

ANALYSE

DANMARKS NATIONALBANK

31. OKTOBER 2019 — NR. 21

GRØNLANDSK ØKONOMI

Stærk fremgang, men reformer er nødvendige



Stort pres på arbejdsmarkedet

Godt fiskeri til høje priser er den vigtigste årsag til den store økonomiske fremgang. Potentialet ved råstofudvinding og turisme venter på at blive indfriet. Ledigheden er meget lav, og presset på arbejdsmarkedet stort.



Lufthavnsprojekter vil øge presset

Store investeringer i tre lufthavne er ved at blive ført ud i livet. Hensigten er at forbedre infrastrukturen og erhvervsmulighederne. Byggeriet vil øge presset på økonomien med risiko for, at andre projekter bliver udskudt eller væsentligt dyrere end ventet.



Selvstændighed og erhvervspolitik

Ønsket om større selvstændighed kombineret med en høj levestandard er vanskeligt at realisere. Det forudsætter bl.a. et bredere erhvervsgrundlag og fokus på effektivitet og holdbarhed i både offentlig og privat sektor. Holdbarheden indebærer, at alt fiskeri bliver bæredygtigt, og at de offentlige finanser indrettes på, at indtægterne fra fiskeriet er stærkt svingende.

INDHOLD

- 3 GODT FISKERI TIL HØJE PRISER
- 4 FISKERIKOMMISSION OG RESSOURCE-AFGIFTER
- 5 ERHVERVSUDVIKLING OG ØGET SELVSTÆNDIGHED
- 6 ARBEJDSSTYRKENS KVALIFIKATIONER
- 6 NYE LUFTHAVNE OG DERES FINANSIERING

Den gunstige udvikling i Grønlands økonomi fortsætter med fremgang i indkomster og beskæftigelse. Det skyldes især større fangster af fisk og skaldyr, der er solgt til gode priser, men der har også været fremgang i såvel det private som det offentlige forbrug og i investeringerne.

I de kommende år vil der blive foretaget store investeringer i lufthavne. Det øger risikoen for overophedning af økonomien. I 2014-17 voksede økonomien realt med lidt under 2,5 pct. om året. Grønlands Økonomiske Råd skønner i sin rapport fra oktober, at væksten i bruttonationalproduktet, BNP, steg til 3,6 pct. i 2018 og bliver 2,2 pct. i 2019 stigende til 3,8 pct. i 2020, se tabel 1.

Fremgangen har medført mangel på arbejdskraft på mange områder, fagligt som geografisk. Arbejdsløsheden opgøres ikke løbende, men på baggrund af de foreliggende indikatorer beregner Økonomisk Råd, at arbejdsløsheden – opgjort omtrent som i Danmark – er faldet fra mere end 10 pct. af arbejdsstyrken i 2014 til mindre end 4 pct. i 2019. Manglen på arbejdskraft er i mange tilfælde søgt afhjulpet ved at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, herunder også ufaglært.

De offentlige finanser afspejler den gunstige konjunktursituation via stigende indtægter fra skatter og afgifter. Med 2014 som en undtagelse har der i de senere år været overskud på drifts- og anlægssaldoen, selv om der generelt har været budgetteret med balance.

Selvstyret og dets forgænger, hjemmestyret, har gennem en længere årrække været tilbageholdende med at stifte offentlig gæld. Derfor har gældens andel af økonomien været aftagende. Selvstyret, kommunerne og de selvstyrejede aktieselskaber havde ved udgangen af 2018 en rentebærende bruttogæld på ca. 19 pct. af BNP, mens den rentebærende nettogæld var ca. 5 pct. Til sammenligning var den danske ØMU-gæld, som dækker over nogenlunde de samme ting som den rentebærende bruttogæld, på 34 pct. af BNP.

Fakta om Grønland

Boks 1

Valuta	Danske kroner
Folketal (antal, primo 2019)	55.992
heraf i Nuuk (hovedstad)	17.984
Befolkning 18-65 år	36.584
Beskæftigelse ¹ (2017)	24.922
Ledighed ² (2017)	1.858
BNP (mia. kr., 2017)	18,5
pr. capita ³ (1.000 kr.)	331,2

Kilde: Grønlands Statistik, Danmarks Statistik og egne beregninger.

1. Gennemsnit af månedstal.
2. Tilnærmet OECD-definition, gennemsnit af månedstal.
3. Til sammenligning var BNP pr. capita i Danmark ca. 377.700 kr. i 2017.

