

# AKTUELLE TENDENSER I DEN GRØNLANDSKE ØKONOMI

Anders Møller Christensen og  
Carina Moselund Jensen, Økonomisk Afdeling

## INDLEDNING OG SAMMENFATNING

Grønland står over for betydelige økonomiske problemer. Aktiviteten er for nedadgående, efter nogle indikatorer at dømme endda ganske kraftigt. Fiskeriet, som er det altdominerende eksporterhverv, har vigende fangster af rejer, formentlig klimatisk betinget, og andet traditionelt fiskeri har ikke kunnet kompensere herfor. Der er ikke mange forhold i fiskeriet, der peger på vækst, men forsøgsfiskeri efter makrel kan vise sig at få stor betydning.

Bygge- og anlægsvirksomheden er i tilbagegang efter nogle år med et højt aktivitetsniveau, og aktiviteten ved udvinding og efterforskning af råstoffer er faldet kraftigt. Der er aktuelt ingen miner i drift.

Udviklingen har betydet, at arbejdsløsheden stiger, og folketallet falder, da fraflytningen er større end fødselsoverskuddet.

Takket være gunstige priser på fisk og skaldyr er økonomien i store dele af fiskeriet god, og det har bidraget til, at der har været små overskud på landskasseregnskaberne i 2012 og 2013. Den offentlige gæld er derfor fortsat beskeden. Bruttogælden udgør ca. 5 pct. af bruttonationalproduktet, BNP. Gælden i de selvstyrejede aktieselskaber indgår ikke i det tal.

## NATIONALREGNSKAB OG HANDELSBALANCE

Den økonomiske aktivitet har været for nedadgående i 2012 og 2013, og der er en del

tegn på, at tilbagegangen fortsætter ind i 2014.

Tilbagegangen kommer efter en årrække med stærk vækst, jf. tabel 1. Fra 2003 til 2011 steg aktiviteten i gennemsnit med lidt over 3 pct. om året, primært som følge af stærkt stigende investeringer. I 2012, det seneste år dækket af nationalregnskabsoplysninger, faldt investeringerne imidlertid kraftigt. Faldet var særlig kraftigt, over 60 pct., for investeringerne i mineral- og olieefterforskning, men også de traditionelle investeringer i bygninger og anlæg faldt markant. Faldet i investeringerne havde overvejende sit modstykke i faldende import, men har også påvirket aktiviteten, ikke mindst i bygge- og anlægssektoren, negativt.

I 2013 og 2014 vurderes investeringsfaldet at fortsætte. Efterforskningsaktiviteten er dro-slet yderligere ned, jf. afsnittet om råstoffer, ligesom bygge- og anlægsinvesteringerne går tilbage.

I de seneste år har både det offentlige og det private forbrug været stagnerende og eksporten vigende, men til stigende priser på eksporten af fisk- og skaldyr, jf. figur 1. Værdimæssigt bestod over 90 pct. af den samlede vareeksport i 2013 af fisk og skaldyr.

Den gunstige prisudvikling på fisk har betydet, at den grønlandske handelsbalance er blevet forbedret fra et underskud på 2,7 mia. kr. i 2011 til et underskud på 1,9 mia. kr. i 2013, og at indtjeningen har været god i store dele af fiskeriet. Det har afbødet de værste konsekvenser for indkomster og skatter af den mængdemæssige tilbagegang.

