

DANMARKS NATIONALBANK

28. NOVEMBER 2018 — NR. 20

GRØNLANDSK ØKONOMI

Stærk vækst og mangel på arbejdskraft



Risiko for overophedning

Efter flere år med stærk fremgang i den grønlandske økonomi er ledigheden lav og presset på arbejdsmarkedet stort. Risikoen for overophedning er derfor høj, og der er behov for en stram finanspolitik.



Lufthavsprojekter vil øge presset

Planer om store investeringer i tre lufthavne for at forbedre infrastruktur og erhvervsmuligheder vil øge presset på økonomien, især hvis de bygges samtidigt. Grønlands Økonomiske Råd anbefaler, at projekterne gennemføres gradvist.



Selvstændighed og erhvervs politik

Ønsket om større selvstændighed og høj levestandard er vanskeligt af realisere. Det forudsætter bl.a. et bredere erhvervsgrundlag og fokus på effektivitet og holdbarhed i både offentlig og privat sektor, især i fiskeriet.

INDHOLD

- 3 GODT FISKERI TIL HØJE PRISER
- 4 ERHVERVSUDVIKLING OG ØGET SELVSTÆNDIGHED
- 5 UDVIKLING AF FISKERIET OG FORSLAG TIL LOVGIVNING
- 5 ARBEJDSSTYRKENS KVALIFIKATIONER
- 6 LUFTHAVNE OG DERES FINANSIERING

Grønlands økonomi har vist stærk fremgang i de senere år. Især større fangster af fisk og skaldyr, der er solgt til gode priser, har bidraget, men der har også været fremgang i forbrug og investeringer samt øget råstofudvinding.

Hvis planerne om store investeringer i lufthavne som forventet realiseres, øger det risikoen for overophedning af økonomien i de kommende år. I 2014-16 voksede økonomien realt med 4,4 pct. om året. Grønlands Økonomiske Råd skønner i sin rapport fra oktober, at væksten i bruttonationalproduktet, BNP, aftog til 1,2 pct. i 2017 og bliver ca. 3 pct. i både 2018 og 2019.

Væksten 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 5 pct. i 2018. Manglen på arbejdskraft er i mange tilfælde søgt afhjulpet ved at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, herunder også ufaglært. De offentlige finanser afspejler den gunstige konjunktursituation. Med 2014 som en undtagelse har der i de senere år været overskud på drifts- og anlægssaldoen, selv om der i flere af årene har været budgetteret med underskud. Finanspolitikken kan med fordel strammes op ved at være meget tilbageholdende med andre udgifter, hvis byggeriet af lufthavne sættes i gang.

Som følge af økonomiens store afhængighed af et enkelt erhverv, fiskeriet, har selvstyret og dets forgænger, hjemmestyret, 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 2017 en rentebærende bruttogæld på ca. 22 pct. af BNP, mens den rentebærende nettogæld var ca. 6 pct. Til sammenligning var den danske ØMU-gæld, som dækker over nogenlunde de samme ting som den rentebærende bruttogæld, på 36 pct. af BNP.

Fakta om Grønland

Boks 1

Valuta	Danske kroner
Folketal (antal, primo 2018)	55.860
heraf i Nuuk (hovedstad)	17.796
Befolkning 18-64 år	36.244
Beskæftigelse ¹ (2016)	24.922
Ledighed ² (2016)	1.971
BNP (mia. kr., 2016)	18,2
pr. capita ³ (1.000 kr.)	326,2

Kilde: Grønlands Statistik, Danmarks Statistik og egne beregninger.

1. Gennemsnit af månedstal.
2. Tilnærmet ILO-definition, gennemsnit af månedstal.
3. Til sammenligning var BNP pr. capita i Danmark ca. 361.000 kr. i 2016.

Stærk fremgang i den grønlandske økonomi

Tabel 2

	2012	2013	2014	2015 ¹	2016 ¹	2017 ²	2018 ²	2019 ²
BNP	1,4	-1,7	5,3	0,3	7,7	1,2	2,9	3,0
Import af varer og tjenester	-30,0	-6,6	-11,5	-1,8	6,4	-1,7	7,0	9,7
Forsyning i alt	-13,9	-3,8	-1,2	-0,3	7,1	0,5	4,3	5,2
Privat forbrug	-1,4	-1,8	2,3	0,0	3,8	1,2	1,9	2,6
Offentligt forbrug	1,0	4,1	-0,2	-0,4	3,5	0,7	0,6	0,6
Bruttoinvestering	-38,6	-20,9	-22,2	16,0	11,1	2,7	5,2	18,9
heraf råstofefterforskning	-59,9	-49,2	-52,7	68,4	-41,8	-19,8	19,6	12,1
heraf bygninger og anlæg	3,2	-21,1	-11,0	19,5	31,0	4,4	2,7	24,4
Eksport af varer og tjenester	-3,9	2,4	11,8	-10,5	12,8	-2,3	11,0	2,9

Anm.: Forsyningsbalancen, årlig realvækst i procent.