Stærk fremgang i den grønlandske økonomi

Tabel 1

	2013	2014	2015	2016 ¹	2017 ¹	2018 ²	2019 ²	2020 ²
BNP	-1,3	4,7	-2,5	6,0	1,0	3,6	2,2	3,8
Import af varer og tjenester	-6,6	-11,5	1,7	8,2	-5,5	7,3	21,1	-2,6
Forsyning i alt	-3,4	-1,2	-1,1	6,7	-1,0	4,8	8,6	1,4
Privat forbrug	-1,1	0,6	0,2	1,2	2,4	2,4	2,6	2,6
Offentligt forbrug	4,1	-0,2	-0,6	1,5	3,5	1,8	0,7	0,7
Bruttoinvestering	-20,7	-21,9	10,2	9,3	-2,9	5,9	37,7	0,6
heraf råstofefterforskning	-49,2	-52,7	44,5	-46,8	-36,8	31,8	17,8	6,5
heraf bygninger og anlæg	-21,1	-11,0	19,7	9,8	-0,4	3,3	11,1	34,5
Eksport af varer og tjenester	2,4	11,8	-9,9	16,9	-7,6	11,3	4,5	1,6

Anm.: Forsyningsbalancen, årlig realvækst i procent.

Kilde: Grønlands Statistik og Økonomisk Råd.

¹ Foreløbige tal.

² Økonomisk Råds skøn.

Godt fiskeri til høje priser

Det nuværende opsving er skabt af fremgang i fangst og forarbejdning af fisk og skaldyr. Fiskeriet er det altdominerende eksporterhverv i Grønland. Omkring 95 pct. af vareeksporten stammer fra fiskeriet, og heraf er næsten halvdelen rejer, som derfor økonomisk set er den vigtigste art i det grønlandske fiskeri.

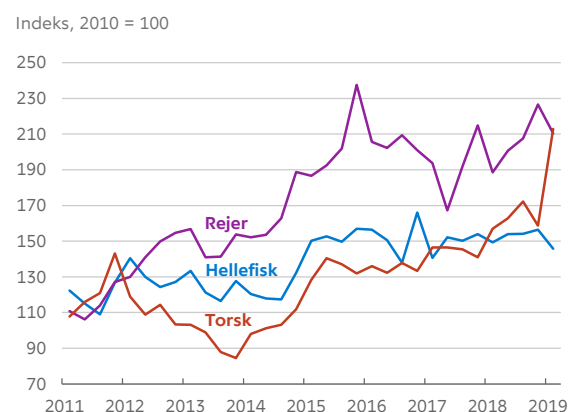
Priserne på *rejer* har i nogle år været forholdsvis stabile på et niveau, der er dobbelt så højt som prisniveauet i 2010, se figur 1.

Samtidig har der, fra et lavpunkt i 2015, været fremgang i fangsterne af rejer, se figur 2. I 2018 steg fangsterne med 10 pct. sammenlignet med 2017. I 1. halvår 2019 fortsatte fremgangen med uændret styrke. Fiskeriet af rejer er MSC-certificeret som bæredygtigt. Mange af de store opkøbere af fisk og skaldyr vil kun købe produkter, der opfylder det krav. Certificeringen indebærer, at de politisk fastsatte kvoter med små variationer følger den biologiske rådgivning og dermed den aktuelle viden om det holdbare niveau for fiskeriet på længere sigt.

Hellefisk er den næstvigtigste art i det grønlandske fiskeri. Den fanges både til havs og tæt på kysten.

Høje fiskepriser

Figur 1



Anm.: Seneste observation er 1. kvartal 2019.

Kilde: Grønlands Statistik.

Det havgående fiskeri er i lighed med rejefiskeriet MSC-certificeret. Det kystnære fiskeri, der ikke er MSC-certificeret, sker fra åbne joller eller små både – om vinteren også fra snescooter og hundeslæde. Det kystnære fiskeri har stor betydning i mange lokalområder, især i Diskobugten og områder længere mod nord. Størrelsen af de kystnære kvoter berører umiddelbart mange husstande og er derfor et politisk ømtåleligt spørgsmål, hvis betydning formentlig er blevet større som følge af en kraftig stigning i antallet af udstedte licenser til dette fiskeri.

I 2018 steg fangsterne af hellefisk i grønlandsk farvand med 15 pct. efter et tilsvarende fald i 2017. Det afspejler overvejende en meget streng vinter det år. I 1. halvår af 2019 var fangsterne lidt højere end i samme periode i 2018.