## Forsyningsbalancen, realvækst

Tabel 1

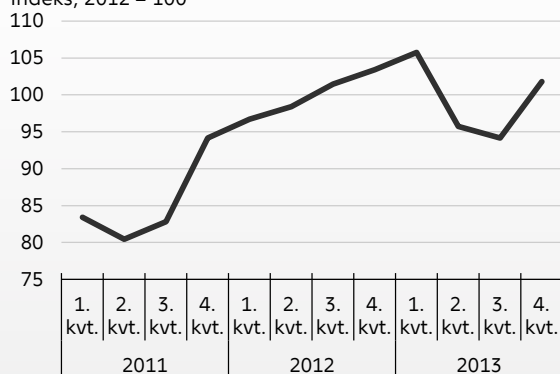
Pct.	Andel af BNP i 2012	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Privat forbrug	45,8	0,7	0,8	-0,9	-0,4	1,8	1,5	-0,2
Offentligt forbrug	51,5	3,4	8,3	2,2	3,7	-1,4	-1,0	-2,2
Bruttoinvesteringer i alt	37,6	-0,6	30,8	46,0	-23,7	75,2	31,0	-42,0
Ekskl. investeringer i råstof- efterforskning	23,9	1,6	17,7	37,2	-23,4	4,2	20,2	-13,3
Eksport af varer og tjenester	29,7	-0,5	-3,3	8,1	-11,3	12,5	-5,8	-3,7
Endelig anvendelse lig samlet tilgang	164,7	1,1	6,5	10,1	-6,7	16,5	7,9	-15,7
Import af varer og tjenester	64,7	-5,4	11,9	22,7	-14,6	37,6	12,3	-31,1
Bruttonationalprodukt	100,0	5,4	3,4	2,1	-0,7	2,5	4,0	-0,9

Kilde: Grønlands Statistik.

## Eksportpriser for fisk og skaldyr

Figur 1

Indeks, 2012 = 100



Anm.: Sammenvejning af prisindeks for eksporten af torsk, hellefisk og rejer med arternes eksportværdi i 2012 som vægte.

Kilde: Grønlands Statistik.

Den generelle inflation opgjort som årsvæksten i forbrugerprisindekset er senest opgjort for januar 2014, hvor den var 1,3 pct. og dermed en anelse højere end den danske, som var 1,0 pct. opgjort på samme måde.

## SENESTE KONJUNKTURTENDENSER

Et af tegnene på yderligere tilbagegang i aktiviteten er, at fragtmængderne såvel til som fra Grønland med Royal Arctic Line, RAL, fortsat falder betragteligt, jf. figur 2. Det antyder, at både den indenlandske efterspørgsel og eksporten

## Fakta om Grønland

Folketal (antal, primo 2014)	56.282
Heraf i Nuuk (hovedstad)	16.818
Befolkning 18-66 år	38.364
Beskæftigelse <sup>1</sup> (2012)	25.501
Ledighed <sup>2</sup> (2012)	2.655
Bruttonationalprodukt (mia. kr., 2012)	13,8
Pr. capita (1.000 kr.)	243,8
Disponibel bruttonationalindkomst (mia. kr., 2012)	17,7
Pr. capita <sup>3</sup> (1.000 kr.)	313,1

Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger.

1. Antal hovedbeskæftigede, gennemsnit af månedstal.

2. Tilnærmet ILO-definition, gennemsnit af månedstal.

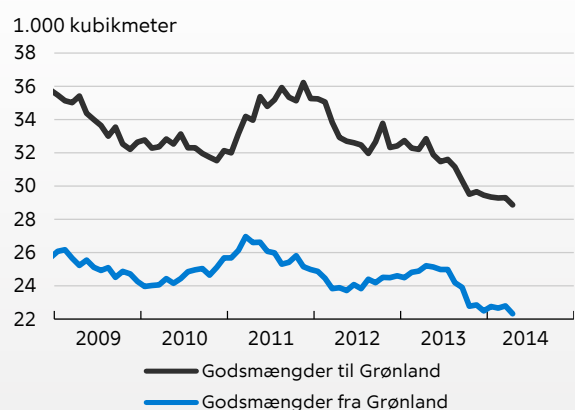
3. Til sammenligning var den disponible BNI pr. capita i Danmark ca. 329.500 kr. i 2012. Den disponible BNI var ca. 0,9 pct. større end BNP.

er vigende. Det bemærkes, at hovedparten af varerne i den indenlandske efterspørgsel med olie som den vigtigste undtagelse importeres og fragtes med RAL, som også står for så godt som hele eksporten af fisk og skaldyr. I den seneste 12-måneders periode er både de indad- og de udadgående fragtmængder i størrelsesordenen 10 pct. lavere end i den forudgående 12-måneders periode.

