

DANMARKS NATIONALBANK

16. AUGUST 2017 — NR. 13

Grønland udfordret trods stærkt fiskeri



Den stærke
vækst fortsætter

Væksten

i økonomien skønnes at have været 7-8 pct. i 2016. Fremgangen skyldes gode tider i fiskeriet.

Stærk økonomisk vækst i 2016 og 2017 skyldes i høj grad udviklingen i fiskeriet, hvor der mængdemæssigt har været fremgang for de fleste arter, herunder de vigtige: rejer, hellefisk og torsk. Stigende bygge- og anlægsinvesteringer har også været med til at løfte væksten i Grønlands økonomi.

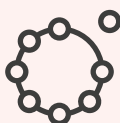


Udfordringer
for en holdbar
økonomi

Diversiteten

i erhvervsstrukturen skal øges, hvis den økonomiske vækst skal fortsætte, men det bliver vanskeligt.

Trods de gode tider i fiskeriet skal grønlandske politikere håndtere en række store udfordringer, hvis fremgangen skal fortsætte. Fiskeriet er fortsat det altdominerende eksport erhverv, og nedgang i priser og fangster vil derfor ramme hårdt. En bredere erhvervsstruktur er nødvendig.



Svært at forene
Grønlands ønsker

Bloktilskuddet

fra Danmark udgør over halvdelen af Selvstyrets indtægter. Mere selvstændighed betyder lavere tilskud og højere udgifter.

Som udgangspunkt er den grønlandske finanspolitik ikke holdbar. Der er udsigt til færre personer i den erhvervsdygtige alder og flere ældre og dermed højere offentlige udgifter. Der er behov for flere indtægter og gerne fra andre erhverv end fiskeriet. Et løft i uddannelsesniveaue er nødvendigt.

Høj økonomisk vækst

Grønland befinder sig i en stærk højkonjunktur, som primært skyldes gode tider for fiskeriet. Grønlands Økonomiske Råd vurderer, at den økonomiske vækst i 2016 var 7-8 pct. og i 2017 vil blive 3-4 pct. Væksten skyldes især en positiv udvikling i fiskeriet samt stigende bygge- og anlægsinvesteringer, men også privatforbruget har vist klar fremgang. I 2018 ventes væksten at blive 2 pct., jf. tabel 1.

Hovedårsagen til den stærke vækst i 2016 er udviklingen i fiskeriet. Der var mængdemæssig fremgang for de fleste arter, herunder de vigtigste: rejer, hellefisk og torsk.

Fremgangen for rejefiskeriet skyldes, at kvoten afspejler Grønlands Naturinstituts biologiske rådgivning. Kvoten følger med en lille forsinkelse rådgivningen, der er Naturinstituttets vurdering af et holdbart niveau for fiskeriet med henblik på at sikre så store fangster som muligt i fremtiden. Efter en årrække med fald steg rådgivningen vedrørende 2016, og det højere niveau blev fastholdt i rådgivningen for 2017. Dermed er der i år udsigt til yderligere fremgang for fiskeriet af rejer. Rejefiskeriet er MSC-certificeret som bæredygtigt.

Fakta om Grønland

Boks 1

Valuta	Danske kroner
Folketal (antal, primo 2017)	55.847
heraf i Nuuk (hovedstad)	17.316
Befolkning 18-66 år	38.315
Beskæftigelse ¹ (2015)	25.167
Ledighed ² (2015)	2.754
Bruttonationalprodukt, BNP (mia. kr., 2015)	13,7
pr. capita (1.000 kr.)	243,4
Disponibel bruttonationalindkomst, BNI (mia. kr., 2015)	17,7
pr. capita ³ (1.000 kr.)	313,7

Kilde: Grønlands Statistik, Danmarks Statistik og egne beregninger.

1. Antal hovedbeskæftigede, gennemsnit af månedstal.
2. Tilnærmet ILO-definition, gennemsnit af månedstal.
3. Til sammenligning var det disponible BNI pr. capita i Danmark ca. 364.000 kr. i 2015. Det disponible BNI i Danmark var ca. 1,8 pct. større end BNP.

