cities can create a dynamic economic development. It is, at the same time, assumed that reducing the number of settlements can save public expenditures by not having to maintain small schools and medical stations. (Skatte- og velfærdskommissionen 2011; Transportkommissionen 2011) Still the assumption, that the smaller settlements are more expensive per capita than larger settlements and cities, is not justified and in addition the self-supply part of the smaller settlements base of existence is not taken sufficient into account (Poppel et al. 2007; Hendriksen 2012).

In an attempt to optimize the income from fishery, continued measures to reach increased efficiency have been implemented including attempts to introduce larger fishing vessels in Greenland. (Grønlands Hjemmestyre 2009) At the same time, processing is being out-sourced to low-wage countries, so

app. 70 percent of the shrimp and halibut - the most important species - are exported as frozen without further processing. Altogether, this has led to a decrease in the employment in fishery and not least in the fish processing industry throughout most of the country.

Throughout the last decade, most districts have experienced emigration from the smaller settlements. (Mobilitetsgruppen 2010; NOREGIO 2010) For some districts, this has been caused partly by a general decline in coastal fishing, partly due to the collapse of cod fishing in 1990. Another important policy induced factor has been the closing of the smaller local storage facilities. Additionally the former economic (colonial) system upholding the same price for the same product in the grocery supply stores, no matter where in the country one lived, has been abolished since 1994 so that the settlements and cities in the outer districts, as a group, had to finance the extra expenses for transport and small shops caused by this. (KNI 2007, 2008, 2009, 2009/2010 and 2010/2011) In this situation, the better material living conditions, easier access to social service and education as well as the supply of goods at lower prices in the larger cities seem attractive to many, despite the unemployment and lack of access to self sufficient fishery and hunting that also follows moving to the larger cities. In 2005 this development was accelerated by replacing the equal price system by so called 'cost related prices' of electricity and freshwater supply, which has resulted in up to five time higher prices for private households in smaller settlements compared e.g. with Nuuk. (Strukturpolitisk Koordinationsgruppe 2004; Nukissiorfiit 2008) In addition, government subsidizes the move if a family who can find a job in



a larger city (Hjemmestyret 2008).

### ***Responses by the inhabitants of Upernavik***

Upernavik is one of the few districts where the typical de-population of settlements has not shown even there is variation between the settlements. Even though the local inhabitants know about the argued better conditions in the larger cities their response can mostly be viewed as phlegmatic; similar to the earlier responses during the Danish government's centralization initiatives in the 1950-60s. As Karl Peter, chair of the electricity utility in Nuussuaq explains: "We know all about it, but it has nothing to do with us. We live well here!" His statement shows a typical reaction. This may also be influenced by the local awareness of the rather small likelihood for continued employment in the larger cities is minimal.

### **The social economy of halibut fishing**

Halibut fishing has led to a marked improvement in the district's economy and contributed to lifting especially the settlements out of the former money economy poverty. This development has meant that Upernavik's status among the central administration's civil servants is less negative.

In 2008 eight of the processing and storage facilities in relation to halibut in Upernavik district was owned by Upernavik Seafood, which is legally a private enterprise, half of which is owned by fishery enterprise, Royal Greenland A/S (owned by the self-government of Greenland), and

half by the private Danish/Greenlandic fishery enterprise, Polar Seafood Denmark A/S.<sup>a</sup> The processing and storage facilities in the two southernmost settlements were owned by Sattuaq a company located in Qeqertarsuaq in the Disko bay area, and there is a significant overlap with the owners of Polar Seafood. In 2010 Upernavik Seafood took over the two processing and storage facilities from Sattuaq.

### ***Job creation outside Upernavik district***

In 2009, the halibut quota for Upernavik district was 6500 tons. The quota is available for fishermen from all over Greenland. During the last years, fishing cutters from Uummannaq and Disko Bay, and all the way down from the Sisimiut districts, fished this quota, often selling the fish in Uummannaq, Ilulissat or Qasigiannuit, where the kilo price is a bit higher, because freighters do not sail into Upernavik district six to seven months of the year, due to the (traditional) ice conditions. Therefore, all the district's storage facilities have significant freezer capacity and as a consequence high operating expenses. Additionally fishing plants in Upernavik and the settlements have to pay up to five times the prices for electricity than is the case in other places and up to nine times more for fresh water. (Nukissiorfiit 2008) The decentralized processing system also means some natural extra expenses. Contrary the higher price the cutters have to sail about 300-600 km each way, but the fishers combined this with some family life.

In this way, there is fished and transported annually about 1500 tons

---

<sup>a</sup> Polar Seafood is a holding company that includes both Greenlandic and Danish stock companies. The concern as a whole is primarily Danish owned.

out of the district. This meant that the potential processing and storage – and thereby jobs – in Upernavik district is reduced by one-fourth. Until recently, fishermen from Upernavik have not had permission to fish in the southern districts, which could be attractive for some cutters due to less ice.

In the summer of 2009, home rule permitted a processing ship to lay a little north of Nutaarmiut, and processed 1000 tons. The Greenlandic firm, Halibut Greenland with headquarters in Ilulissat, had chartered it. The author visited the ship and interviewed some of the crew. The ship had some Greenlandic employees in production, but the crew was East European, and the total local/Greenlandic employment effect was limited. Because of the processing ship, the storage facility in Nutaarmiut closed that summer, and some of the inhabitants moved away, primarily to Innaarsuit.

In 2009, the fishermen that came from outside together with the processing ship meant that the total amount purchased by inhabitants in the district was 4000 tons while 2500 ton was purchased by inhabitants from outside.

### ***Halibut economy in Upernavik district***

In all, Upernavik Seafood's and Saattuaq's employment amounts to about 120 man-years, primarily in the settlements, and it thus sends about 28 million DKr into circulation in the district in the form of wages. Since there is some variation in the amount of processing and storage, depending on the weather and the season, this means that significantly more employment during some periods. The degree of processing and storage varies, depending on the world

market price, and in recent years, the world market price has been relatively higher for whole fish with skin. (Based on interview with the director of Upernavik Seafood Flemming Andersen 2011) This means that most fish is exported unprocessed, even though most processing and storage facilities are equipped to filet the fish, for example.

Many women participate in the workforce of the processing and storage facilities, but this is also influenced by the degree of processing, since it is typically men, who take the heavier work with handling and freezing. This means that with a decreasing degree of processing, the share of women workers decreases. Fishing itself employs mostly exclusively men, and in 2008, all purchases were registered with men's person numbers. The majority of fishermen by far are aged 18 to 64 years,<sup>a</sup> but a few who are older continue to fish, just as there are some boys under 18 who have started fishing.

