

DANMARKS NATIONALBANK

24. NOVEMBER 2022 — NR. 13

GRØNLANDSK ØKONOMI

Pres på økonomien og voksende reformbehov



Højkonjunktur og mangel på arbejdskraft

Produktionskapaciteten er tæt på fuldt udnyttet, og der er stor mangel på kvalificeret arbejdskraft. Presset ses tydeligst i Nuuk, hvor risikoen for overophedning også er størst.



Moderat inflationspres

Prisstigningerne er fortsat beskedne som følge af landets særlige infrastruktur på energiområdet. Fastprisaftaler på olie dæmper inflationen i år og i 2023, men på længere sigt er det ikke muligt at skærme Grønland mod stigende globale priser.



Voksende reformbehov

Finanspolitikken er klart uholdbar på længere sigt, og de offentlige udgifter kan ikke finansieres med de gældende regler for beskatning. Der er voksende behov for reformer, herunder af skattesystemet og uddannelser.

Højkonjunktur og beskedent inflationspres

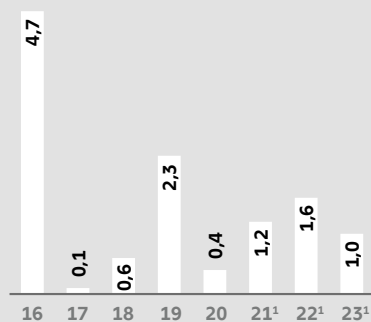
Grønland befinder sig i en højkonjunktur med tæt på fuld udnyttelse af produktionskapaciteten og voksende behov for udenlandsk arbejdskraft og ressourcer. Det er især store bygge- og anlægsinvesteringer i lufthavne og anden infrastruktur, der holder aktiviteten oppe i disse år. Turismen er samtidig vendt stærkt tilbage efter et par tabte turistsæsoner i 2020 og 2021. Grønlands Økonomiske Råd forventer på den baggrund, at opsvinget i økonomien, som startede i 2016 med gode tider for fiskeriet, kan fortsætte i de kommende år, se figur 1.

Fremgangen ses tydeligt på arbejdsmarkedet, hvor antallet af registrerede ledige faldt til under 1.000 i september 2022. Det er det laveste niveau nogensinde, men tallet dækker over store regionale forskelle i den økonomiske udvikling. Presset på arbejdsmarkedet er størst i hovedstaden Nuuk og i større byer nordpå. I Sydgrønland og i Tasiilaq på østkysten er ledigheden fortsat betydelig og afspejler en væsentligt svagere økonomisk udvikling.

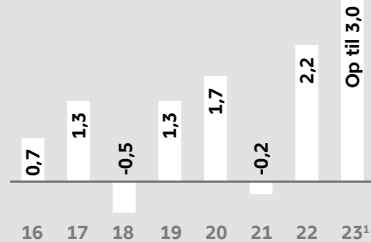
Figur 1

Fakta om Grønlands økonomi

Vækst i BNP, pct.