Provenuet af indførselsafgifter tyder på, at det private forbrug stagnerer eller falder, jf.

**Frugt til og fra Grønland med Royal Arctic Line**

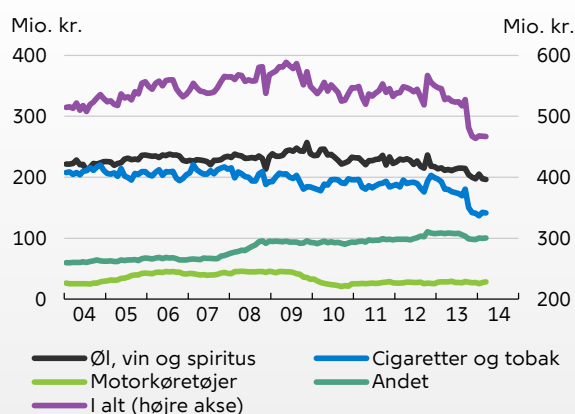
Figur 2



Anm.: Gennemsnit af 12 måneder. Seneste observation er april 2014.  
Kilde: Royal Arctic Line.

**Indførselsafgifter**

Figur 3



Anm.: 12 måneders sum. Seneste observation er april 2014.  
Kilde: Grønlands Selvstyre.

figur 3. Det samlede afgiftsprovener er faldet med ca. 10 pct. det seneste år. Det skyldes især et fald i provenuet af tobaks- og alkoholafgifter, mens de øvrige importafgifter ligger forholdsvis fladt.

Der findes ikke en løbende statistik over udviklingen i arbejdsløsheden, men der er en månedlig opgørelse af antallet af registrerede arbejdssøgende. Det er en optælling af de personer, der i løbet af en måned mindst én gang har henvendt sig til kommunen med ledighed som problem. Opgørelsen viser i de første fire måneder af 2014, at antallet af arbejdssøgende har været væsentligt større end i de tilsvarende måneder sidste år, hvilket passer med billedet

af en svag konjunktur. Opgørelsen har dog vist sig vanskelig at fortolke, da den bl.a. påvirkes af den administrative praksis i kommunerne.

## OFFENTLIGE FINANSER

Hovedposterne i Landskassens regnskab fremgår af tabel 2.

Siden 2010 har der været overskud på drifts- og anlægsbudgettet, og det gælder også i 2012 og 2013 trods den svage konjunktursituation. En vigtig årsag hertil er, at den vigtigste indtægtskilde, bloktilskuddet fra den danske stat, ikke påvirkes af den økonomiske udvikling i Grønland, men reguleres årligt med stigningen i det generelle pris- og lønindeks på den danske finanslov. Indtægterne fra partnerskabs- og fiskeriaftaler med EU er heller ikke konjunkturafhængige.

Anlægsudgifterne faldt kraftigt i 2013, og det mere end opvejede stigninger i de fleste øvrige udgiftsposter. Ved vurdering af de offentlige finansers aktivitetsvirkning er det dog også nødvendigt at inddrage Anlægs- og renoveringsfonden. Når en anlægsudgift vedtages, bliver den udgiftsført på anlægsbudgettet, og beløbet overføres til fonden. Når anlægsarbejdet rent faktisk udføres og betales, ofte i efterfølgende år, finansieres det ved træk på fonden. I 2013 var der en nedgang i fondens midler på 198 mio. kr., så aktiviteten var næsten 200 mio. kr. højere end anlægsudgifterne på 597 mio. kr. Der er dog fortsat tale om et stort fald i anlægsaktiviteten fra 2012 til 2013.

Finansloven for 2014 og budgetoverslagene for årene frem til 2017 rummer omtrentlig balance på drifts- og anlægsbudgettet. Det forudsætter, at de samlede udgifter realt holdes i ro, hvilket vil kræve en meget fast styring. Niveaueet for de offentlige udgifter i Grønland er dog så højt, at det må anses for muligt.

