

DANMARKS NATIONALBANK

3. NOVEMBER 2021 — NR. 26

GRØNLANDSK ØKONOMI

Højkonjunktur og stor mangel på arbejdskraft



Opsving med regionale forskelle

Grønland er kommet bedre gennem covid-19-pandemien end de fleste lande. Der er stor mangel på arbejdskraft, og risikoen for overophedning er øget. Presset på arbejdsmarkedet er størst i Nuuk og mindst i Syd- og Østgrønland.



Et mere bæredygtigt fiskeri

Store dele af det kystnære fiskeri er i dag ikke bæredygtigt. Fiskerikommissionens anbefalinger vil sikre et mere bæredygtigt fiskeri og er en vigtig forudsætning for langsigtet at styrke erhvervet.



Offentlige reformer er påkrævet

Gælden vokser i selvstyret, kommuner og de offentligt ejede aktieselskaber. Dermed vokser også risikoeksponeringen af landskassen. Samtidig er der et uløst finanspolitisk holdbarhedsproblem, som vil kræve en reformproces i de kommende år.

INDHOLD

- 2 HØJKONJUNKTUR MED REGIONALE FORSKELLE
- 3 COVID-19 OG TO TABTE TURISTSÆSONER
- 6 PRISFALD PÅ FISK OG SKALDYR I 2020
- 6 VOKSENDE GÆLD OG REFORMBEHOV

Højkonjunktur med regionale forskelle

Grønlands økonomi voksede knap 1 pct. i 2020, og dermed er landet kommet bedre gennem covid-19-pandemien end mange andre lande. Geografien har spillet en vigtig rolle. Al persontransport til og fra Grønland sker med fly, og næsten alle rejsende kommer gennem lufthavnen i Kangerlussuaq. Det har givet gode muligheder for effektivt at mindske smitterisikoen gennem rejserestriktioner. På nær enkeltstående tilfælde var Grønland smittefri i hele 2020, hvilket mindskede behovet for nedlukninger og restriktioner. Pandemiens negative konsekvenser har særligt været koncentreret om turisterhvervet.

I 2021 og 2022 forventes økonomien at vokse med yderligere 1,8 pct. og 2,5 pct. Det er vurderingen i Grønlands Økonomiske Råds rapport fra september 2021, se tabel 1. Dermed fortsætter den solide økonomiske fremgang, der har kendetegnet landet siden 2016. Der er fremgang i beskæftigelsen, og bygge- og anlægsaktiviteten er meget høj som følge af store investeringer i infrastrukturen, især etableringen af nye lufthavne i Nuuk og Ilulissat. Samtidig vokser fangstmængderne i det økonomisk vigtige havgående rejfiskeri, som er biologisk bæredygtigt.

Regionale forskelle i mangel på arbejdskraft

Højkonjunktoren viser sig særligt i voksende beskæftigelse og stor mangel på arbejdskraft.

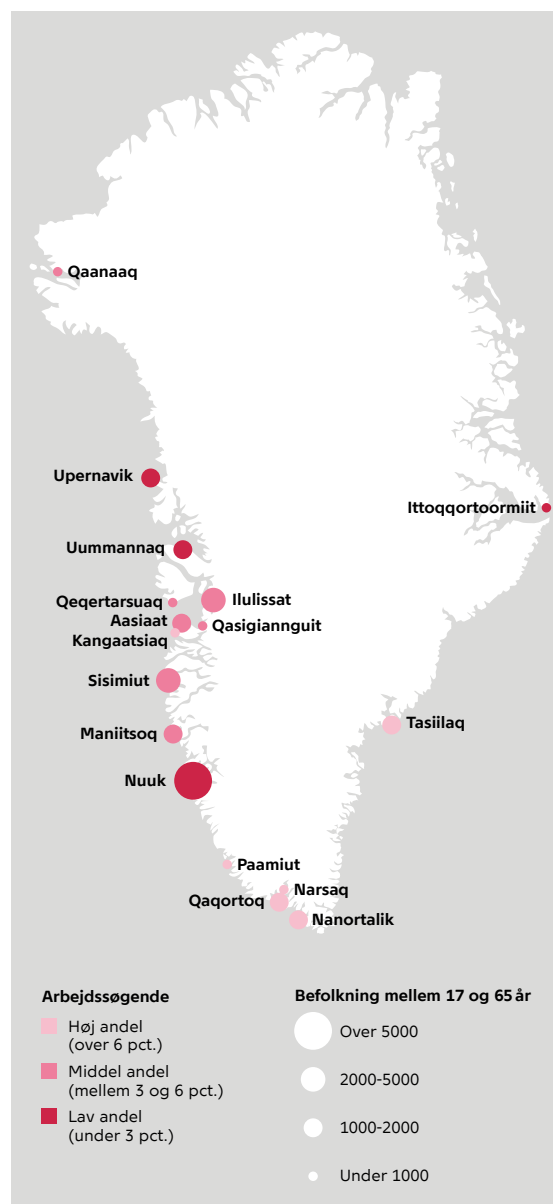
Arbejdsmarkedet har i en årrække været karakteriseret ved mangel på kvalificeret arbejdskraft. Det gælder inden for en række områder, bl.a. bygge- og anlæg, sundhed, undervisning og minedrift. Der er også mangel på ufaglært arbejdskraft. Manglen på arbejdskraft er i mange tilfælde søgt afhjulpet ved at tiltrække udenlandsk arbejdskraft.