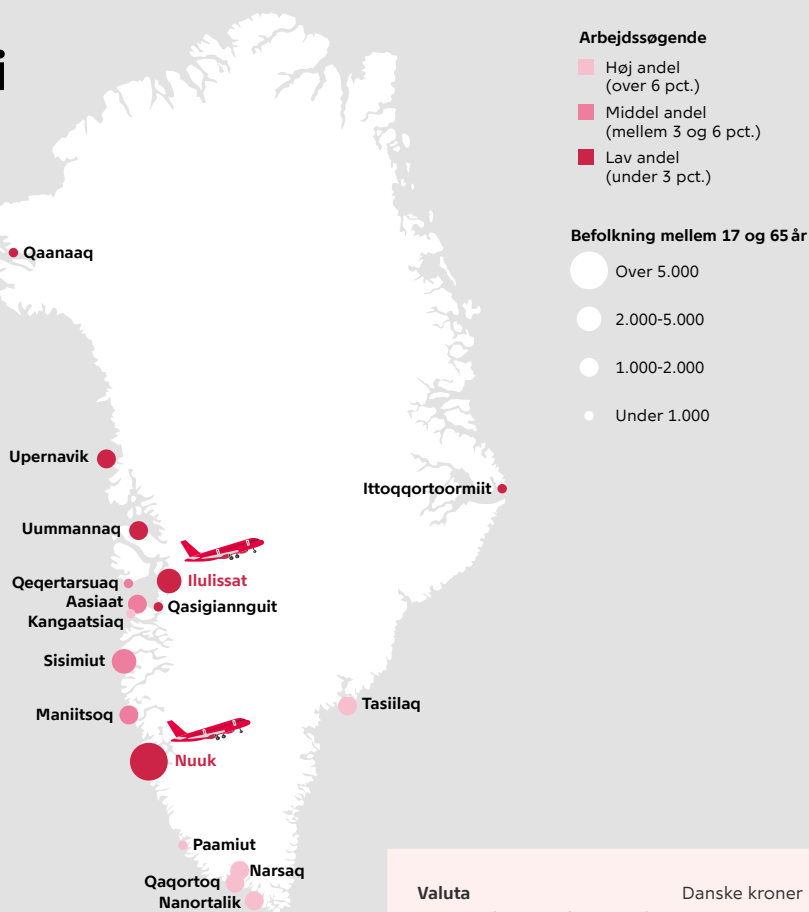


Stigning i forbrugerpriser, pct.



Kilde: Grønlands Statistik og Danmarks Statistik.

- Skøn for realvækst i BNP fra Grønlands Økonomiske Råd, september 2022.
- Gennemsnit af månedstal.
- Til sammenligning var BNP pr. indbygger i Danmark ca. 398.600 kr. i 2020.



| Valuta | Danske kroner |
|--|---------------|
| Folketal (antal, primo 2022) | 56.562 |
| – heraf i Nuuk (hovedstad) | 19.261 |
| Befolkning 17-64 år | 38.207 |
| Beskæftigelse ² (2020) | 26.808 |
| Ledighed ² (2020) | 1.431 |
| BNP (mia. kr., 2020) | 20,1 |
| – pr. indbygger ³ (1.000 kr.) | 358,8 |

Nuuk skiller sig med over 19.000 indbyggere ud som den suverænt største grønlandske by, og indbyggermæssigt er der langt ned til Sisimiuts 5.500 indbyggere og Ilulissats 4.700. Nuuk er den eneste by med nettotilflytning i de senere år, og boligmangel bremser reelt for en yderligere koncentration af den grønlandske befolkning i hovedstaden.

Beskedent inflationspres i år

De grønlandske forbrugerpriser var i juli 2022 2,2 pct. højere end året før. Det er et beskedent inflationspres sammenlignet med andre lande og hænger i høj grad sammen med landets energiforsyning. Forsyningen af el og varme sker fra regionale vandkraftværker eller mindre, lokale dieseldrevne el- og kraftværker. Det selvstyrejede selskab Polaroil har desuden forsyningspligten til levering af olie- og dieselprodukter til Grønland via en servicekontrakt, og der blev længe før krigen i Ukraine indgået prissikringsaftaler for perioden 2021 til 2023. De indgåede aftaler om fast pris på olieprodukter har indtil videre afskærmet landet fra prisstigninger på energiprodukter og bidraget til det beskedne inflationspres i år.

Den beskedne inflation skyldes også, at der gennem en årrække har været et fald i udgifterne til boligbenyttelse, som omfatter husleje, el, vand og varme. Faldet hænger bl.a. sammen med, at det politiske hensyn til at bevare lave huslejer og lave takster på el, varme og vand er vægtet højere end at skaffe midler til den nødvendige renovering og vedligeholdelse af de mange offentligt ejede boliger.

På nogle områder ses prisstigninger dog tydeligt, bl.a. på importerede fødevarer, fragt og olieprodukter til fiskerierhvervet uden for servicekontrakten.