Bestandene af hellefisk udvikler sig forskelligt på det åbne hav og tæt på kysten. Den biologiske rådgivning for 2019 for det havgående fiskeri i Davisstrædet og Baffinbugten blev øget med mere end 10 pct., mens rådgivningen for de kystnære områder blev sat ned med 10-20 pct. afhængigt af område. I de fleste kystnære områder bliver de fangede fisk stadig mindre år for år, og det anser biologerne som et sikkert tegn på, at fiskeritrykket er for højt. Naalakkersuisut, den grønlandske regering, har udtrykt bekymring for denne udvikling og annonceret, at man over nogle år vil bringe kvoterne tættere på rådgivningen. På kort sigt er man dog gået den anden vej. Da kvoterne for året 2019 i Diskobugten var ved at være opfisket tidligt i september, blev kvoterne forhøjet af hensyn til beskæftigelsen.

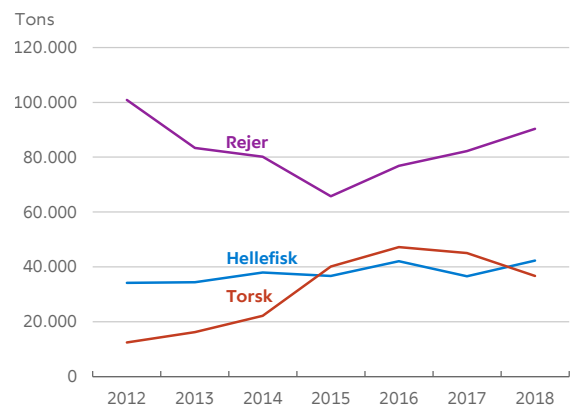
Fangsterne af *torsk* faldt med 19 pct. i 2018 efter en ubrudt stigning i en årrække frem til 2016. Fiskeriet har hele tiden oversteget den biologiske rådgivning, som ønsker at sikre, at der bliver opbygget en gydebestand. Faldet i fangsterne er fortsat i 2019.

Alt i alt er der fremgang i fiskeriet, vel at mærke til gode priser. Den gode indtjening betyder, at den havgående flåde moderniseres via import i 2019 af formentligt seks nye trawlere, som hver koster trecifrede millionbeløb. Trawlerne er hovedårsagen til den store stigning i investeringer og import i 2019 i tabel 1.

Der er tendens til, at der finder overfiskeri sted i dele af det fiskeri, der ikke er MSC-certificeret. Det medfører, at indtrykket af fremtidens fiskeri nødvendigvis må være blandet. Hvis der skal fiskes mindre i nogle

Fremgang i fangsterne

Figur 2



Kilde: Grønlands Statistik.

geografiske områder, vil beskæftigelsen ved fiskeriet falde. Den aktuelle mangel på arbejdskraft betyder dog, at det vil være muligt for mange at finde beskæftigelse i andre brancher, hvis de forlader fiskeriet.

Fiskerikommission og ressourceafgifter

Et stort politisk flertal har støttet nedsættelse af en fiskerikommission. Kommissionen er bredt sammensat med en jurist som formand, to uvildige medlemmer med indsigt i fiskeriøkonomi og -forvaltning samt ni medlemmer med erhvervs- og organisationsinteresser. Af kommissoriet fra marts 2019 fremgår det bl.a., at kommissionens forslag skal have som mål, at der opnås "størst muligt langsigtede samfundsøkonomiske udbytte af fiskeriet på et bæredygtigt grundlag". Det indebærer videre, at fiskeriet skal være biologisk bæredygtigt i fremtiden med ligevægt mellem fiskerflådens kapacitet og dens fiskerimuligheder på længere sigt. Kommissionen ventes at afslutte sit arbejde i juni 2020 med henblik på, at Naalakkersuisut kan fremlægge et konkret lovforslag til behandling i efteråret 2020.

Grønland er i dag et globalt foregangsland med hensyn til at anvende afgifter på fangst af fisk og skaldyr. Ressourceafgifterne er udformet, så der skal betales en afgift pr. kg fangst, hvor afgiftssatsen afhænger af

markedsprisen på produktet. Jo højere pris, jo højere afgift for alle deltagere i fiskeriet. Den gældende, og i henhold til reglerne også den højest mulige, afgiftssats er 17,9 pct., som gælder, så længe eksportprisen på produktet overstiger 29 kr. pr. kg. Falder eksportprisen under 17 kr. pr. kg, falder afgiftssatsen til 5 pct. Hvis priserne er høje, sikrer afgiften således, at hele samfundet får del i en overnormal indtjening, som skyldes, at samfundet har tildelt et fartøj adgang til at fiske en bestemt mængde af en begrænset naturressource. Ud over ressourceafgift betaler deltagerne almindelig skat af fartøjets overskud efter ressourceafgift, ligesom de ansatte beskattes på lige fod med andre lønmodtagere.