*Table 1: Distribution of purchased fish in kilo and Dkr per inhabitant, potential workforce and fishers by settlements in 2008*

*\* There is no data for the number of fishermen purchased to Saattuaq' plants in Upernavik Kujalleq and Kangersuatsiaq for 2008.*

As shown in the table 1,<sup>b</sup> there are very large differences in how much halibut fishing affects the individual settlement. Around the two southernmost settlements, there is a limited catchment of halibut, which often makes fishermen from there fish further north around Aappilattoq, and the fishermen especially from Kangersuatsiaq purchased a good part in Upernavik and

---

a Since persons over 64 years can receive a social pension in Grønland, most stop being active on the labor market at that age (in 2008, the pension age was 63).

b Registered according to the fisherman's home settlement.

Aappilattoq. In Upernavik, which is the district's administrative center, most men in the age group 18-64 have other work, and some young people attend school, so fishing means relatively less here.

There is no plant the purchase and store in Naajaat, and in 2008 the plant in Nutaarmiut was shot down as a consequence of the near by located purchase ship. The purchase and storage plant in Nuussuaq was first established in 2010. The purchase and wages for these settlements is caused by the inhabitant's purchase and work at purchase and storage plants in other settlements. The purchase and storage plant in Kullorsuaq is only open during the period with solid ice, because the narwhale in the area scares away the fish during the period with open water and the same is the situation for the new plant in Nuussuaq. Most fishing, by far, is carried out in the vicinity of the five settlements in the middle of the district, where the majority of fishermen live.

In 2008, there was one larger cutter resident in the district plus about 30 small cutters from 27 to 33 feet, which in addition to the owners (skipper), often have one-man crews. In all, 21 of the district's total 397 fishermen (APNN 2010 c) in 2008 sold 2165 tons. This means that 21 fishermen sold for about 17 mill. DKr, while the remaining app. 375 fishermen mostly fishing from dinghies sold for about 15 mill. DKr.

In 2010 a license of 1500 DKr was introduced for purchasing halibut, which has reduced the number of registered fishermen, but during the interviews in 2011 it was shown that several hunters with no halibut license continued fishing under an other hunters license. (APNN 2010 d)

## ***Conflicting definitions of profitable fishery***

The Greenland self-government's Ministry of fishery uses as internal definition of the minimum catch for profitable fishing as app. 30 tons of halibut. (APNN 2010 c) This is based on a purchasing price at about eight DKr, that gives earnings of about 240,000 DKr from where operating expenses have to be deducted, and these often amount to about half. In practice, this gives annual earnings that are a little less than that of an unskilled laborer working full time – in 2008, the minimum annual wage was about 145,000 DKr which the ministry see as the minimum level of acceptable earning in the fishing.

In Upernavik district, in 2008, 94 percent of the fishermen sold fish for less than the 'limit' set by the fishery ministry for profitable fishery. Of these, 88 percent of the fishermen sold less than 20 tons, and thus less than two-thirds of the fishery ministry's profitable limit. 76 percent of the fishermen sold less than 10 tons, and as many as 57 percent less than five tons. And it is characteristic that even in the settlements, where there are a few who sell large amounts of fish, the large majority sells less than 30 tons.

*Table 2: Number of fishermen, distributed in intervals of amounts sold, in tons, 2008*

Table 2 shows the number of fishermen, distributed in intervals of the amounts sold, in tons at the various settlements in 2008.

*Figure 5: Size of catch in Upernavik district pr. fisherman, distributed in intervals, in tons 2008*

Figure 5 illustrates the table graphically, showing the fishermen in Upernavik district distributed according to the amount of fish sold.

The fact that the majority do not catch more is not due to quotas, lack of fish, or lack of money for the necessary equipment. It is because their identity in relation to earning a living is that they are hunters! They consider themselves to be hunters, and most of their working hours are spent on hunting, and many of them have a reputation for being good hunters. As explained by Themotheus Petersen hunter from Kullorsuaq and elected to the municipality council: ‘They do not understand how much hunting means for us and therefore they think that the population in Kullorsuaq are poor. I often think about the poor and starving people in Africa. We throw a lot of good fish away – species that we can not sell – good fish they cut benefit of if we just was able to sent it down – that is what I am often thinking when going to bed in the evening’. The identity of being a hunter in this context is related to sufficiency, implying that there is a survival (including money economic) limit to the engagement in the trade. This also explains why there is no emigration from the southernmost and northernmost settlements, where halibut fishing is less significant economically, to the central settlements, where they could earn more by fishing. In these two northernmost settlements and the southernmost one, the population during the years of halibut fishing has increased markedly.

### ***Subsistence economy with halibut as supplement***

Out of Upernavik district’s 930 men in the age group 18 to 64, there are about

375 men who live primarily from hunting, supplementing this with a little halibut fishing. Additionally there is a relatively large group of hunters who do not sell halibut at all or sometimes fish for halibut and sell it in another man's name, because they can thus avoid paying 1500 DKr for a storage license and filling out tax papers. This brings the hunter group up to 400-450 and even more than the official registered number of 404 in 2011 (APNN 2011) or close to half of the potential male workforce, or most of the men in the settlements.

Especially in the settlements, hunting is the primary basis for the food supply, and the old tradition of 'meat gifts' still functions as it always has. If someone catches a whale, walrus or polar bear, it is shared in the smaller settlement according to traditional rules for distribution, and if someone cannot hunt due to illness, age or mental state, the rest of the settlement makes sure that the family has fresh seal or other meat. It is the authors experience, that it is always food from the local area that visitors are served regardless of time and how it is prepared: stewed, dried or fried seal, fowl or whale and boiled walrus or polar bear – on rare occasions also halibut or other fish – but never purchased food.

From the start of the 1990s, halibut fishing brought Upernavik's settlements out of money economy poverty, but it did not make Upernavik a fishing district. Most hunters in the district are – in the words of Upernavik Seafood's director, Flemming Andersen – 'liquidity fishermen' (April 2011). They fish when they need cash for gasoline, ammunition, house rent, family clothing, dinghy engines, media technologies and other types of material



industrial produce. The rest of the time they provide for their families by hunting. This also means that the amount of fish they sell can swing a lot – also from year to year. If one year they need to buy something like a new outboard motor, they sell a lot of fish, and then the next year ‘return to the normal level’.