Fremgang i grønlandsk økonomi

Tabel 1

	2011	2012	2013	2014 ¹	2015 ¹	2016 ²	2017 ²	2018 ²
Bruttonationalprodukt	1,5	1,5	-3,0	-0,8	1,7	7,8	3,4	2,1
Import af varer og tjenester	16,1	-29,8	-5,7	-15,6	-5,2	-1,5	3,8	6,6
Forsyning i alt	8,1	-13,8	-4,1	-6,5	-0,7	4,7	3,5	3,5
Privatforbrug	2,4	-1,3	-2,3	-1,7	2,1	4,6	2,4	1,9
Offentligt forbrug	-0,9	0,6	2,4	-0,8	-1,9	0,7	0,7	0,4
Bruttoinvestering	23,7	-40,1	-21,1	-24,0	11,7	6,8	6,0	11,0
heraf råstofefterforskning	36,4	-62,0	-47,4	-57,5	47,8	10,1	0,0	0,0
heraf bygninger og anlæg	-1,8	8,9	-21,0	-15,2	15,5	19,6	8,8	5,8
Eksport af varer og tjenester	4,7	-2,0	3,5	-6,3	-10,9	10,4	7,8	4,1

Anm.: Forsyningsbalancen, årlig realvækst i pct.

Kilde: Grønlands Statistik.

¹ Er foreløbige tal.

² Økonomisk Råds skøn.

Risiko for overfiskning

Fiskeriet af hellefisk foregår overvejende tæt på kysten med joller eller andre små fartøjer. Meget tyder på, at bestandene i dette kystnære, eller indenskærs, fiskeri, som finder sted i fjordene og mellem kysten og det åbne hav, er underlagt et for højt fisketryk, især i Diskobugten. Fiskeriet er kvotebelagt på en meget fleksibel måde, da opfiskning af kvoten i ét område ofte indebærer, at kvoten sættes op. De fangede hellefisk bliver mindre og mindre, så det kræver en større indsats at fange en bestemt mængde. Til gengæld er det havgående fiskeri af hellefisk blevet MSC-certificeret. En mulig overfiskning af den indenskærs bestand påvirker i sig selv ikke den udenskærs bestand.

Fangsten af torsk er steget kraftigt i de senere år. Biologerne er bekymrede over, at der ikke er blevet opbygget en gydebestand udenskærs, så det er de samme årgange, der fiskes på.

Gode år i fiskeriet smitter af på forbruget

Sammenvejet med arternes værdi steg mængderne af rejer, hellefisk og torsk med 15 pct. i 2016. I 2015 steg priserne på rejer, hellefisk og torsk med 25 pct. til det højeste niveau i den periode, der er dækket af statistik. Det niveau holdt sig i 2016, jf. figur 1. I 1. kvartal 2017 faldt priserne med 5 pct. i forhold til gennemsnittet for 2016.

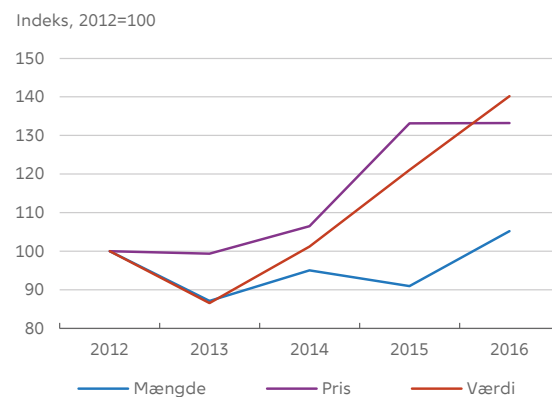
Fiskeriet har således haft nogle forrygende gode år i 2015 og 2016. Indkomsterne har været høje, og det har smittet af på især Selvstyrets indtægter og det private forbrug. Samtidig har flere af deltagerne i fiskeriet planer om at investere i nye trawlere, hvilket dog ikke påvirker det grønlandske bruttonationalprodukt, BNP, umiddelbart, da trawlerne produceres i udlandet. Nye trawlere vil hæve produktiviteten i fiskeriet. Som følge af planer om at revidere fiskerilovgivningen, jf. afsnittet om udfordringer i de kommende år, har nogle trawlerejere udskudt beslutningen, til vilkårene for fremtidens fiskeri er kendt.