Antallet af registrerede arbejdssøgende er faldet kraftigt i en årrække. Faldet er kraftigst i byerne og vedrører især jobklare personer, se figur 1. I august 2021 blev 1.316 personer registreret som arbejdssøgende. I august 2013 var det tal på 3.348 personer.

Statistikken over arbejdssøgende er en optælling af personer, der i løbet af en måned har henvendt sig til kommunen med arbejdsløshed som et problem. Statistikken påvirkes derfor af den administrative praksis, som kan være forskellig fra kommune til kommune. Antallet af arbejdssøgende er ca. 1.000

Der er størst pres på arbejdsmarkedet i Nuuk og mindst i Syd- og Østgrønland

Figur 1



Anm.: De mørkerøde prikker er byer, hvor antal registrerede arbejdssøgende udgør under 3 pct. af de 17-65-årige. I Nuuk er andelen på 2,2 pct. i august 2021. Størrelsen på prikken markerer byens størrelse med Nuuk som den største by og Ittoqqortoormiit som den mindste.

personer højere end ledigheden, som ikke opgøres løbende. Der er store regionale forskelle i manglen på arbejdskraft, hvor presset er størst i Nuuk. Der var registreret 280 arbejdssøgende i Nuuk i august, og under halvdelen heraf var registreret som jobklare. Med Nuuks ca. 13.700 personer i de erhvervsaktive aldersgrupper (17 til 65 år) er der reelt tale om fuld beskæftigelse i byen. Der har i en årrække været stor tilflytning til Nuuk fra mindre byer og bygder, og boligmangel er den væsentligste barriere for yderligere ekspansion af byen. Der bor ca. 19.000 i Nuuk, svarende til hver tredje indbygger i landet, se boks 1. Gennem det kommunale selskab, *Nuuk City Development A/S*, er der planlagt en udvikling af Nuuk, som blandt andet omfatter udvidelse af byen til helt nye områder, etablering af infrastruktur i form af tunnel, nye skoler og daginstitutioner mv. Der er planlagt investeringer for i alt 2 mia. kr. frem mod 2026. Etableringen af en ny lufthavn i Nuuk gik i gang i 2019 og ventes færdiggjort i 2024.

Arbejdssøgende i Syd- og Østgrønland

I Syd- og Østgrønland er situationen en anden. Folketallet i Sydgrønland er faldet i det seneste årti, blandt andet fordi fiskeriet er flyttet længere mod nord som følge af klimaændringer. Beskæftigelsen falder i de sydgrønlandske byer, og der er mange arbejdssøgende. Folketallet i Østgrønland er mere stabilt, men der sker en affolkning af bygderne til den største by på østkysten, Tasiilaq. I august 2021 svarede antallet af arbejdssøgende i byen til knap 15 pct. af de 17 til 64-årige.