Due to this, Upernavik is among the districts where the various public social benefits that are typically paid to people in the age group 18 to 64 are the lowest, per capita, and the total lies markedly under the national average.

*Figure 6: Social benefits in DKr pr inhabitant in districts 2008*

Note: The social benefits in figure 6 covers early pension, social assistance, childbirth benefit (only for employed) and housing benefits.

Upernavik Seafood takes up an administrative and social responsibility. If a hunter becomes dependent on social benefits for a period, due to illness, poor hunting, weather, ice conditions etc., the municipality sends a message to Upernavik Seafood, which thereafter deducts the social benefits from the amounts paid for fish and gradually returns the amount to the municipality. (based on interview with the director of Upernavik Seafood, Flemming Andersen, and with manager of the municipality service center in Upernavik, Juliane Sørensen, in 2009 and 2011)

In this way, the municipality functions less as a social office and more as a loan bank, but in the rest of the country, social benefits are normally not repaid. It is noteworthy that no one interviewed in the district has consider this arrangement unreasonable but on the contrary find it natural and just and

feel that it contributes to maintaining their pride in being independent hunters. Of course, there are also some in the district who depend on such social benefits as early pension, social assistance etc., but as a whole, less than in most of the country.

Similarly, Upernavik Seafood helps the hunters finance new dinghies, motors, snow scooters or other fishing equipment. Each year, Upernavik buys some dinghies or snow scooters to distribute to hunters according to need criteria, and not according to how much fish they deliver. Then, the following year, they pay off through deductions in the amount of fish they deliver. (Based on interview with director of Upernavik Seafood, Flemming Andersen, and several hunters in the district, that as a result of this system have been able to get a new dinghy or snow scooter). In 2011, ten snow scooters were distributed; Upernavik Seafood knows that some of these will probably never be fully paid for due to the small amount of fish delivered, but all in all, considers it to be a good investment.

*Figure 7: Social benefit, fish related and public related income for the age group 18 to 64 in settlements 2008*

Note: Public related income covers municipality wages (administration, public school, vocational training (only in Upernavik), childcare etc.) government wages including health care, retail shop and electricity and water supply.

As figure 7 shows there is no correlation between the amount of fishing and the costs of social benefit and public related wages, which demonstrate that many of the settlements primary survival base is hunting. It has to be

remarked that neither Naajaat nor Nutaarmiut has a retail shop and never had.

## **Conflicting local/global frames of a sustainable futures**

The description of the mixed subsistent and fishing economy shows that there is a deep divide between the fishery ministry understanding and definition of profitable fishing of halibut and the living of the majority of population in the district. The population especially in the settlements regencies halibut fishing as a supplement of the traditional hunting way of living, which they prefer to continue, where as the ministry regencies this as inefficient and find that it not ensure a proper way of living guarantee a minimum wages comparable with the soil for unskilled labor. In several reports, some of Upernavik's settlements are recognized among the poorest in Greenland. (NORDREGIO 2010; Greenland Venture 2009). When discussing the reports with Naaja, the female machinist of the little electricity plant in Naajaat, she got angry: 'We are not poor – look around! We have computers and Internet, large screen television and a nice couch. All inhabitants in the settlement have these things. We own our houses. .... This is the same for all families. How can they say that we are poor? They don't know how we live – they never come her. I am really afraid of the decisions they make down in Nuuk. They will close us down and gather the population in larger towns, but it is in these larger towns you find poverty and its here they pay out social security because the men cannot go out and hunt seals and catch fish. In these towns they don't support each other as we do here.'

Upernavik Seafood has accepted and found ways to handle the mixed trade situation with all fluctuations and irregularity it causes when most of the fishermen disappear for a period of e.g. narwhale hunting. Naturally better regularity and thereby a larger part of the catch by cutters is regencies as preferable but at the same time Upernavik Seafood are worried about the social consequences it may cause and wish to continue the existing mixed subsistent and fishing economy and distributed settlement pattern in the district.

### ***New regulation based on traded fishing quota***

On the basis of the rationale of optimizing earnings and profits in exploiting Greenland's halibut resources, the Greenland self-government wishes to out phase dinghy fishing and stimulate a transition to larger cutters (Hansen 2010). From 2012, a new administrative plan for halibut has been introduced (APNN 2012) that can be summarized as follows:

- Cutters will be assigned individual quotas on the basis of the fishing data from recent years and can sell the quota to other cutters or shipping companies.
- The three halibut districts, Disko Bay, Uummannaq and Upernavik (where Upernavik is furthest north) will be administered together with a quota for each district but open for all cutters of Greenland so each cutter can decide where to fish and when.

- At first, the dinghy fisherman will be able to maintain their total share locally, but there cannot come any new dinghy fishermen except when a hunter / fisher can take over the license from a dinghy fisher leaving the trade and the clear intention is to screech out the dinghy fishers.

The staff at Upernavik Seafood expect that the dinghy quota will gradually be reduced following the number of older dinghy fishers leaving the trade.

At the same time, the fishery structure is being challenged by international market demands. EU has introduced the demand that halibut may only be exported to EU if it has been caught from boats over 30 feet. The argument is fear of bacteria as there is a slightly larger potential danger of transferring bacteria in connection with dinghy fishing. Therefore, Upernavik systematically carries out bacterial control of all the fish purchased and sorts out any infected catch already when it is delivered, regardless of whether it comes from a dinghy or a cutter.

If Greenland is forced to accept EU's demand, it will definitively undermine dinghy fishing, and not only in Upernavik district. The paradox is that in fishery circles, also among the larger shipping companies, there is broad agreement that the best quality fish come from the dinghy fishermen, because they use long lines and the catch is delivered so quickly that it is still optimally fresh.