Kilde: Grønlands Statistik.

¹ Foreløbige tal.

² Økonomisk Råds skøn.

Godt fiskeri til høje priser

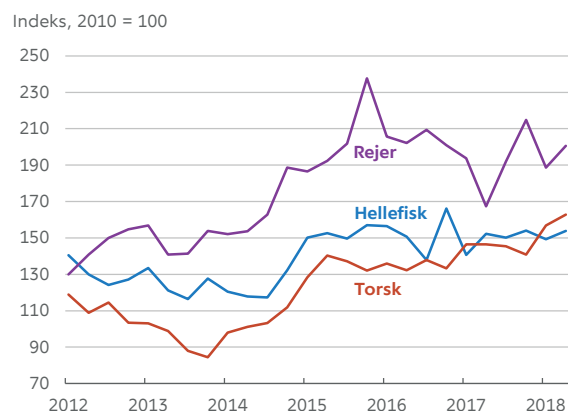
Det nuværende opsving er skabt af fremgang i fangst og forarbejdning af fisk og skaldyr. Det afspejler, at fiskeriet er det altdominerende eksporterhverv i Grønland. Omkring 95 pct. af vareeksporten stammer fra fiskeriet, og heraf er næsten halvdelen rejer, som derfor er den økonomisk set vigtigste art 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, jf. figur 1.

Samtidig har der, fra et lavpunkt i 2015, været fremgang i fangsterne af rejer, jf. figur 2. Den udvikling er fortsat i 2018, hvor fangsten i 1. halvår steg med mere end 20 pct. sammenlignet med samme periode i 2017. Fiskeriet af rejer er MSC-certificeret som bæredygtigt. Det krav skal være opfyldt for at kunne sælge til mange af de store opkøbere af fisk og skaldyr. 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.

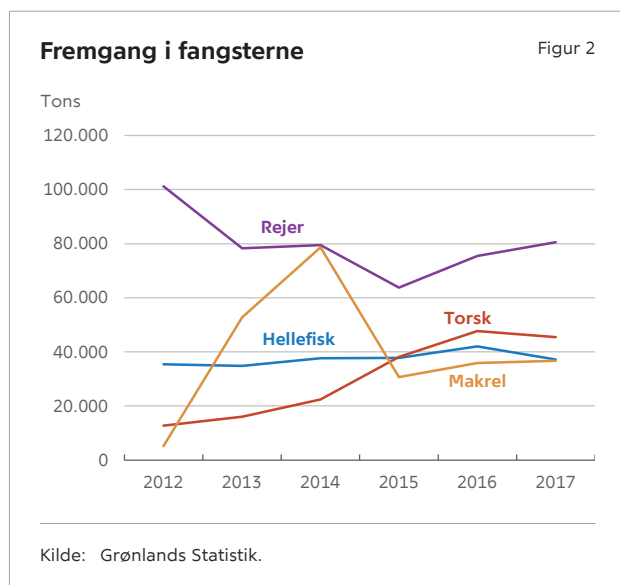
Stabile og høje fiskepriser

Figur 1



Anm.: Seneste observation er 2. kvartal 2018.

Kilde: Grønlands Statistik.



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

I 2017 faldt fangsterne af hellefisk i grønlandsk farvand med mere end 10 pct., hvilket i nogen grad må tilskrives en meget streng vinter. I 1. halvår 2018 var fangsterne 7 pct. højere end i samme periode i 2017.

Bestandene af hellefisk udvikler sig ikke ens på det åbne hav og tæt på kysten. Den biologiske rådgivning for 2019 for det havgående fiskeri i Davisstrædet og Baffinbugten er øget med mere end 10 pct., mens rådgivningen for de kystnære områder er sat ned med 10-20 pct. afhængigt af område. I de sidstnævnte områder bliver de fangede fisk stadig mindre år for år, og det er et muligt tegn på, at fiskeriet er uholdbart. Skulle de kystnære bestande blive overfisket, har det i sig selv ingen konsekvenser for bestandene på det åbne hav.