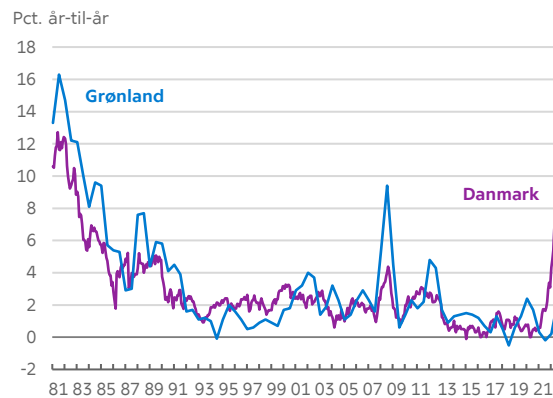
På længere sigt er det ikke muligt at afskærme Grønland fra den internationale prisudvikling, og højere energipriser vil løfte forbrugerpriserne, især når fastprisaftalerne udløber i 2023. Set over en længere periode har der været en tydelig sammenhæng mellem dansk og grønlandsk inflation som følge af fælles valuta og stor samhandel, se figur 2.

Gode år i fiskeriet har styrket økonomien

Fiskeriet er det dominerende erhverv, og vareeksporten består altovervejende af fiskeprodukter i varierende forarbejdningsgrad. De vigtigste arter i eksporten er rejer, hellefisk og torsk. Alene eksporten af rejer udgør halvdelen af vareeksporten.

Der er stor forskel på dansk og grønlandsk inflation i 2022

Figur 2



Anm.: Figuren viser stigning i forbrugerprisindekset.
Kilde: Grønlands Statistik og Danmarks Statistik.

Fangstmængderne i det vigtige rejefiskeri har i en årrække udviklet sig gunstigt og steg også i 2021. Fiskeriet af rejer er MSC-certificeret som bæredygtigt, og kvoterne følger den biologiske rådgivning om et bæredygtigt fiskeri. Det samme gælder for det havgående hellefiskeri. Andre dele af fiskeriet reguleres til gengæld problematisk, særligt det kystnære fiskeri efter hellefisk og torsk, hvor fisketrykket langt overstiger den biologiske rådgivning og derfor ikke er bæredygtigt.

Selvstyret nedsatte i 2019 en fiskerikommission, som i 2021 anbefalede en række konkrete initiativer for at sikre et mere bæredygtigt fiskeri og et større afkast til samfundet af den vigtige ressource. En opfølgning på kommissionens anbefalinger er en vigtig forudsætning for langsigtet at styrke erhvervet.

Priserne på fisk og skaldyr er steget i 2022, hvilket kan ses i sammenhæng med de generelle internationale prisstigninger på fødevarer. I 2. kvartal 2022 var de grønlandske eksportpriser på rejer 10 pct. højere end året før, prisen på hellefisk var 19 pct. højere, mens prisen på torsk steg 34 pct.

Eksportpriser på fisk og skaldyr har stor betydning for grønlandsk velstand. De stigende priser på fiskeprodukter er en forudsætning for at opnå forbedringer af forholdet mellem eksportpris og importpris i udenrigshandlen (bytteforholdet) og dermed begrænse velstandstabet af dyrere import.

Siden 2014 er prisen på fiskeprodukter steget betydeligt mere end importpriserne, se figur 3. Bytteforholdet i udenrigshandlen er dermed styrket betydeligt, så eksporten af fisk og skaldyr har kunnet finansiere en voksende importmængde.

De stigende eksportpriser har dermed styrket Grønlands forbrugs- og investeringsmuligheder. Det bytteforholdskorrigerede (reale) bruttonationalprodukt, BNP, giver et indtryk af denne velstandsgevinst: BNP voksede i gennemsnit ca. 1 pct. om året fra 2010 til 2020, mens bytteforholdskorrigeret BNP voksede 2,4 pct. om året i samme periode ifølge en analyse fra Grønlands Økonomiske Råd. De gode år i fiskeriet har smittet bredt af på forbruget i samfundet, på investeringerne i fiskeriet og på selvstyrets indtægter fra den såkaldte ressourcerenteafgift på fisk og skaldyr.