### ***Local sustainability under pressure***

Dependent of what is considered the boundaries of the local area to be

sustainable and able to adapt to the changing conditions of climate, economy and politics the communities of Upernavik can be viewed either as resilient or as a vulnerable community with a very limited future. This relates not least to ideas of ‘ownership’ and ‘use rights’ in relation to the biological and other natural resources opening for a controversy of whether these are recognized as ‘local’ resource to be utilized by the district or as a ‘national’ resource to be utilized by the country

Subsistence economy based on hunting, supplemented with fishing halibut, is a livelihood structure, which the central administration in Nuuk with its strategies and aim to be a ‘modern society’ and with its economy-oriented frame of reference finds very difficult to manage. Hunting is only to a limited extent transformed into money economy, and the goods traded – narwhale and white whale *mattaaq*,<sup>a</sup> teeth, and rare polar bear furs – is often sold ‘outside the system’, not intentionally to avoid paying taxes, but because these offer easy accessible ways of trading. It is usual to visit at family with a freezer covering *mattaaq* with a value on the informal marked at 100.000 DKr. Lea head of the school in Tasiusaq: ‘If they catch narwhale, they will come to Upernavik and sell it – they earn non-taxed money, but this is not how they think of it. Politicians they earn a lot of money – those in the parliament. Hunters and fishermen live in settlements .... they normally don’t earn a lot of money (maybe) 200.000 DKr for the whole family – and it is expensive to live in a settlement.’

From taxation point of view hunters are self-employed tradesmen,

---

a *Mattaaq* is the skin of narwhales and white whales, which is considered a great delicacy and is sold at a high kilo price.

and this means that they can deduct their documented expenses for gasoline, ammunition, hunting and fishing equipment and motors etc. from their taxes. Consequently most hunters have a taxable income that is either negative or very close to zero, even when they have had reasonably good halibut catches. Susanne, who is a teacher in Innaarsuit says: 'The information about income tax does not tell what people earn ... fishermen and hunters deduct everything they can – it looks like they are poor ... They often are fishing to get the amount of cash they need, besides that they are great hunters, who hunt ice bears, narwhale and other large animals. They don't need large amounts of money but do get some from selling hides and claws from ice bears, tooth and mattaaq. They are not poor. What they sell will never show in the tax papers. Even though they may be called poor, they are the ones giving meat to other people.'

Since they only make a limited contribution to society (through taxes) and are not visible in the gross national product (GNP), they are officially considered unproductive or unprofitable for society.

Seen within the hunters' and local society's frame of reference, they are 'good citizens' who have provided fresh meat for their families and their settlement. Within their historical frame of reference, the Danish and later the Greenland central administration have been looking down upon their district for more than a half century and, through various incentives, tried to encourage them to leave the district and participate in the centralization tendencies. Incentives to pay taxes are limited as these, in their view, primarily are earmarked for developing and servicing the larger cities.

There is therefore an often unarticulated conflict between the central administration and the people living in the district. This conflict is based on different frames of reference and the lack of understanding for and insight into each other's perspective – on the one hand, the official Greenland's wish to develop a modern independent state, and on the other hand, the local inhabitants' wish to maintain the decentralized settlement pattern and the mixed economy that is the basis for their livelihood, while they politically sympathize with the vision of national independence.

During Kåre Hendriksen's research journey in the district in March-April 2011, none of the fishermen, hunters or wife spoken with was aware of the new regulatory plan for halibut fishing being effective from 2012, although at that time, this was one of the 'hot' subjects in the central administration and parts of the press. When referred to reports and statements regarding the economic structure in the district – and there have come many such reports in recent years – all stating the local economic conditions to not be socially sustainable and a problem for the Greenland society, the reaction typically was: "We haven't heard of these reports" and as Pia – a middle aged female in Innaarsuit added: "All those reports are always in Danish and written by Danes who don't know anything about our lives. They are rarely translated, and if they are, they are written in a Greenlandic we don't understand. They don't write like we speak – with the heart." Lea – the female master of the school in Tasiusaq stated: "Politicians and officials never come here. If they do finally come, it is only for a few hours making a quick statement, and leaving again before we can ask questions or tell about our



life.”

The local people are rarely aware of changes under way and have difficulties in conceiving them and develop adequate response strategies. Those few who know about the changes consider them as just another of a long series of central initiatives, and they are counting on that in practice it will not have great significance and that life will continue as usual. In other words, their strategy is still to resign themselves to their fate.

Different from other small fishing communities in Greenland the settlements of Upernavik are not having problems in recruiting young men for dinghy fishing. Different from other small fishing communities that are declining as described by West and Hovelsrud (2009 p. 350): 'Fishing men and fishery actors ... are responding to a range of factors, including changing regulatory frameworks, an aging fisherman population, outmigration, market integration, environmental variability and the ongoing opportunities and challenges of living and fishing in a small, geographically peripheral community'. But the settlements of Upernavik are met with the same regulatory interventions as others independent of their local situation.

The self-government's new administration of halibut fishing will make it almost impossible for young men to start dinghy-based fishing. They have either to leave the settlements or start cutter fishing either as a wage-based employment or by buying cutters themselves demanding a rather huge investment. As the money economy in the districts as shown is limited this is a real barrier for change.

As seen in many 3rd world countries and remote areas the 'exposure

to both globalization and climate change may result in double winners and double losers' (O'Brien and Leichenko 2000, p. 232), where the population in Upernavik settlements probably may end as the 'double losers' and the larger cutters and shipping companies might – at least for a period of time – be the winners.

## **New aspects of globalization approaching**

The Greenland self-government has developed a vision for a future independent Greenland, which requires that Greenland can free itself from the Danish state's economic support amounting to half of the public economy. In order to achieve this goal, the Greenland economy must be developed from having fish and shellfish as its primary and almost mono source of income to being combined with incomes from heavy industry, mines and oil. (Skatte- og velfærdskommissionen 2011; Grønlands selvstyre 2011)

At present, the self-government intends that the world's second largest aluminum producer, ALCOA, establish an aluminum refinery down by Maniitsoq and exploit the local waterpower potential. ALCOA has announced that an aluminum refinery will only be established if, in the construction phase, it can use cheap Chinese labor amounting to a workforce of 3000 and it is unclear to what extent workforce from low-wage countries has to participate in production.

During the last decade the search for minerals has also been intensified, and there are expectations that in the coming years, some mining initiatives will be started that together will need 500-3000 employees in

production and somewhat more during construction. Also the international mining companies have demanded to be allowed to use cheap labor from e.g. China, at least in the construction phase.

There are no actual mining plans in Upernavik district, but it is the Greenland government's declared goal that people living in settlements and the outer districts in general shall move to the larger cities, where they can be included in the workforce that will live for periods in barrack towns while working in the mines. Or else they can take over the vacant jobs left by workers in the cities, when they according to government's expectations accept to take jobs in the mines. The new regulation of fishing halibut has to be seen in that light. (Grønlands selvstyre 2011; APNN 2012; Hjemmestyret 2008)

One might ask to what extent the potential workers have been consulted. For almost 10 years now, a small gold mine in south Greenland has not succeeded in filling more than half of the almost 100 jobs with Greenlandic workers, because people do not wish to live in barracks with short stays at home with their families, and to work under the conditions that exist in the mine. (Based on interviews with people in South Greenland and former workers at the mine 2010) The inhabitants in Upernavik generally do not see the potential new job opportunities as attractive. As stated by Susanne teacher in Innaarsuit: 'They can't force the hunters to move to Maniitsoq to work for Alcoa or in a mine. They don't want to leave their beloved world of hunting. Its their freedom that is removed if they are forced.'