Atter gang i minedrift og bygge- og anlægssektor

Efter nogle år uden minedrift bliver der atter udvundet mineralske råstoffer i Grønland. I foråret åbnede en rubinmine syd for Nuuk, og anlægget af en anorthositmine med Sisimiut som nærmeste by er gået i gang. Begge projekter er ret små med mindre end 100 beskæftigede i driftsfasen, men signalværdien er vigtig, ikke mindst fordi Grøn-

Stigende fiskefangster og høje priser

Figur 1



Anm.: Fangt af rejer, hellefisk og torsk. Sammenvejet med værdierne i 2012 som vægte.

Kilde: Beregninger på tal fra Grønlands Statistik.

land efter tidligere placeringer i toppen er blevet placeret stadigt dårligere på Fraser Institute's årlige sammenligning af vilkårene for råstofudvinding i en række lande.

Aktiviteten i bygge- og anlægssektoren er høj. Af store projekter kan nævnes færdiggørelse af en ny containerhavn og den danske stats byggeri af et lukket fængsel, begge i Nuuk. De nævnte mineprojekter samt almindelige investeringer over finansloven bidrager også til væksten. Fremadrettet kan en realisering af overvejelser om nye lufthavne i Nuuk, Ilulissat og Qaqortoq samt om byudvikling i Nuuk sætte yderligere gang i aktiviteten med deraf følgende risiko for, at der opstår fordyrende flaskehalse.

Gode tider i fiskeriet løfter offentlige finanser

Højkonjunktoren har betydet, at et budgetteret underskud på Selvstyrets drifts- og anlægsbudget for 2016 blev vendt til et overskud som følge af stigende indtægter på grund af den stærke fremgang i fiskeriet. Likviditeten blev forbedret og den i forvejen beskedne gæld nedbragt. Skønnene for de offentlige finanser for det år, man er i, følges ikke tæt mellem finanslovens vedtagelse og fremkomsten af Landskassens regnskab ca. 1,5 år senere. Den aktuelle konjunktursituation betyder, at det budgetterede DAU-underskud i 2017 formentlig ikke vil blive realiseret, men vendt til et overskud.

Udfordringer i de kommende år

Selv om det aktuelt går godt med den grønlandske økonomi, skal de grønlandske politikere håndtere en række store udfordringer, hvis fremgangen skal fortsætte. De udbredte ønsker om større selvstændighed gør udfordringerne større.

På sigt er finanspolitikken uholdbar

Som udgangspunkt er finanspolitikken ikke holdbar. I disse år er der en meget stor andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder. På længere sigt vil den andel falde, og der vil blive flere ældre og gamle. De offentlige udgifter til især pensioner og hospitalsvæsen til de ældre og gamle vil stige i fremtiden, og det udgiftspres er ikke finansieret med de gældende regler. Der er behov for flere indtægter, gerne via nye erhverv.

Fiskeriet er fortsat det altdominerende eksport erhverv med deraf følgende risiko for samfundsøkonomien i tilfælde af, at priser eller mængder på fisk og skaldyr falder. Al erfaring siger, at mindst én af delene indtræffer med jævne mellemrum.