Den gunstige udvikling i fiskeriet i de senere år har indebåret, at indtægterne fra ressourceafgifter er gået fra 22 mio. kr. i 2010 til 425 mio. kr. i 2018. Sidste års ressourceafgifter svarer til 18 pct. af selvstyrets indtægter fra skatter og afgifter og 6 pct. af de samlede indtægter.

Ressourceafgifterne er således blevet en særdeles vigtig indtægtskilde for det grønlandske samfund. Det indebærer, at de offentlige finanser i stigende grad er blevet afhængige af, at priserne på fisk og skaldyr, som fastlægges på verdensmarkedet, forbliver høje.

Økonomisk Råd har regnet på, hvordan det ville have påvirket de offentlige finanser i 2018, hvis priserne havde været 20 pct. lavere, end det var tilfældet, ved uændrede fiskede mængder. Resultatet er, at de offentlige indtægter ville have været 232 mio. kr. lavere. Dette beløb inkluderer ud over mindskede ressourceafgifter på 113 mio. kr. det umiddelbare fald i selskabs- og indkomstskatter, men der er ikke taget hensyn til de afledte konsekvenser af en svagere økonomi på forbrug, investeringer og fiskeriets følgeerhverv. På den baggrund er det tydeligt, at det realiserede overskud i 2018 på 133 mio. kr. på drifts- og anlægskontoen ville være vendt til et tydeligt underskud, hvis prisfaldet havde fundet sted. Den offentlige økonomi er derfor meget sårbar over for fangstmængderne eller udviklingen i priserne på fisk og skaldyr. Denne afhængighed er helt enkelt et grundvilkår for den grønlandske økonomi.

Hvis fiskeriet udvikler sig ugunstigt, er der betydelig risiko for, at den økonomiske politik skal strammes – enten ved at hæve skatter og afgifter eller ved at skære ned på nogle af de store udgiftsposter. Dette scenarie kan modvirkes ved at opbygge stødpuder, mens priserne som nu er høje. Prisfald af den nævn-

te, men også hypotetiske, størrelsesorden er klart inden for det historiske erfaringsområde, selv om der her og nu ikke er tegn på et stærkt prisfald.

Økonomisk Råd har desuden beregnet, at det er nødvendigt permanent at styrke de offentlige finanser med omkring 1 mia. kr. årligt i de kommende 10-15 år for at sikre en holdbar økonomisk udvikling. Dette finanspolitiske holdbarhedsproblem mangler at blive håndteret konkret. Almindelig forsigtighed tilsiger, at der opbygges reserver i disse år med gunstigt fiskeri og høj beskæftigelse.

Erhvervsudvikling og øget selvstændighed

Der er et udbredt ønske i Grønland om større selvstændighed i forhold til Danmark, uden at levestandarden forringes nævneværdigt. Loven om selvstyre beskriver bl.a. de funktioner, som varetages af staten, og som kan overtages af selvstyret. Det drejer sig især om politi, retsvæsen og forsvar. Staten afholder udgifter på de områder, selvstyret ikke har overtaget, men godt kan overtage, for omkring 1 mia. kr. årligt. Overtager selvstyret et sagsområde fra staten, ændrer det ikke ved statens tilskud til Grønland, bloktilskuddet. Men det vil blive sat ned, hvis der kommer indtægter fra råstofudvinding over en tærskelværdi.

Da bloktilskuddet udgør lidt over halvdelen af selvstyrets samlede indtægter, skal andre indtægter hæves væsentligt for at realisere et ønske om at blive uafhængig af bloktilskuddet. Det kan se umuligt ud. Uden store råstofindtægter kræver det som minimum et bredere erhvervsgrundlag end det nuværende samt en højere effektivitet i både den offentlige og den private sektor. Den offentlige sektors andel af økonomien er meget stor. Den offentlige forbrug udgjorde således 43 pct. af BNP i 2017 mod 25 pct. i Danmark. Den andel må nødvendigvis falde og dermed også beskæftigelsen i den offentlige sektor. Skal der skabes et tilsvarende antal private job til en løn som den grønlandske, der internationalt set er høj, stiller det store krav til arbejdsstyrkens kvalifikationer i fremtiden. Der er dog sket visse fremskridt mod et bredere erhvervsgrundlag.