During recent years, the search for oil has been intensified in waters

off the coast of Greenland, and licenses have been given to search in the northern part of Upernavik district, including most of Melville Bay.

Although the ongoing climatic changes are great and rapid, this is a sea area that continues to be covered by thick sea ice a good part of the year, while the technology for managing the search for oil under these conditions has not yet been developed but the oil companies involved expect that it will be possible to develop extraction technology before the actual extraction begins. Regardless of environmental intention, transporting oil in pipelines from oil wells to land – or by boat directly from the wells during the short period with open water – constitutes a great technological challenge and a large potential risk. As yet, no one has been able to demonstrate a credible method to manage large oil spills occurring under one-half to one meter thick sea ice, and the many large and smaller spills at offshore platforms around the world speak their own clear language. Regine, a hunter's wife in Naajaat, says: 'I love the taste of the meat from seals, but if oil is coming we cannot get seal or fish – then we can't live here. They should stay far away. We want to live here and be involved with fishing and hunting. We don't agree when they say that oil exploration is not dangerous. No-one asks us what we think.'

Politicians and government officials view large-scale industries as a precondition for economic and national independence, and climate change with the fast melting inland-ice is pointed to as one of the positive factors, that open for mineral search and exploitation. In this relation the large adaptive capacity of the Inuit population is also mentioned as a strength. (Nuttall 2008) It is a fundamental characteristic that there is almost no

debate about the dependency of multinational companies and the following limitations to independence that has been the result for many indigenous people. .

## **Conclusion**

Today, Upernavik is one of the few districts of Greenland where hunting and fishing is the dominant contribution to peoples livelihood. It is also one of the few districts that functions reasonably well in socioeconomic terms, while still contributing to national export income. Even though it is possible to point to a number of social and human problems there is no evidence that these by any means are more pressing compared with the situation in the larger cities of Greenland. (Hendriksen 2012)

‘Resources to reduce vulnerability in times of crises are largely latent in social institutions. They are, in effect, short-term adjustments to stress associated with present day variability; are usually involuntary; and almost invariably led to a different subsequent stat of vulnerability to future risks. But are such actions a part of adoption to long-term trends?’ (Adger 2006, p. 277). Our findings show that the ability to adjust has been working well not least to the identification of a new source of survival in halibut fishing, but also that this ability to handle challenges drastically is changing based on the regulatory interventions motivated by the self-governments wish to phase out the mixed economy based on hunting and fishing.

Until today the local population has been able to respond to as well the challenge caused by climate as the continuing centralization process

initiated first by the Danish government and since by the home-rule and self-government authorities in Greenland. This must be expected to change with the new regulation of halibut fishing that undermine the mixed economy with hunting supplemented by halibut fishing. (Delaney, Hendriksen and Jakobsen 2012) A realistic consequence will be that the inhabitants end up being dependent on social benefits, as seen in other parts of Greenland. The new regulations can be seen as enforced by the EU but are as well a result of a long term process where self-government officials and owners of fishing companies and larger vessels based on a marked economic rationale have sought – from their perspective – to optimize the revenue of halibut fishing not taking into account the local socioeconomic consequences. This addresses whether the halibut in the Upernavik district has to be recognized as ‘local’ resource or a ‘national’ resource for Greenland at large often phrased as a centre-periphery controversy.

The core question is to what extent the local population in Upernavik district will be able to develop their traditional Inuit adaptation responses to address the new frontlines where it is not enough to ‘adjust’ to changing natural conditions, but also to develop new economic and political institutions and strategies. As Themotheus Petersen a hunter and elected to the municipality council stated: ‘Climate change is something we will have to adapt to – the threat against our way of living is coming from Nuuk.’

Under the new circumstances they need to enter a close dialog with the authorities according other ways to handle the sharing of the districts halibut recourses and EU demand regarding cutters that make it possible

to combine the subsistent economy from hunting with local unitization of halibut. If not, it will at present not make sense to try to prevent the present settlement pattern in the district, which is closely connected to hunting combined with halibut fishing.

## References

- Adger, W.N. 2003. Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change. *Economic Geography*, 79 (4), pp. 387-404.
- Adger, W.N. 2006, Vulnerability. *Global Environmental Change*, 16 (3), pp. 268-281.
- AMAP. 2009. The Greenland Ice Sheet in a Changing Climate: Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic (SWIPA).
- APNN. 2011. *Antal betalte jagtbeviser delt i forvaltningsomraader i 2011 i hele Grønland* [Number of paid hunting licences divided by administrative sectors in 2011 for Greenland]. Department of fishery, hunting and agriculture.
- APNN. 2010 b. *Bemærkninger om lovforslag om fiskeri* [Comments to law on fishery]. Greenland Government.
- APNN. 2010 c. *Redegørelse for det kystnære fiskeri efter hellefisk* [Information about the coastal fishery of halibut]. Internal document from APNN.

APNN. 2010 d. *Selvstyrets bekendtgørelse nr. 2 af 12. februar 2010 om brugerbetaling paa fiskeriomraadet* [Government order about user payment in fishery]. Greenland Government.

APNN. 2012. *Selvstyrets bekendtgørelse nr. 2, af 2. februar 2012 om kystnært fiskeri efter hellefisk* [Government order about the coastal fishery of halibut]. Greenland Government.

Berkes, F. Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking. *Natural Hazards*, 41, 2007, pp. 283-295.

Bro, H. 1993. *Grønland. Kilder til en dansk kolonihistorie* [Greenland. Sources for a Danish colonial history]. Copenhagen, Det Grønlandske Selakab.

Danielsen, M. et al. 1998. *Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling* [Goals and strategies in the Greenland business development]. Nuuk, Sulisa.

Delaney, Hendriksen and Jakobsen. 2012. *Greenland Halibut in Upernavik: a preliminary study of the importance of the stock for the fishing population*. A study undertaken under the Greenland Climate Research Centre, Innovative Fisheries Management, IFM – an Aalborg University Research Centre.