Fangsterne af *torsk* faldt med ca. 5 pct. i 2017 efter at være steget i en længere årrække. Fiskeriet oversteg

alle årene den biologiske rådgivning, som ønskede at sikre, at der blev opbygget en gydebestand. Faldet i fangsterne er fortsat i 2018.

Alt i alt er der fremgang i fiskeriet og med gode priser, men også en tendens til, at nogle arter overfiskes i områder, der ikke er MSC-certificerede. Det giver anledning til bekymring.

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. Staten afholder årlige udgifter på disse områder for et stort trecifret millionbeløb. 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. Det offentlige forbrug udgjorde således 43 pct. af BNP i 2016 mod 25 pct. i Danmark. Den andel må nødvendigvis falde. For at kunne skabe 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 fremskridt mod et bredere erhvervsgrundlag.

I de senere år har der således været fremgang i turismen, og planerne om at ændre lufthavnsstrukturen skyldes i nogen grad ønsket om at styrke den udvikling.

Efter nogle år uden råstofudvinding er et projekt om udvinding af rubiner aktivt. Det beskæftiger ca. 30 personer. Omkring det kommende årsskifte vil et andet projekt om udvinding af anorthosit, en aluminiumsoxid, gå i gang med nogenlunde samme beskæftigelse.

En række andre råstofprojekter nærmer sig også udvindingsstadiet. De udgør vigtige bidrag til en mere diversificeret erhvervsstruktur, men vil ikke være tilstrækkelige til at skabe økonomisk grundlag for at erstatte bloktilskuddet.

Aktiviteten ved efterforskning af råstoffer er også stigende, men på et langt lavere niveau end i begyndelsen af årtiet, hvor selskaber brugte milliardbeløb på prøveboringer efter olie i havet vest for Grønland.

Udvikling af fiskeriet og forslag til lovgivning

Arbejdet med en ny fiskerilov i Grønland har været i gang i nogle år. Et helt centralt emne i debatten er, hvordan fangsterne skal fordeles mellem det kystnære og det havgående fiskeri, især for rejernes vedkommende. Der har været fremsat lovforslag om at flytte kvoter fra det havgående til det kystnære fiskeri. Rederier i det havgående fiskeri har udtrykt, at de vil bringe en sådan lov for domstolene. Usikkerheden om fremtiden har formentlig også udskudt investeringer med dertilhørende udvikling af erhvervet.

Den politiske aftale, der blev indgået ved omdannelsen af det grønlandske landsstyre, Naalakkersuisut, i oktober 2018, indebar, at de hidtidige forslag til en ny fiskerilov blev sat på pause. Der nedsættes i stedet en fiskerikommission med repræsentanter fra alle sider af erhvervet. Hensigten er, at de skal afslutte arbejdet i løbet af 2019.

Grønland er i dag et globalt foregangsland i at anvende afgifter på fangst af fisk og skaldyr. Ressourceafgifterne er udformet, så der skal betales en afgift pr. kg fangst, som afhænger af markedsprisen på produktet. Jo højere pris, jo højere afgift for alle

deltagere i fiskeriet. Hvis priserne er høje, sikrer afgiften, 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.

I 2017 indbragte ressourceafgifterne ca. 275 mio. kr., næsten lige så meget som afgifterne på øl, vin, spiritus og cigaretter tilsammen. I den forbindelse skal det nævnes, at alkoholforbruget pr. voksen i Grønland er lavere end i Danmark, men afgiftssatserne er til gengæld meget højere. Ressourceafgifterne må anses som et langt bedre middel til at sikre samfundet et afkast af dets ressourcer end at øge antallet af fiskere i erhvervet. Det ville umiddelbart indebære, at produktiviteten faldt i landets dominerende eksport-erhverv. Hvis der indsættes mere arbejdskraft end nødvendigt til at fange den samme mængde fisk, er det i realiteten et skridt væk fra ambitionerne om øget selvstændighed og uafhængighed af bloktilskuddet, ikke mindst i den nuværende situation, hvor der er udbredt mangel på arbejdskraft.