For at understøtte udviklingen i det sydlige Grønland er der bl.a. planer om at etablere en lufthavn i Qaqortoq gennem det selvstyrejede selskab *Kalaallit Airport – Domestic A/S*. Lufthavnen, oprindeligt skønnet til at have anlægsudgifter på 670 mio. kr., er ikke driftsmæssigt rentabel og skal derfor finansieres af landskassen. Den første udbudsrunde blev annulleret i august 2020, da de indkomne tilbud var markant over det afsatte anlægsbudget. Det andet udbud forventes afklaret i andet halvår af 2021.

Risiko for overophedning

Situationen på arbejdsmarkedet begrænser, hvor mange nye initiativer der kan sættes i gang uden at risikere en overophedning af økonomien. Finanspolitikken kan med fordel strammes op ved, at man er tilbageholdende med yderligere udgifter i den nuværende situation, hvor arbejdskraft fra udlandet er nødvendigt for at forlænge det økonomiske opsving. Øget mobilitet af arbejdsstyrken internt i landet kan

Fakta om Grønland

Boks 1

Valuta	Danske kroner
Folketal (antal, primo 2021)	56.421
heraf i Nuuk (hovedstad)	18.800
Befolkning 17-64 år	38.217
Beskæftigelse ¹ (2019)	26.991
Ledighed ¹ (2019)	1.387
BNP (mia. kr., 2019)	19,9
pr. indbygger ² (1.000 kr.)	355,2

Kilde: Grønlands Statistik og Danmarks Statistik.

1. Gennemsnit af månedstal.

2. Til sammenligning var BNP pr. indbygger i Danmark ca. 399.000 kr. i 2019.

også i nogen grad afhjælpe manglen på arbejdskraft i Nuuk og andre byer længere mod nord. Den udbredte mangel på boliger i de grønlandske vækstbyer er dog en udfordring for mobiliteten.

På længere sigt er et øget uddannelsesniveau afgørende for at løfte arbejdsudbuddet og beskæftigelsen. Arbejdsløsheden blandt personer uden uddannelse efter folkeskolen var 8,4 pct. i 2019 mod 2,5 pct. for personer med en erhvervsuddannelse og 0,5 pct. for personer med en videregående uddannelse. Der er reelt ingen arbejdsløshed blandt personer med en kompetencegivende uddannelse.

Covid-19 og to tabte turistsæsoner

De negative konsekvenser af covid-19 er særligt koncentreret om turisterhvervet. Turistsæsonen for udenlandske besøgende er koncentreret i sommermånederne, som i både 2020 og 2021 har været langt under niveauet før pandemien. Der var ¾-dele færre udenlandske flyrejsende fra Grønland i første halvår 2021 sammenlignet med situationen før covid-19 i 2019, og krydstogtsbesøg er midlertidigt ophørt. Antallet af udenlandske hotelovernatninger er i årets første halvdel omtrent halveret i forhold

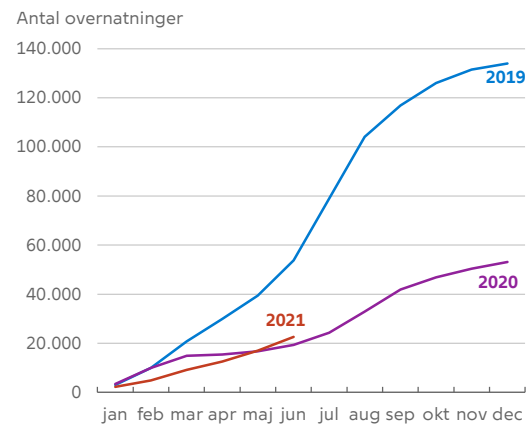
til 2019, se figur 2. En stor del af disse udenlandske overnatninger skyldes udenlandsk arbejdskraft og er dermed ikke udtryk for turistbesøg.

Grønland var stort set smittefri indtil midten af 2021, hvor de første smittekæder blev sporet i bl.a. Sisimiut og Nuuk. Smitten er under kontrol, men der blev fundet nye tilfælde af smitte i efteråret, især hos ikke-vaccinerede børn og unge. Den bratte tilbagegang inden for turismen viser, hvor følsomt erhvervet er overfor smittesituationen både i Grønland og omverdenen. Nye smitsomme virusmutationer indebærer, at der også fremover vil være en smitterisiko, og at der kan opstå situationer med behov for midlertidige rejserestriktioner og nedlukninger. For turismeerhvervet i Grønland er en effektiv udrulning af vaccination i befolkningen derfor afgørende. Det vil mindske risikoen for lommer med smittespredning i landet, men der vil fortsat kunne komme smitte til landet, som kræver, at der tages stilling til nye rejserestriktioner.