Dessai. S. et al. 2004. Defining and experiencing dangerous climate change. *Climatic Change*, 64, pp. 11-25.

Gallopin, G.C. 2006. Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive



capacity. *Global Environmental Change*, 16 (3), pp. 293-303.

Goldhard, C. and Ford, J.D. 2010. Climate change Vulnerability and Food Security in Qeqertarsuaq, Greenland. *In*: Hovelsrud, G.K. and Smit, B. ed., 2010. *Community Adaptation and Vulnerability in Arctic Regions*. Dordrecht, Springer. Pp. 263-283.

Greenland Venture. 2009. *Qaasuitsup Kommunia – Overgang til en selvstående økonomi* [Qaasuitsup Kommunia – Transfer to a self-sustained economy].

Grønlands Hjemmestyre. 2009 *Fiskerikommissionens betænkning* [Report from the commission regarding fishery].

Grønlandskommissionen. 1950. *Grønlandskommissionens Betænkning* [Report from the Commission regarding Greenland]. Copenhagen.

Grønlandsudvalget. 1964. *Betænkning fra Grønlandsudvalget af 1960* [Report from the Committee regarding Greenland of 1960]. Copenhagen (Report nr. 363).

Grønlands selvstyre. 2011. (Naalakkersuisut) *Redegørelse om regional udvikling* [Report concerning regional development].

Hansen, A. 2010 . *Fremtidens fiskeri skal skabe dynamik* [Future fisheries must create dynamism], the Minister for Fisheries, Hunting and Agriculture, Greenland Government homepage [www.nanoq.gl](http://www.nanoq.gl), 15. October 2010.

- Hendriksen, K. 2012 *Grønlands bygder – økonomi og udviklingsdynamik* [Greenland settlements – economy and development dynamics]. PhD thesis, Aalborg Universitets Center.
- Henshaw, A. 2010, Partnerships in Policy: What Lessons Can We Learn from IPY SIKU? In Krupnik, I et al., *SIKU: Knowing Our Ice*. Dordrecht, Springer, pp. 427-444.
- Hjemmestyret 2008. Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 15. marts 2008 om mobilitetsfremmende ydelse [The Home Government's Order nr. 6 of 15. March 2008 on mobility allowance].
- Holm, L.K., 2010. Sila-Inuk: Study of the Impacts of Climate Change in Greenland. In Krupnik, I et al. *SIKU: Knowing Our Ice*. Dordrecht, Springer pp. 145-160.
- Hovelsrud, G.K. and Smit, B. ed., 2010. *Community Adaptation and Vulnerability in Arctic Regions*. Dordrecht, Springer.
- IPCC 2007 Forth Assessment Report (AR4) Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability.
- Jentoft, J. 2004. Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change. *Marine Policy*, 28, pp. 137-149.
- Keskitalo, E.C.H. 2004. A Framework for Multi-level Stakeholder Studies in Response to Global Change. *Local Environments*, 9 (5), pp. 425-435.

- Keskitalo, E.C.H. and Kulyasova, A.A. 2009. The role of governance in community adaptation to climate change, *Polar Research*, 20, pp. 60-70.
- Keskitalo, E.C.H. et al. 2011. Adaptive capacity determinants in developed states: examples from the Nordic countries and Russia. *Regional Environmental Change*, 11, pp. 579-592.
- KNI. 2007, 2008, 2009, 2009/2010 and 2010/2011. Regnskaber og årsrapporter [Annual accounts and reports].
- Krupnik, I. 2010. *SIKU: Knowing Our Ice*. Dordrecht, Springer.
- Lynge, F. 1990 *Kampen om de vilde dyr* [The battle about the wild animals]. Akademisk Forlag.
- Mobilitetsstyregruppen. 2010. *Mobilitet i Grønland* [Mobility in Greenland]. Grønlands Selvstyre [Self-Government of Greenland].
- NOREGIO. 2010. *Status for bosteder i Grønland med særligt fokus på bygder* [The Status of the habitats in Greenland, with a special focus on settlements]. Stockholm, Nordic Council of Ministers Research Programme Report.
- Nukissiorfiit. 2008. Nukissiorfiit takstblad gældende fra 1. januar 2008 [Fee structure from 1th January 2008].
- Nuttall, M. 2008. Climate change and the warming politice of autonomy in Greenland. *Indigenous Affairs* 1-2: 44-51.
- O'Brien, K.L. and Leichenko, R.M. 2000. Double exposure: assessing the

impacts of climate change within the context of economic globalization.

*Global Environmental Change*, 10, pp. 221-232.

Poppel, B., Kruse, J., Duhaime, G., Abryutina, L. 2007. *SLiCA Results*, Anchorage, Institute of Social and Economic Research.

Rasmussen, O.R. 2004. *Analyse af fangererhvervet in Greenland* [Analyses of the hunting trade in Greenland] Roskilde University.

Skatte- og velfærdskommissionen. 2011. *Vores velfærd kræver handling nu* [Our welfare demands immediate action].

Smit, B., Hovelsrud, G. and Wandel, J. 2008. *CAVIAR - Community Adaptation and Vulnerability in Arctic Regions*. Framework Document, University of Guelph, Cicero.

Smit, B. and Wandel, J. 2006. Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. *Global Environmental Change*, 16 (3), pp. 282-292.

Strukturpolitisk Koordinationsgruppe. 2004. *Strategiplan for udligningsordning for ophævelse af ensprissystemet for el, vand og varme* [Strategy plan for the alignment relating to the one-price system for electricity, water and heating]. Hjemmestyret.

Transportkommissionen. 2011. *Transportkommissionens betænkning* [Report from the transport commission].

West, J.J. and Hovelsrud, G.K. 2010. Cross-scale Adaptation Challenges in

the Coastal Fisheries: Findings from Lebesby, Northern Norway. *Arctic*, 63 (3), pp. 338-354.