Arbejdsstyrkens kvalifikationer

Der er i stedet behov for at øge udbuddet af kvalificeret arbejdskraft, så man bliver mindre afhængig af arbejdskraft udefra. Det vil øge produktiviteten 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, dertilhørende 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 tilføre flere midler.

Lufthavne og deres finansiering

Naalakkersuisut har i nogle år haft planer om en ganske gennemgribende ændring af lufthavnsstrukturen.

I dag foregår persontransporten til og fra Grønland kun med fly, ligesom flytrafik dominerer den interne transport undtagen ved korte afstande, hvor sejlsads 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 lufthavnens 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, hvorefter de flyver med mindre fly til den endelige destination, for nogle byers vedkommende med mellemlandinger. Kun meget få passagerer har Kangerlussuaq som endeligt rejsemål. Lufthavnen, som blev anlagt af USA i 1941 til militære formål og med tilstrækkelig længde til at betjene stort set alle fly, er kun yderst sjældent udsat for, at den ikke kan beflyves på grund af dårligt vejr. Da permafrosten smelter under dele af landingsbanen, vil der dog i løbet af få år skulle afholdes store omkostninger, hvis den nuværende banelængde på 2.810 meter skal fastholdes.

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 i 2015 en principbeslutning om at modernisere infrastrukturen og styrke erhvervsudviklingen i Grønland.

Naalakkersuisut foreslog derfor i 2016 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.

Til at føre projektet ud i livet stiftede Naalakkersuisut et 100 pct. selvstyrejet selskab, Kalaallit Airports A/S. Lufthavnene skulle finansieres via et kapitalindskud 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.

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

Den del af aftalen betyder, at Kalaallit Airports skal deles i to selskaber, et vedrørende lufthavnene i Nuuk og Ilulissat, hvor staten er medejer, og et vedrørende lufthavnen i Qaqortoq, hvor staten ikke deltager.

Til at finansiere lufthavnene i Nuuk og Ilulissat er det hensigten, at staten skyder 700 mio. kr. ind som egenkapital i tillæg til 1.400 mio. kr. fra selvstyret og får en tilsvarende ejerandel i selskabet. Desuden skal staten stille garanti for lån til selskabet på 450 mio. kr. og yde selskabet et genudlån på samme beløb.

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

optages. Til gengæld får staten indflydelse som mindretsaktionær.

Umiddelbart efter, at aftalen var indgået, opstod der politisk uro. Partii Naleraq forlod regeringen i protest. De tre tilbageværende regeringspartier fortsatte som mindretsregering, men med en samarbejdsaftale med partiet Demokraterne på trafik- og fragtområdet. Samarbejdsaftalen indebærer, at alle dem, der er valgt til Inatsisartut fra aftalepartierne og deres suppleanter, har skrevet under på at arbejde for, at aftalen med den danske stat bliver vedtaget i dette efterår, samt for, at lufthavnsbyggeriet i Qaqortoq gennemføres.

Det må derfor anses for overvejende sandsynligt, at lufthavnsprojektet bliver gennemført i to selskaber, hvor det, der omfatter lufthavnen i Qaqortoq, vil give underskud, men alligevel realiseres af regionalpolitiske grunde.

En særlig problemstilling i den interne grønlandske diskussion er, om lufthavnen i Kangerlussuaq skal omdannes til en helikopterplads eller til en bane på 1.500 meter, hvor den ende af banen, der har de største problemer med den svindende permafrost, bliver nedlagt.

Efter at aftalen med staten var indgået, har USA ytret interesse for at bidrage til finansieringen af lufthavne i Grønland. Der er ingen information om, hvad amerikanerne konkret overvejer. I dag benytter de primært lufthavnen ved Thule Air Base.

Byggeriet i Nuuk og Ilulissat kan tidligst komme i gang i løbet af 2019 og planlægges gennemført nogenlunde samtidigt. Arbejdskraften vil overvejen- de komme fra udlandet, da der ikke er nævneværdig ledig kapacitet i den grønlandske anlægsbranche. For at mindske risikoen for, at anlægssektoren og hjælpebrancherne overophedes, anbefaler Økonomisk Råd, at lufthavnene bygges en efter en. Det vil også gøre det muligt at udnytte erfaringerne fra de første aktiviteter ved de senere anlæg.

Hvor ligger lufthavnene

Figur 3



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

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, engelsk og grønlandsk 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
8. november 2018

Anders Møller Christensen
Konsulent
ØKONOMI OG PENGEPOLITIK



**DANMARKS
NATIONALBANK**