Øget turisme er en vigtig del af den grønlandske målsætning om at skabe et bredere erhvervsgrundlag. Omkring 2,5 pct. af værditilvæksten i Grønland sker i dag inden for hoteller og restauranter, rejsearrangører, turistture mv.

Stort fald i antal udenlandske overnatninger på hoteller mv. under covid-19-pandemien

Figur 2



Anm.: Akkumuleret antal udenlandske overnatninger fordelt på måneder.

Kilde: Grønlands Statistik.

Grønlands bruttonationalprodukt er vokset under pandemien, og højkonjunktoren ventes at fortsætte i 2021 og 2022

Tabel 1

	Andel af BNP i 2019	2017	2018	2019	2020*	2021*	2022*
BNP	100,0	0,1	1,8	1,7	0,9	1,8	2,5
Privat forbrug	36,1	0,9	0,4	1,9	1,5	1,5	1,0
Offentligt forbrug	44,8	1,7	2,7	4,3	1,5	0,4	0,4
Bruttoinvesteringer	31,4	-4,1	-3,0	46,6	0,2	4,8	8,0
Eksport af varer og tjenester	38,8	-3,8	8,4	-5,3	-5,0	3,0	2,0
Import af varer og tjenester	51,1	-3,5	5,0	18,9	-2,2	3,0	3,0

Anm.: Forsyningsbalancen, årlig realvækst i procent.

Kilde: Grønlands Statistik (2017-19) og Økonomisk Råd (*skøn for 2020-22).

Prisfald på fisk og skaldyr i 2020

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

Efterspørgslen efter fisk og skaldyr faldt i 2020 som følge af mindre salg til restauranter, kantiner mv. på eksportmarkederne. Det har medført, at prisen på de vigtigste fiskeprodukter er faldet mellem 10 og 20 pct. fra 1. kvartal 2020 til 1. kvartal 2021. Prisfaldet på fisk er medvirkende til, at værdien af eksporten er faldet med over 10 pct. i første halvår 2021 sammenlignet med 2020. Udsving i fiskepriserne i denne størrelsesorden er dog langt fra usædvanligt, og priserne ligger stadig højt set over en længere årrække, se figur 3. Prisudviklingen på fisk og skaldyr udgør et særskilt usikkerhedsmoment, ikke alene for fiskerierhvervet, men også for landskassen.

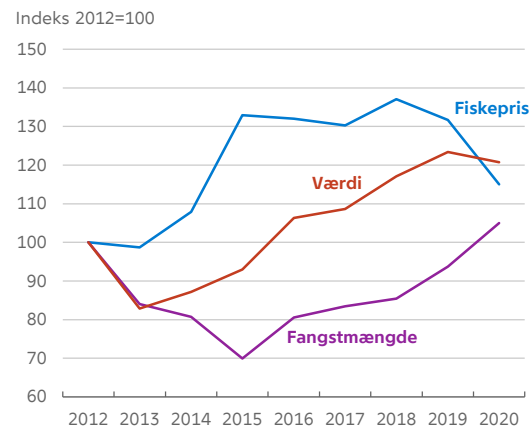
Afgifter på fisk og skaldyr, den såkaldte ressource-renteafgift, nåede et historisk højt niveau omkring 400 mio. kr. i årene før covid-19-pandemien. Afgifterne er udformet, så der skal betales en afgift pr. kg fangst, hvor afgiftssatsen afhænger af markedsprisen på produktet. Når prisen falder, vil afgiften falde for alle deltagere i fiskeriet. Et prisfald på fisk og skaldyr kan reducere afgifterne betydeligt, og dertil kommer afledte virkninger af lavere indkomst- og selskabs-skatte på landskassen.

I modsætning til prisen har fangstmængden i det vigtige rejefiskeri til gengæld udviklet sig gunstigt. Rejer er den vigtigste art i det grønlandske fiskeri og udgør ca. halvdelen af vareeksporten. Fiskeriet af rejer er MSC-certificeret som bæredygtigt, hvilket indebærer, at de politisk fastsatte kvoter følger den biologiske rådgivning om et bæredygtigt fiskeri.