På lidt længere sigt får Grønland en udfordring, når de store fødselsårgange fra 1960'erne og 70'erne nærmer sig eller når pensionsalderen. Økonomisk Råd har beregnet en finansindikator, som viser, at der er behov for en fastholdt opstramning af finanspolitikken med ca. 1 mia. kr., hvis den offentlige gæld som

## Landskassens hovedposter

Tabel 2

Mio. kr.	2007 R <sup>1</sup>	2008 R <sup>1</sup>	2009 R <sup>1</sup>	2010 R <sup>1</sup>	2011 R <sup>1</sup>	2012 R <sup>1</sup>	2013 R <sup>1</sup>	2014 FL <sup>2</sup>
1. Driftsudgifter	2.604	2.787	2.870	2.984	2.685	2.735	2.720	2694
2. Lovbundne udgifter	788	837	850	852	870	879	984	1.043
3. Tilskud	1.530	1.592	2.330	1.634	1.897	2.009	2.150	2.242
4. Anlægsudgifter	1.003	930	808	719	1.095	969	597	779
5. Udgifter i alt	5.925	6.144	6.859	6.189	6.547	6.591	6.452	6.757
6. Aftalte indtægter <sup>3</sup>	3.555	3.661	3.799	3.828	3.864	3.922	3.976	3.980
7. Direkte skatter	850	876	828	1.019	1.135	1.143	1.051	1.035
8. Indirekte skatter	740	792	776	772	800	860	824	1.013
9. Andre indtægter	514	498	509	567	593	601	672	776
10. Indtægter i alt	5.659	5.827	5.913	6.187	6.392	6.526	6.523	6.803
11. Faktisk DAU-saldo: (10)-(5)	-267	-317	-946	-2	-156	-65	71	47
12. DA-saldo	-28	-93	-511	203	54	150	78	21
13. Stigning i uforbrugte midler i Anlægs- og renoveringsfonden	146	88	87	214	148	-82	-198	-100
14. DAU-saldo korrigeret (11)+(13)	-121	-229	-859	212	-8	-147	-127	-53

Anm.: I 2011 blev kommunernes bloktilskud forhøjet med 302,6 mio. kr. som følge af udlægningen af handicapområdet. Dette beløb rykkes derfor fra Selvstyrets driftsudgifter til udgifter til tilskud.

Kilde: Landskassens regnskaber og finanslov for 2014.

1. Regnskabstal.

2. Finanslov 2014.

3. Aftalte indtægter består overvejende af den danske stats bloktilskud (3.624 mio. kr. i 2013), af partnerskabs- og fiskeriaftaler med EU (226 mio. kr. i 2013) og af salg af fiskerirettigheder (109 mio. kr. i 2013).

andel af BNP ikke skal stige frem til 2040. Det er samme størrelsesorden som Selvstyrets provenu fra direkte skatter. Skal opstramningen ske på indtægtssiden, vil det kræve et bredere erhvervsgrundlag end det nuværende, fx knyttet til råstofudvinding.

Grønland har et gunstigt udgangspunkt, da den offentlige bruttogæld er beskeden, 600 mio. kr. eller ca. 5 pct. af BNP. Det hører dog med, at erhvervsdrivende aktieselskaber ejet af Selvstyret har en bruttogæld på ca. 3 mia. kr., et tal der vil stige i de kommende år, bl.a. som følge af modernisering af flåden i Royal Arctic Line og bygning af en ny containerhavn i Nuuk.

## FISKERI

Mulighederne for at udvide fiskeriet på en bæredygtig måde er begrænsede.

Den vigtigste art i fiskeriet er rejer. Fiskeriet følger den biologiske rådgivning og er certificeret som bæredygtigt. Alligevel har kvoterne været faldende i de senere år. Hovedårsagen er formentlig klimaændringer, da rejerne fiskes stadig længere mod nord.

Fiskeriet af hellefisk er steget svagt i de senere år, hvilket især afspejler større fangster i det indenskærs fiskeri i fjorde og tæt på kysten. Biologerne udtrykker bekymring for, om dette fiskeri er bæredygtigt.