Store investeringer i infrastrukturen

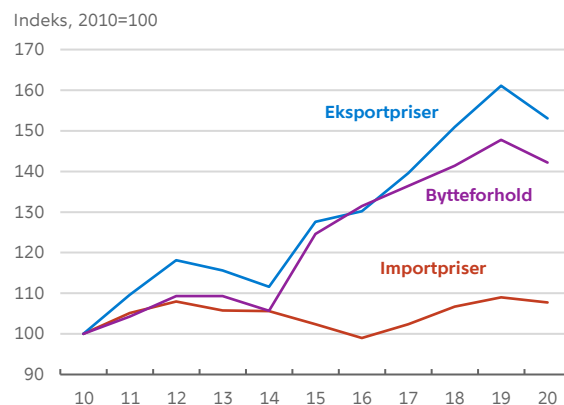
Investeringerne har udgjort omkring 30-35 pct. af BNP siden 2019, og det er især bygge- og anlægsområdet, som bidrager til det høje niveau. To store lufthavne til samlet 3,9 mia. kr. er ved at blive anlagt i henholdsvis Nuuk og Ilulissat. Den danske stat deltager i finansieringen af disse projekter. Anlæggelsen af den nye lufthavn i Nuuk startede i 2019, og anlægsarbejderne ventes færdige i år, hvorefter nye terminalbygninger mv. skal opføres. Lufthavnen forventes at stå færdig ved udgangen af 2024. Lufthavnen i Ilulissat bliver færdig lidt senere end i Nuuk, formentlig i 2025. Der bliver desuden anlagt en mindre lufthavn i den sydgrønlandske by Qaqortoq til ca. 1 mia. kr., som efter planen kan tages i brug i 2025.

På energiforsyningsområdet er der i 2021 truffet beslutning om at etablere vandkraftværker til energiforsyning af Nuuk, Aasiaat og Qasigiannqut til samlet set mellem 3,8 og 4,6 mia. kr. Der er også truffet aftale om, at den danske stat eventuelt kan deltage i finansieringen af disse projekter. To moderne affaldsforbrændingsanlæg er desuden under etablering i Sisimiut og Nuuk og ventes færdige henholdsvis næste år og i 2024. Det er yderst påkrævede investeringer for at sikre en miljømæssig forsvarlig affaldshåndtering i landet.

Aktiviteten inden for minedrift er beskeden. Aktuelt er der to miner i drift, der udvinder rubiner og anorthosit. Samlet set beskæftiger de to miner under 100 personer. Der er tildelt udnyttelsestilladelser til en række andre mineralprojekter, som dog ikke er igangsat på grund af manglende privat finansiering.

Høje priser på fisk og skaldyr siden 2014 har styrket bytteforholdet markant og styrket velstanden

Figur 3

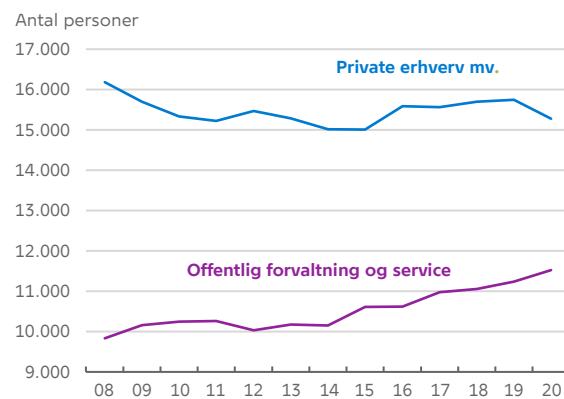


Anm.: 2020 er seneste år med nationalregnskabsdata. Priser på fisk og skaldyr faldt globalt i 2020-21 på grund af coronanedlukninger mv., men er steget igen i 2022.

Kilde: Grønlands Statistik.

Der er kommet flere offentligt ansatte under opsvinget, mens beskæftigelsen i private erhverv er omtrent uændret

Figur 4



Anm.: Beskæftigelsen i *Private erhverv mv.* er samlet beskæftigelse minus beskæftigelse i offentlig service og forvaltning.

Kilde: Grønlands Statistik.

Offentlige underskud trods højkonjunktur

Coronakrisen resulterede i underskud på de offentlige finanser i 2020 og 2021, blandt andet steg udgifterne til hjælpepakker, nødbeflyvning og sundhedsvæsen. Finanslovsforslaget for 2023 indebærer offentlige underskud i både 2023 og 2024, selvom højkonjunktoren og den rekordlave ledighed burde resultere i solide offentlige overskud.