Der er derfor behov for en bredere erhvervsstruktur. Det igangværende rubinprojekt er vigtigt, men skalaen så lille, at der er behov for langt mere, hvis råstofudvinding skal blive et bærende erhverv. Turismen kan uden tvivl udvikles yderligere, men tiltrækningskraften er en uspolet arktisk natur, så der er grænser for vækstmulighederne. Hertil kommer, at aktiviteten helst skal spredes over hele året. Et højt omkostningsniveau og en geografisk struktur med en lille befolkning spredt over et stort område gør det vanskeligt at forestille sig nævneværdig fremstillingsindustri eller produktion af tjenesteydelser tilknyttet andet end infrastruktur og turisme, med forbehold for aktivitet knyttet til udnyttelse af de store uudnyttede vandkraftressourcer i Vestgrønland.

For langsom fremgang i uddannelsesniveauet

En bredere erhvervsstruktur med øget beskæftigelse til grønlandskfødte kræver et løft i uddannelsesniveauet. Der kan da også registreres fremgang på det punkt, men det går langsomt. Det er i den forbindelse særligt bekymrende, at Evalueringsinstituttet i to rapporter fra henholdsvis 2015 og 2016 har peget på, at både folkeskolen og læreruddannelsen har meget store problemer med bl.a. det faglige niveau. Der er taget initiativer vedrørende læreruddannelsen, men det tager tid, før de slår igennem på det

generelle faglige niveau i folkeskolen. En stærkere politisk opbakning, herunder lokalpolitisk og fra forældrene, bag behovet for større faglighed i skolen vil kunne fremskynde de nødvendige ændringer. En bredere erhvervsstruktur forudsætter således et løft i sprogkundskaberne, hvis det ikke skal blive arbejdskraft udefra, der bestrider de job, der kommer.

Investering i lufthavne muligvis ikke rentabelt

Der er aktuelle overvejelser om nogle meget store anlægsprojekter.

Naalakkersuisut har stiftet et 100 pct. selvstyrejet selskab, Kalaallit Airports A/S, med henblik på at anlægge, eje og drive lufthavne i Nuuk, Ilulissat og Qaqortoq, herunder undersøge mulighederne for at forlænge landingsbanerne i Nuuk og Ilulissat til 2.200 meter. Den længde vil gøre det muligt at flyve direkte mellem de to byer og store områder i Europa og Nordamerika. I dag foregår trafikken overvejende ved at flyve fra disse områder til lufthavnen i Kangerlussuaq og derfra videre med mindre fly til den endelige destination i Grønland. Lufthavnen i Kangerlussuaq blev anlagt af USA i 1941 med henblik på at få militære fly transporteret til Storbritannien under 2. verdenskrig og er derfor ikke planlagt til civile formål. Den blev placeret i Kangerlussuaq, der dengang ikke havde permanent bosættelse, for at sikre høj regelmæssighed.

Gennem årene har der været mange ønsker om en atlantlufthavn ved Nuuk, men andre ønsker har også været fremme. Kort efter overgangen til selvstyre i 2009 blev der nedsat en transportkommission, der i 2011 konkluderede, at det ville være rentabelt at bygge en atlantlufthavn ved Nuuk, hvis lufthavnen i Kangerlussuaq blev nedlagt. To atlantlufthavne ville være urentabelt.

Der er imidlertid ikke politisk opbakning til kun at bygge lufthavn i Nuuk. Kalaallit Airports er i gang med at udarbejde præcise skøn for omkostningerne ved nævnte tre lufthavne. Oprindeligt blev omkostningerne til at etablere runways, men ikke terminaler mv., anslået til 2,5 mia. kr., men det overslag er formentlig en del for lavt.

I de senere år har ca. 80.000 passagerer fløjet til Grønland årligt. Investeringerne pr. passager er derfor meget høje, også hvis den nye infrastruktur

fører til en stor fremgang i antallet af rejsende. Der er af samme grund en risiko for, at selskabet ikke kan finansiere forrentning og afskrivning af anlæggene med brugerbetaling. I den udstrækning, Selvstyret skal dække et underskud i selskabet, vil der være færre midler til andre formål, herunder erhvervsudvikling.