Table 1

| <b>Distribution of purchased in kg. and crowns + wages for Upernavik Seafood and Saattuaq pr inhabitants, potential workforce and fishers in settlements 2008</b> |            |                 |                  |                   |                  |                       |                   |                            |                                |                           |                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------|------------------|-------------------|------------------|-----------------------|-------------------|----------------------------|--------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
|                                                                                                                                                                   | Population | Men 18-64 years | Inh. 18-64 years | No. of fisher-men | Purchased in ton | Purchased in 1000 DKr | Wages in 1000 DKr | Purchased                  |                                |                           | Average wages DKr pr inh. 18-64 years |
|                                                                                                                                                                   |            |                 |                  |                   |                  |                       |                   | Average DKr pr. Inhabitant | Average DKr pr men 18-64 years | Average DKr pr. fisherman |                                       |
| Upernavik Kujalleq                                                                                                                                                | 204        | 65              | 116              | 8                 | 218              | 898                   | 734               |                            |                                |                           |                                       |
|                                                                                                                                                                   |            |                 |                  |                   | 7,7              | 61                    | 777               | 8.485                      | 26.630                         |                           | 13.026                                |
| Kangersuatsiaq                                                                                                                                                    | 218        | 67              | 113              | 9                 | 145              | 599                   | 1.387             |                            |                                |                           |                                       |
|                                                                                                                                                                   |            |                 |                  |                   | 47,9             | 383                   | 395               | 6.800                      | 22.125                         |                           | 15.770                                |
| Upernavik                                                                                                                                                         | 1183       | 397             | 725              | 36                | 767,4            | 6.139                 | 7.560             | 4.982                      | 14.845                         | 163.712                   | 10.428                                |
| Aappilattoq                                                                                                                                                       | 186        | 60              | 99               | 41                | 646,2            | 5.170                 | 2.131             | 26.682                     | 82.714                         | 121.044                   | 21.525                                |
| Naajaat                                                                                                                                                           | 53         | 13              | 27               | 16                | 131,5            | 1.052                 | 1                 | 19.055                     | 77.686                         | 63.120                    | 37                                    |
| Innaarsuit                                                                                                                                                        | 148        | 50              | 89               | 42                | 1.021,0          | 8.168                 | 3.622             | 52.982                     | 156.826                        | 186.697                   | 40.697                                |
| Tasiusaq                                                                                                                                                          | 261        | 80              | 146              | 58                | 810,3            | 6.483                 | 4.227             | 23.843                     | 77.789                         | 107.295                   | 28.952                                |
| Nutaarmiut                                                                                                                                                        | 56         | 17              | 30               | 9                 | 61,6             | 492                   | 750               | 8.448                      | 27.829                         | 52.565                    | 25.000                                |
| Nuussuaq                                                                                                                                                          | 210        | 59              | 111              | 38                | 109,9            | 879                   | 1.823             | 4.019                      | 14.306                         | 22.211                    | 16.423                                |
| Kullorsuaq                                                                                                                                                        | 415        | 121             | 221              | 82                | 428,8            | 3.431                 | 3.821             | 7.935                      | 27.216                         | 40.161                    | 17.290                                |
| Total                                                                                                                                                             | 2934       | 929             | 1678             | 339               | 4.395,2          | 33.755                | 27.228            |                            |                                |                           |                                       |

Table 2

| <b>Number of fishermen, distributed in intervals of amounts sold, in tons, 2008 (not including Saattuaq's purchases and storage plants in Upernavik Kujalleq and Kangersuatsiaq)</b> |         |         |         |        |       |       |       |       |       |      |     |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-----|-----|
| Ton                                                                                                                                                                                  | 200-250 | 150-200 | 100-150 | 50-100 | 40-50 | 30-40 | 20-30 | 15-20 | 10-15 | 5-10 | 1-5 | 0-1 |
| Upernavik Kujalleq                                                                                                                                                                   |         |         |         |        |       |       |       |       |       |      | 1   | 7   |
| Kangersuatsiaq                                                                                                                                                                       |         |         |         |        |       |       |       |       | 3     |      | 5   | 1   |
| Upernavik                                                                                                                                                                            |         | 2       | 2       |        | 1     |       | 2     | 2     |       | 5    | 11  | 11  |
| Aappilattoq                                                                                                                                                                          |         |         |         | 1      | 2     | 2     | 7     | 5     | 7     | 7    | 6   | 4   |
| Naajaat                                                                                                                                                                              |         |         |         |        | 1     |       | 1     | 1     | 1     | 2    | 9   | 1   |
| Innaarsuit                                                                                                                                                                           | 1       | 1       | 2       |        |       | 1     | 6     | 2     | 5     | 7    | 14  | 3   |
| Tasiusaq                                                                                                                                                                             |         | 1       | 1       | 3      |       |       | 1     |       | 3     | 14   | 28  | 7   |
| Nutaarmiut                                                                                                                                                                           |         |         |         |        |       |       | 1     | 1     | 1     | 1    | 3   | 2   |
| Nuussuaq                                                                                                                                                                             |         |         |         |        |       |       |       |       |       | 5    | 28  | 5   |
| Kullorsuaq                                                                                                                                                                           |         |         |         |        |       |       | 2     | 2     | 9     | 21   | 29  | 19  |
| Total pr interval                                                                                                                                                                    | 1       | 4       | 5       | 4      | 4     | 3     | 20    | 13    | 29    | 62   | 134 | 60  |

Figure 1  
Map of Upernavik district with settlements and map of Greenland with the cities (will be forwarded)

Figure 2  
Cod landed in Greenland and Greenland halibut landed in Upernavik from 1987 to 2011