Noget af forklaringen på det paradoks er den meget omfattende anlægsaktivitet, hvor nogle udgifter finansieres via Landskassen. Underskuddene hænges sammen med de forudgående års udgiftsvækst. Beskæftigelsen i offentlig forvaltning og service er steget i takt med opsvinget i økonomien, mens den private beskæftigelse i det store hele har holdt sig uændret under opsvinget, se figur 4. Den fortsatte fremgang i antallet af offentligt ansatte lægger et pres på den offentlige økonomi og begrænser mulighederne for at udvikle den private sektor fremadrettet.

Store udfordringer venter forude

Selvom det går godt for den grønlandske økonomi, er der en række store udfordringer, som de grønlandske politikere skal håndtere, hvis fremgangen skal fortsætte.

Det aktuelle pres på arbejdsmarkedet gør kun udfordringerne større. De fleste planlagte infrastrukturprojekter er meget store målt op mod økonomiens størrelse. Med udbredt mangel på kvalificeret arbejdskraft er der risiko for, at projekterne kan overophede og destabilisere økonomien, hvis de ikke er afstemt efter hinanden og konjunktursituationen. Udfordringen med mangel på kvalificeret arbejdskraft er en alvorlig risiko for den fortsatte fremgang i økonomien.

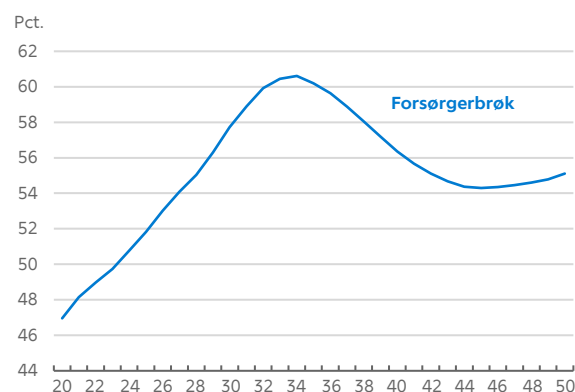
Finanspolitikken er klart uholdbar

En stor andel af befolkningen er aktuelt i den erhvervsaktive alder. Det vil ændre sig meget over de næste årtier, hvor der vil blive langt flere ældre og færre unge, se figur 5.

De offentlige udgifter til pension, sundhedsvæsen og ældrepleje vil derfor stige i fremtiden, og det udgiftspres er ikke finansieret med de gældende regler. De offentlige indtægter kan ikke følge med udgiftspreset, og finanspolitikken er derfor klart uholdbar på længere sigt. Det er særligt udviklingen i bloktilskuddet fra den danske stat, der er årsag til den faldende tendens i indtægter som andel af BNP i de kommende årtier, se figur 6. Bloktilskuddet reduceres langsomt som andel af BNP, da den grønlandske vækst i gennemsnit er højere end den danske vækst, og bloktilskuddet reguleres efter dansk løn- og prisudvikling. I midten af 1990'erne udgjorde bloktilskuddet fx 35 pct. af grønlandsk BNP,

Færre personer i den erhvervsaktive alder skal forsørge flere ældre og gamle i de kommende årtier

Figur 5

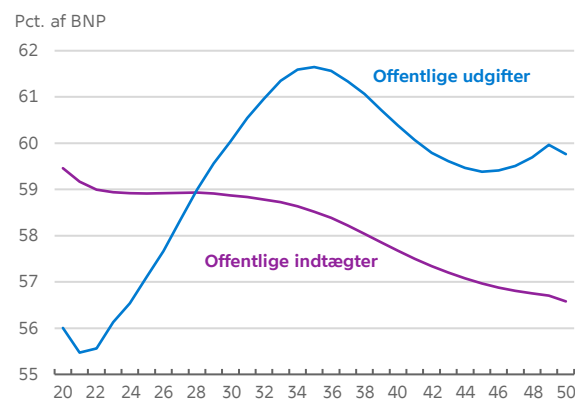


Anm.: Forsørgerbrøken er antal personer under 17 år og antal personer over 65 år målt i forhold til antal personer mellem 17 og 65 år.