Anlægsprojekter giver risiko for flaskehalse

Der er endvidere planer om et stort byudviklingsprojekt ved Nuuk med boliger og institutioner til ca. 5.000 indbyggere. Det er kommunen, der er initiativtager, og overvejelserne er at lave projektet som offentligt-privat partnerskab, OPP. Der er tale om et projekt til adskillige milliarder kroner. Som for lufthavnens vedkommende gælder det, at det er projekternes grundlæggende rentabilitet, der afgør, om det er fornuftigt at føre projekterne ud i livet, ikke rent finansieringstekniske overvejelser.

Hvis både lufthavne og byudviklingsprojektet føres ud i livet samtidigt, vil det uundgåeligt føre til flaskehalse og øgede omkostninger, da aktiviteten på bygge- og anlægsområdet også er høj i bl.a. Danmark og Island.

De store anlægsprojekter betyder, at der er en risiko, direkte eller indirekte, for Selvstyrets finanser, primært via risikoen for øgede udgifter, hvis økonomien i projekterne ikke hænger sammen.

Selvstyrets indtægtsside er også sårbar

Fremskredne overvejelser om ændret fiskerilovgivning indebærer, at fordelingen af den samlede kvote for rejer ønskes ændret fra 43 pct. til det indenskærs fiskeri og 57 pct. til det havgående til en fifty-fifty fordeling. Som forholdene er i dag, er det kun det havgående fiskeri, der betaler rejeafgift. Det er en afgift på den fangede mængde, hvor satsen afhænger af bl.a. verdensmarkedsprisen. Afgiften indbragte 170 mio. kr. i 2016. Forskellen på beskatningen indenskærs/udenskærs skyldes især hensynet til

beskæftigelsen på fabrikker på land, men afspejler også en høj produktivitet, og dermed en høj værditilvækst, i det havgående fiskeri med deraf følgende betalingsevne. Det vil derfor næppe være muligt at pålægge det indenskærs fiskeri samme afgift som det havgående, ligesom provenuet fra indkomst- og selskabsskatter kommer under pres.

Lidt over halvdelen af Selvstyrets indtægter stammer fra den danske stats bloktilskud. Bloktilskuddet reguleres med den danske løn- og prisudvikling. Det sættes ikke op, hvis Selvstyret overtager nogle af de områder, hvor Danmark til nu har afholdt udgifterne, men sættes ned, hvis Grønland får store indtægter fra råstofudvinding. En grønlandsk overtagelse af flere områder fra dansk administration indebærer således øgede udgifter uden medfølgende indtægter.

Økonomi og selvstændighed er svært at forene

Der er samtidig et udbredt politisk ønske i Grønland om større selvstændighed, men opbakningen er i henhold til meningsmålinger beskeden, hvis det skal være på bekostning af levestandarden. Der er derfor en modstrid mellem den udbredte støtte til store projekter, som ikke er dokumenteret rentable, eller som indebærer høj risiko, opbakning til planer om at nedsætte produktiviteten i landets bærende erhverv med deraf følgende risiko for svigtende offentlige indtægter og endelig opbakning til ønsker om øget selvstændighed. Det sidste kræver stor udgiftsdisciplin og behov for øgede indtægter. Det grønlandske parlament, Inatsisartut, har i foråret nedsat en forfatningskommission, der skal udarbejde to forslag til en forfatning. Det ene forslag skal kunne rummes inden for rammerne af rigsfællesskabet, det andet skal rumme en højere grad af selvstændighed. Især hvis ønskerne går i retning af en så høj grad af selvstændighed, at bloktilskuddet falder bort, er det nødvendigt, at alle initiativer har økonomisk rentabilitet som et ufravigeligt omdrejningspunkt via et gennearbejdet beslutningsgrundlag.

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

Redaktionen er afsluttet
4. august 2017



**DANMARKS
NATIONALBANK**

KONTAKT

Anders Møller Christensen
Konsulent
Økonomi og Pengepolitik

amc@nationalbanken.dk
+45 3363 6587

ØKONOMI OG PENGEPOLITIK