Der er stigende forekomst af torsk i farvandede ved Vestgrønland, men biologerne tilråder forsigtighed med direkte fiskeri herpå, så der kan opbygges en gydebestand i de grønlandske farvande.

Mulighederne for at udvide det samlede fiskeri efter de traditionelle arter må alt i alt anses for begrænsede, men der vil til stadighed ske forskydninger mellem fiskeriet af de enkelte arter. Selv om de grønlandske farvande er

vidtstrakte, kender biologerne i alle væsentlige hovedtræk forekomsterne af fisk og skaldyr.

Klimaændringerne har imidlertid betydet, at makrel, og muligvis også andre stimefisk, i en periode om sommeren kan findes i stort tal i grønlandsk farvand. I 2013 var der et forsøgsfiskeri på ca. 60.000 tons makrel, og i 2014 er kvoten for dette fiskeri øget til 100.000 tons. Fiskeriet er ensidigt fastlagt fra grønlandsk side med henblik på at blive anerkendt som kyststat og dermed få del af den fælles kvote for makrel i Nordatlanten.

Denne kvote deles fra og med 2014 mellem EU, Norge og Færøerne. Omfanget af forsøgsfiskeriet har fået de nuværende kvotelande til at forbyde landenes fartøjer at tage del i fiskeriet af makrel ved Grønland. Det er uklart, hvordan problemet bliver løst. Der er en risiko for, at makrellen bliver overfisket, da kvoten i forbindelse med aftalen med Færøerne blev sat op og overstiger den biologiske rådgivning uanset størrelsen af det grønlandske fiskeri.

Såfremt konflikten om makrel finder en løsning, der indebærer en grønlandsk kvoteandel, har makrelfiskeriet mulighed for at give et solidt vækstbidrag til den grønlandske økonomi. Makrelfiskeriet er i 2014 pålagt en afgift, som på finansloven med senere ændringer er indtægtsført med 95 mio. kr. Hvis indtægtsmålet ikke bliver nået, vil det bidrage til at skabe et underskud på de offentlige finanser i 2014.

## RÅSTOFUDVINDING

Udvinning af råstoffer er den mest realistiske mulighed for at udvide det grønlandske erhvervsgrundlag. Et højt omkostningsniveau, i overkanten af det danske, en geografisk meget spredt befolkning med dertil hørende smådriftsulemper, høje transportomkostninger og ikke mindst et lavt uddannelsesniveau gør det vanskeligt at udvikle internationalt konkurrencedygtige traditionelle erhverv.

Uddannelsesniveaut er lavt, men stigende. I 2012 havde mere end halvdelen af befolkningen mellem 25 og 59 år ingen formel uddannelse ud over folkeskolen. Det er uden tvivl det største strukturproblem i Grønland. En mulig-

hed for beskæftigelse ved råstofaktiviteter kan give et vigtigt bidrag til at højne uddannelsesniveaut.

I 2010 og 2011 var der en betydelig efterforskning af olie og andre kulbrinter i farvandet ved Vestgrønland. Efterforskningsomkostningerne udgjorde ca. 5 mia. kr., som indgår som en del af investeringerne i olie- og mineralefterforskning i nationalregnskabet. Der blev fundet spor af kulbrinter, men utilstrækkeligt til kommerciel udnyttelse. Siden er der ikke udført efterforskningsboringer i grønlandsk farvand, men selskaberne har dog ikke opgivet deres licenser. I stedet er aktiviteten sat på vågeblus. Udvinning af kulbrinter fra tjæresand og fra undergrunden via fracking har mindsket selskabernes interesse for kulbrinter fra områder med meget høje efterforsknings- og udvindingsomkostninger, som det er tilfældet ved en miljømæssig forsvarlig udvinning i de grønlandske farvande.

Der er aktuelt ikke minedrift i Grønland. I 2013 lukkede den eneste aktive mine, en guldmine i Sydgrønland med ca. 80 ansatte, efter nogle års drift med underskud det meste af tiden.