Kilde: Grønlands Statistik.

De offentlige udgifter løber fra indtægterne, og finanspolitikken er klart uholdbar på længere sigt

Figur 6



Anm.: Indtægter og udgifter er ekskl. renter. Differencen svarer til den primære offentlige saldo. Indtægter er inkl. bloktilskuddet fra Danmark.

Kilde: Grønlands Statistik og Grønlands Økonomiske Råd, september 2022.

og den andel er faldet til ca. 20 pct. i 2020 og ventes at falde yderligere.

Holdbarhedsproblemet nødvendiggør politiske prioriteringer, der både kan begrænse udgiftsvæksten og skabe flere skatteindtægter via bl.a. højere erhvervsdeltagelse og nye erhverv inden for råstofsektoren, turisme mv.

Reformdagsordenen er derfor stor, og den grønlandske regering, Nalakkersuisut, har annonceret et større udspil med reforminitiativer i 2023 til håndtering af bl.a. holdbarhedsproblemet og reform af skattesystemet.

Modernisering af skattesystemet

Der er en række problemer i skattesystemet og i samspillet mellem beskatningen og de sociale ydelser. For nogle befolkningsgrupper er den effektive beskatning fx tæt på 100 pct.

Beskatningsbasen er forholdsvis smal med stor vægt på beskatning af arbejdsindkomster, afgifter på importerede varer og ressourcerenteafgiften på fisk og skaldyr.

I indkomstbeskatningen er der en ubalance mellem en høj beskatning af arbejdsindkomster og meget lempelig beskatning af kapitalindkomster. Boliger beskattes hverken løbende via fx en værdibeskatning eller en skat på brugsretten til grunde. Jord er fælles-eje i Grønland, men brugsretten kan overgives til en privat bruger. Manglende boligbeskatning øger uligheden i samfundet, da boliger typisk er ejet af familier med højere indkomster end gennemsnittet.

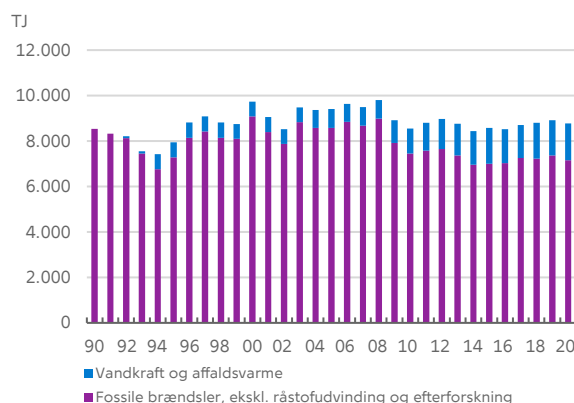
Der pålægges afgifter på en række varer, især importvarer. Afgift på importerede olie- og dieselprodukter er imidlertid påfaldende lav, hvilket er med til at billiggøre forbruget af fossile brændsler. Omkring 82 pct. af Grønlands samlede energiforbrug dækkes fortsat af fossile brændsler trods en stigende udbredelse af vandkraft og affaldsvarme, se figur 7. I forhold til andre lande har Grønland således en lempelig beskatning af fossile brændsler og dermed drivhusgasser.

Voksende gæld og risikoeksponering

Selvstyret, kommunerne og de offentligt ejede aktieselskaber havde i 2021 en rentebærende gæld på 5,6 mia. kr., hvilket svarer til 27 pct. af BNP. Når de likvide beholdninger i bl.a. selvstyret medregnes, udgør den nettorentebærende gæld 17 pct. af BNP.

Trods stigende betydning af vandkraft kommer 82 pct. af energiforbruget fortsat fra import af fossile brændsler

Figur 7



Anm.: Faktisk energiforbrug ekskl. fossilt energiforbrug inden for råstofudvinding og efterforskning, hvor energiforbruget ekstraordinært steg til 1.759 terajoule, TJ, i 2010 og 2.267 TJ i 2011 i forbindelse med olieefterforskning. Råstofudvinding og efterforsknings energiforbrug var 88 TJ i 2019.