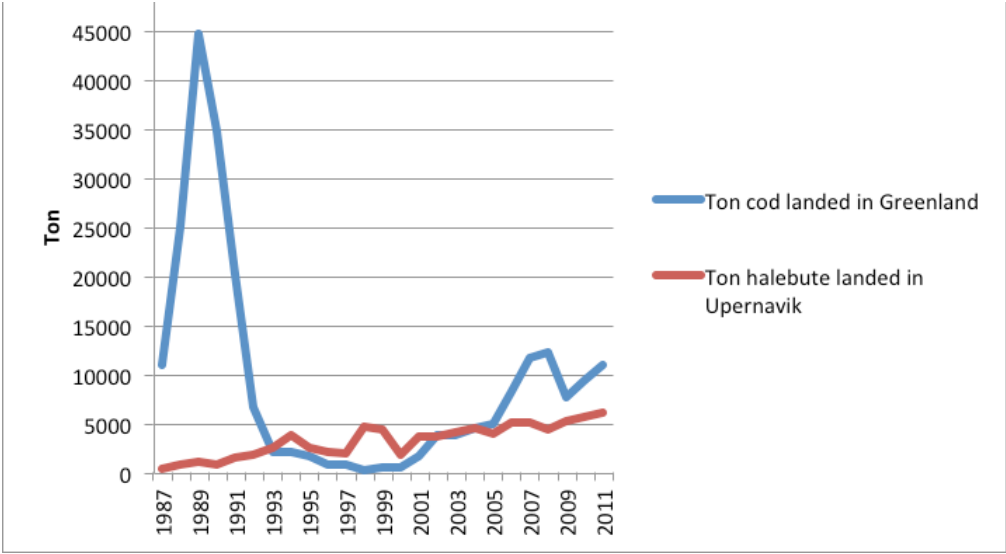


Figure 3

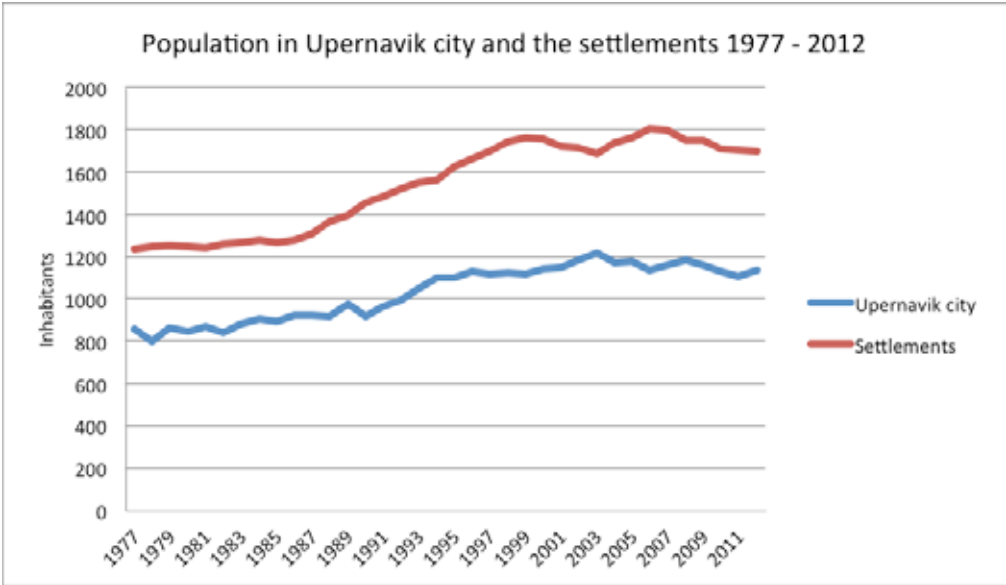


Figure 4

Change in the inland ice from year xx to yy (will be forwarded)

Figure 5

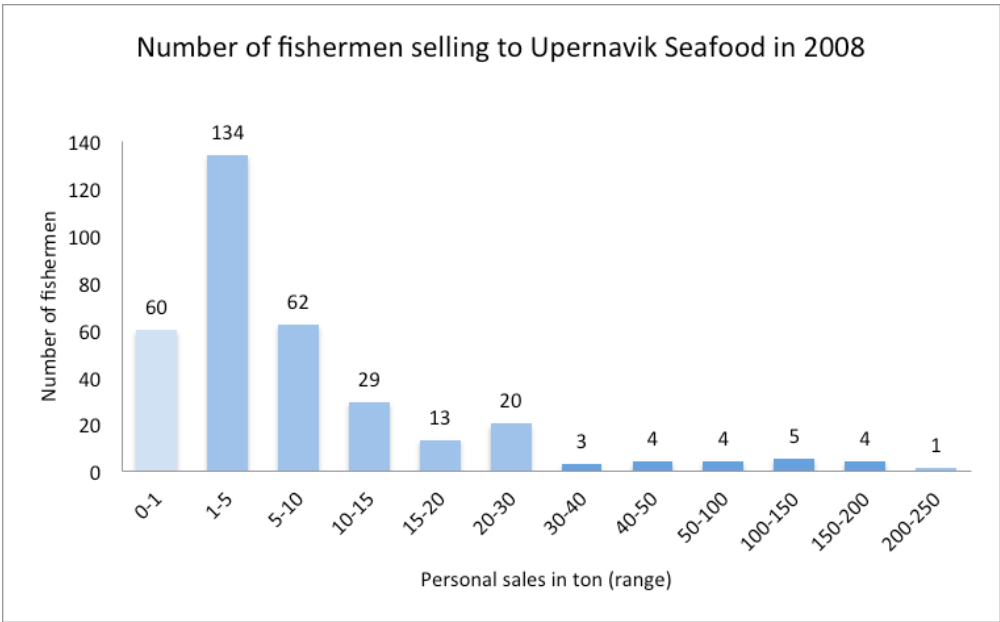


Figure 6

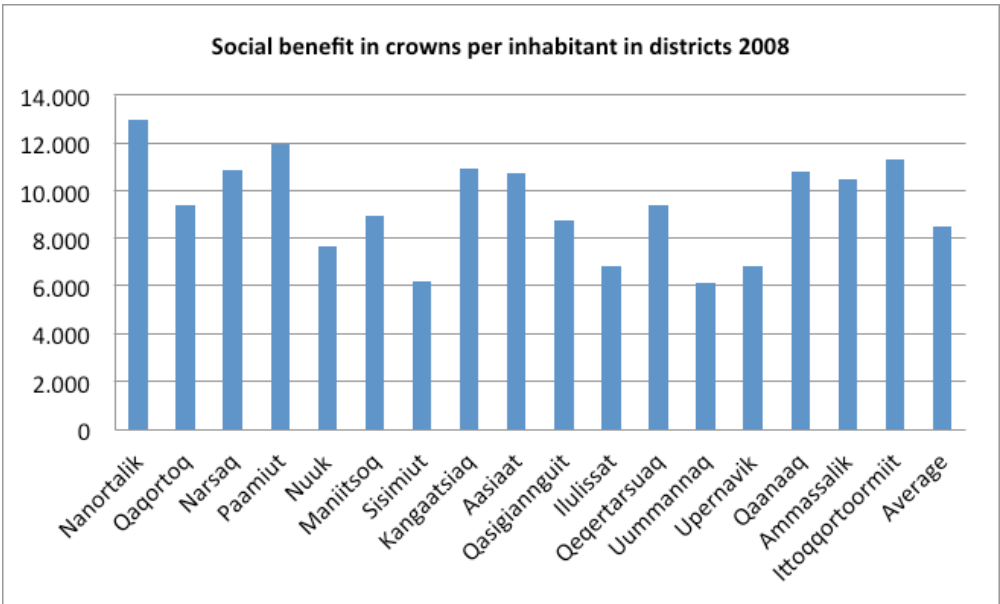




Figure 7