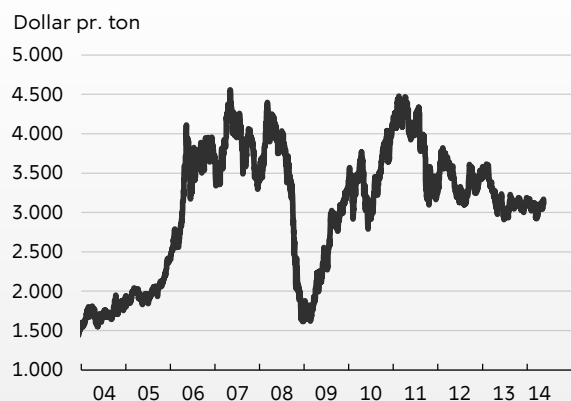
For de mineralske råstoffer har der imidlertid været en betydelig efterforskningsaktivitet i en årrække, og i forlængelse af efterforskningen har Grønland givet udvinningstilladelser til to projekter, dels et stort jernprojekt ved Nuukfjorden, dels et mindre rubinprojekt. Det betyder dog ikke, at projekterne er på skinner. Der mangler at blive færdiggjort såkaldte Impact Benefit Agreements, IBA-aftaler, og ikke mindst leder selskaber med udvinningstilladelser efter investorer til at finansiere projekterne.

Der er yderligere et selskab, der har indgivet en ansøgning om tilladelse til at udvinde såkaldt sjældne jordarter i Sydgrønland.

Generelt er efterforskningsaktiviteten trappet ned i de seneste par år. Hovedårsagen er formentlig, at mange råstofpriser er faldet fra et meget højt niveau i 2010-11, jf. figur 4, og at nye miner er igangsat, eller ved at blive det, helt andre steder i verden. Det har hos nogle iagttagere ført til en bekymring for, om vinduet for etablering af nye miner er ved at blive lukket for en tid.

**Metalpriser på metalbørsen i London**

Figur 4



Anm.: Sammenvejning af priserne på aluminium, kobber, bly, nikkel, tin og zink.

Kilde: Reuters Datastream.

I den forbindelse nævnes det stadig oftere, at det kan blive nødvendigt at nedsætte investorerens risiko ved de pågældende projekter, fx via offentlige investeringer i infrastruktur, som ikke har nævneværdig nytte, når den pågældende mine er tømt. Set med investorøjne er det selvfølgelig attraktivt, hvis Selvstyret eller den danske stat påtager sig noget af risikoen ved et projekt uden at få andet end en marginal del i det forventede afkast.

I februar 2014 offentliggjorde et udvalg nedsat af Københavns Universitet og Universitet i Nuuk med Minik Rosing som formand rapporten Til gavn for Grønland. Den påpeger bl.a., at udvinding af mineralske råstoffer ikke vil kunne sikre, at Grønland bliver økonomisk uafhængigt af Danmark. Selvstyreloven indebærer, at halvdelen af de årlige grønlandske indtægter i form af selskabsskatter og royalties fra udvinding af råstoffer ud over en bagatelgrænse skal modregnes i bloktilskuddet.

Rapporten har vakt betydelig opsigt i Grønland, men resultatet kan næppe anfægtes. Den meget omtalte planlagte jernmine i bunden af Nuukfjorden var oprindeligt af selskabet beregnet at give 28 mia. kr. til Selvstyret i selskabsskatter og royalties over en periode på 15 år, dvs. 2 mia. kr. årligt i gennemsnit. Dette provenu vil derfor nedbringe bloktilskuddet med ca. 1 mia. kr. årligt. Skønnet forudsætter vel at mærke, at der ikke opstår ubehagelige overraskelser i forbindelse med projektet. Der

skal derfor permanent være en række sådanne storskalaprojekter i gang, før bloktilskuddet går i nul. Den nuværende lave efterforskningsaktivitet er i den forbindelse et dårligt tegn for fremtiden.

Udvinding af mineralske råstoffer vil kunne mindske den økonomiske afhængighed af Danmark, men indtægter, der indebærer ophør af det danske bloktilskud er ikke sandsynlige uden udvinding af olie og gas.