Efter nogle år uden råstofudvinding er der nu to aktive mineprojekter, der udvinder henholdsvis

rubiner og aluminiumoxid (anorthosit). Hvert projekt beskæftiger ca. 30 personer. I løbet af 2020 ventes den nedlagte guldmine i Sydgrønland desuden genåbnet for nogle år.

En række andre råstofprojekter nærmer sig også udvindingsstadiet. De udgør vigtige bidrag til en mere diversificeret erhvervsstruktur, men vil ikke i sig selv kunne erstatte bloktilskuddet.

Aktiviteten ved efterforskning af råstoffer er også stigende, men på et langt lavere niveau end i årene omkring 2010, hvor især et britisk selskab brugte milliardbeløb på prøveboringer efter olie i havet vest for Grønland.

Potentialet for øget turisme i Grønland er betydeligt, og der foretages store private investeringer i hotelkapacitet og andre faciliteter med henblik på at kunne udnytte de muligheder, der opstår, når lufthavnene i Nuuk og Ilulissat står klar i formentlig 2023, se afsnittet om lufthavne. Potentialet må som nævnt anses for stort, men det er ikke blevet realiseret i de seneste år, hvor væksten i udenlandske hotelgæster, flypassagerer og landgange fra krydstogtskibe har været fraværende eller beskedent.

Arbejdsstyrkens kvalifikationer

Der er under alle omstændigheder behov for at øge udbuddet af kvalificeret arbejdskraft, så man bliver mindre afhængig af arbejdskraft udefra. Det vil øge produktiviteten og indkomsten pr. fastboende i Grønland.

Hvis det behov skal opfyldes, kræver det dels en stor uddannelsesindsats allerede i folkeskolen eller tidligere, dels at den enkelte person arbejder flere timer om året.

Økonomisk Råd har i forbindelse med timeindsatsen påpeget, at der for mange er et uheldigt samspil mellem øget arbejdsindkomst, dertil hørende beskatning og aftrapning af sociale ydelser, som betyder, at den disponible indkomst over et langt indkomstinterval næsten ikke stiger, selv om personen arbejder mere.

Høje kvalifikationer og stor omstillingsevne er nødvendige for at udfylde en række eksisterende jobs,

og uden tvivl også mange af fremtidens. Der er et stykke vej, før grønlandsk arbejdskraft kan udfylde størstedelen af de forventede job inden for minedrift og turisme.

Fundamentet for at hæve arbejdsstyrkens kvalifikationer lægges i folkeskolen. Allerede i dag anvender Grønland mange ressourcer på folkeskolen, så det er snarere et spørgsmål om at sikre et godt udbytte af de mange ressourcer end om at tilføje flere midler.

Nye lufthavne og deres finansiering

Transportstrukturen til og fra Grønland samt internt i landet afviger fundamentalt fra forholdene i de fleste andre lande.

I dag foregår persontransporten til og fra Grønland kun med fly, ligesom flytrafik dominerer den interne transport undtagen ved korte afstande, hvor sejlads spiller en vis rolle. Der eksisterer ikke veje mellem de enkelte byer og bygder, og et vejnet er som følge af meget store afstande mellem de beboede steder, dybe fjorde, høje fjelde og et koldt klima udelukket som et middel til at binde landet sammen. Det er derfor indlysende, at lufthavnes placering og størrelse samt fartplaner har meget stor interesse og let kan skabe konflikter mellem forskellige regioner i landet.

Næsten alle rejsende til og fra Grønland kommer gennem lufthavnen i Kangerlussuaq, hvorfra de flyver med mindre fly til den endelige destination, for nogle byers vedkommende med mellemlandinger. Kun få passagerer har Kangerlussuaq som endeligt rejsemål. Lufthavnen, som blev anlagt af USA i 1941 til militære formål, har tilstrækkelig længde til at betjene stort set alle fly. Det er yderst sjældent, at lufthavnen ikke kan beflyves på grund af dårligt vejr.

I en årrække har det været overvejet at udvide lufthavnen i Nuuk, så man kunne flyve direkte fra Europa til Nuuk, som er rejsemålet for de fleste. Fra andre regioner i Grønland var der dog betænkelighed ved at gennemføre en sådan struktur.