Kilde: Grønlands Statistik.

Gælden vil vokse med yderligere 3 mia. kr. frem mod 2024 som følge af de store investeringer i infrastruktur i de selvstyrejede selskaber, bl.a. anlæggelsen af de nye lufthavne i Nuuk og Ilulissat. Dermed øges selvstyrets risikoeksponering betydeligt på få år. De offentligt ejede selskaber varetager en lang række samfundskritiske aktiviteter, som ikke kan undværes. I tilfælde af økonomiske problemer kan de ikke lukkes ned, og det vil være nødvendigt at holde aktiviteterne kørende.

Det reelle investeringsbehov er tilmed større, end gældsudviklingen antyder. Der er gennem en årrække opsamlet et efterslæb på vedligeholdelse af boliger, havne, anlæg, energiforsyning mv. Efterslæbet på vedligeholdelse er i samme store milliardklasse som de nye investeringer i infrastrukturen. Det er en særlig problemstilling for de mange offentligt ejede boliger og anlæg, hvor behovet for vedligeholdelse kan blive usynligt i den løbende prioritering. Håndteringen af efterslæbet vil formentlig kræve betydelige forhøjelser af huslejer, indførelse af brugeravgifter på anlæg mv.

Langsom fremgang i uddannelsesniveau

I de kommende år er det afgørende at få øget uddannelsesniveauet for at løfte arbejdsudbuddet og beskæftigelsen. Der er reelt ingen ledige blandt personer med en kompetencegivende uddannelse i landet.

Der er fremgang i uddannelsesniveaet, men det går langsomt i forhold til de politiske ambitioner på området. Der er fortsat for mange unge, der ikke får en erhvervsrelateret uddannelse efter folkeskolen, og der er behov for et eftersyn af hele uddannelsespolitikken fra folkeskolen til de videregående uddannelser. Kvaliteten i folkeskolen er svingende, og for mange elever forlader skolen med manglende faglig ballast til at gå videre på ungdomsuddannelser. Økonomisk Råd har bl.a. peget på, at der reelt ikke er lige muligheder i uddannelsessystemet, og at der især er store geografiske forskelle mellem bygde- og byskoler.

UDGIVELSER



NYT

Nyt giver et hurtigt og tilgængeligt indblik i en Analyse, et Economic Memo, et Working Paper eller en Rapport fra Nationalbanken. Nyt udkommer løbende.



ANALYSE

Nationalbankens Analyseserie har fokus på økonomiske og finansielle forhold. Nogle af analyserne udkommer med fast frekvens, fx *Udsigter for dansk økonomi* og *Finansiel stabilitet*, der begge udkommer halvårligt. Andre analyser udkommer løbende.



RAPPORT

Nationalbankens Rapportserie er tilbagevendende rapporter og beretninger om Nationalbankens virke. Det er fx *Årsrapport* og *Statens låntagning og gæld*.



ECONOMIC MEMO

Economic Memo er en mellemting mellem en Analyse og et Working Paper og viser ofte forfatterens igangværende analysearbejde. Serien henvender sig primært til fagpersoner. Economic Memo udkommer løbende.



WORKING PAPER

Working Paper præsenterer forskningsarbejde udført af ansatte i Nationalbanken og samarbejdspartnere. Serien henvender sig primært til fagpersoner og folk med interesse for den akademiske tilgang. Working Paper udkommer løbende.

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

DANMARKS NATIONALBANK
LANGELINIE ALLÉ 47
2100 KØBENHAVN Ø
WWW.NATIONALBANKEN.DK

Redaktionen er afsluttet
11. november 2022



DANMARKS
NATIONALBANK

Søren Bjerregaard
Chef for Værdipapir-
og Betalingsbalancestatistik
sbje@nationalbanken.dk

FINANSIEL STATISTIK

KONTAKT

Ole Mikkelsen
Kommunikations-
og presserådgiver

omi@nationalbanken.dk
+45 3363 6027

SEKRETARIAT
OG KOMMUNIKATION