Inatsisartut, det grønlandske parlament, tog på den baggrund en principbeslutning i 2015 om at modernisere infrastrukturen og styrke erhvervsudviklingen i Grønland.

Det blev efter en længere proces besluttet at forlænge banerne i Nuuk (Midtgrønland) og Ilulissat (Nordgrønland) til 2.200 meter samt bygge en ny lufthavn i Qaqortoq (Sydgrønland) på 1.500 meter. Det ville gøre det muligt at flyve fra Europa til de to førstnævnte byer med de fleste flytyper og dermed få de fleste forretningsrejsende direkte til Nuuk og de fleste turister direkte til Ilulissat. De samlede investeringsudgifter blev skønnet til ca. 4 mia. kr., nogenlunde svarende til halvdelen af selvstyrets samlede årlige indtægter.

Lufthavnene skulle finansieres via et kapitalindskud i et 100 pct. selvstyrejet selskab på næsten 2,1 mia. kr. suppleret med optagelse af lån med selvstyregaranti for andre ca. 2 mia. kr.

Projektet indebar således en betydelig økonomisk risiko for selvstyret. Rentabiliteten af det samlede projekt med tre lufthavne var tvivlsom, og hvis forudsætningerne svigtede, skulle selvstyret bære en stor risiko i forhold til såvel økonomiens størrelse som selvstyrets indtægter.

På den baggrund indgik Naalakkersuisut og den danske regering i september 2018 en principaftale om, at Danmark engagerer sig i at styrke erhvervsudviklingen i Grønland, bl.a. ved danske bidrag til at finansiere den nødvendige lufthavnsstruktur.

Til at finansiere lufthavnene i Nuuk og Ilulissat er det aftalt, at staten skyder 700 mio. kr. ind som egenkapital i selskabet Kalaallit Airports International A/S i tillæg til 1.400 mio. kr. fra selvstyret. Desuden vil staten stille garanti for lån til selskabet på 450 mio. kr. og yde selskabet et genudlån på samme beløb. Staten deltager ikke i finansieringen af lufthavnen i Qaqortoq.

Aftalen nedsætter således selvstyrets risiko og lånebehov samt rentesatserne på de lån, der skal optages.

Selvstyret overvejer desuden at bygge små lufthavne i syv byer, der i dag må betjenes af helikoptere. I finanslovsforslaget for 2020 er der afsat midler til forstudier, med henblik på at der kan træffes politisk beslutning i efteråret 2020.

En særlig problemstilling i diskussionen om de fremtidige internationale lufthavne har været, om lufthavnen i Kangerlussuaq skal omdannes til en helikopterplads eller til en bane på 1.500 meter, hvor

Hvor ligger lufthavnene?

Figur 3



Anm.: De røde krydser angiver, hvor de lufthavne, som er omtalt i teksten, er beliggende.

man nedlægger den ende af banen, der har de største problemer med svindende permafrost, eller om banen skal bevares i nuværende længde. I september 2019 indgik den danske regering og Naalakkersuisut en principaftale om, at forsvarrets behov for at kunne benytte lufthavnen i Kangerlussuaq bevares, samtidig med at der fortsat skal være adgang til, at lufthavnen kan benyttes til civil trafik. De nærmere vilkår skal aftales mellem selvstyret og staten.

Byggeriet i Nuuk og Ilulissat påbegyndes efter planerne i løbet af efteråret 2019. Arbejdskraften vil overvejende komme fra udlandet, da der i udgangspunktet er utilstrækkelig ledig kapacitet i den grønlandske anlægsbranche. Der er en stor risiko for, at byggeriet fører til prisstigninger på, eller udskydelse af, andre projekter.

OM ANALYSE



Som en konsekvens af Nationalbankens rolle i samfundet udarbejdes analyser af økonomiske og finansielle forhold.

Analyserne udkommer løbende og omfatter bl.a. vurderinger af den aktuelle konjunktursituation og den finansielle stabilitet.

Analysen består af en dansk, grønlandsk og engelsk version. I tilfælde af tvivl om oversættelsens korrekthed gælder den danske version.

DANMARKS NATIONALBANK
HAVNEGADE 5
1093 KØBENHAVN K
WWW.NATIONALBANKEN.DK

Redaktionen er afsluttet
11. oktober 2019

Anders Møller Christensen
Konsulent

ØKONOMI OG PENGEPOLITIK



**DANMARKS
NATIONALBANK**