Hellefisk 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 og har stor betydning i mange lokalområder, især i Diskobugten og områder længere mod nord. Kvoterne på det kystnære hellefiskeri har i flere år været højere end den biologiske rådgivning lægger op til, se figur 4. Fiskeriet er ikke bæredygtigt, hverken biologisk eller økonomisk. De fangede hellefisk i det kystnære fiskeri bliver mindre år for år, hvilket anses som et sikkert tegn på, at fiskeritrykket er for højt.

Priser på fisk og skaldyr faldt i 2020, men fangstmængder steg

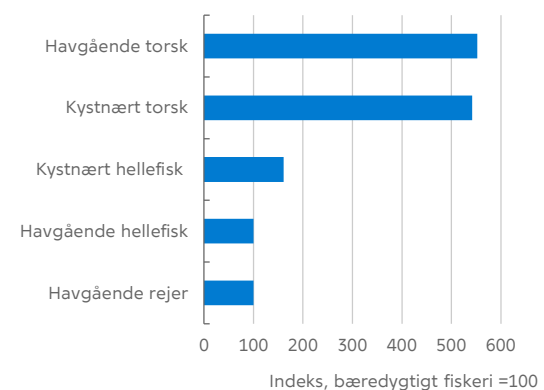
Figur 3



Anm.: Fangst af de tre vigtigste arter: rejer, hellefisk og torsk. Sammenvejlet med værdier i 2012 som vægte.
Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger.

Kvoter for kystnært hellefiskeri og torsk er større, end rådgivningen lægger op til, og derfor ikke biologisk bæredygtige

Figur 4



Anm.: Kvoter for udvalgt fiskeri i forhold til den biologiske rådgivning i 2020. Fiskeriet er ikke biologisk bæredygtigt, når indekset er over 100. Rejer udgør ca. 50 pct. af vareeksporten, hellefisk 25 pct. og torsk 12 pct.
Kilde: Grønlands Statistik.

Et mere bæredygtigt fiskeri

Fiskerikommissionen blev nedsat i foråret 2019 for at udarbejde forslag til de fremtidige rammebetingelser for fiskeriet. Ifølge kommissoriet er hovedformålet, at der opnås det "størst muligt langsigtede samfundsøkonomiske udbytte af fiskeriet på et bæredygtigt grundlag".

Fiskerikommissionen offentliggjorde sin betænkning den 23. september 2021, se *boks 2*.

Kommissionens arbejde viser, at biologisk bæredygtighed er en forudsætning for at sikre den bedste langsigtede samfundsøkonomiske udnyttelse af ressourcerne, herunder bæredygtighed på tværs af generationer. I forvaltningen af fiskeressourcerne fremhæves bl.a. vigtigheden af at sikre, at fiskeren har sin fangstrettighed til kvoten alene, at rettingens varighed er kendt, og at fiskeren har ret til at overdrage eller sælge rettigheden.

Den nuværende forvaltning af fiskeriet lever på en række punkter ikke op til ovenstående krav. Det gælder fx den del af fiskeriet, hvor kvoterne fastsættes over den biologiske rådgivning, og hvor for meget kapital og arbejdskraft er bundet i erhvervet, sammenlignet med hvad et økonomisk effektivt fiskeri kræver.

En ændring af fiskeriloven vil påvirke mange familier og er et politisk følsomt emne. Det drejer sig blandt andet om balancen mellem det havgående og det kystnære fiskeri, og i hvor høj grad kvoterne skal følge den biologiske rådgivning. Der skal ske en politisk behandling af betænkningen i efteråret 2021.

Fiskerikommissionens anbefalinger vil sikre et mere bæredygtigt fiskeri og et større samfundsøkonomisk afkast. At følge disse anbefalinger er derfor en vigtig forudsætning for langsigtet at styrke erhvervet.

Voksende gæld og reformbehov

Selvstyret, kommunerne og de offentligt ejede aktieselskaber havde ved udgangen af 2019 en rentebærende gæld på ca. 22 pct. af BNP. Til sammenligning var den danske ØMU-gæld, som er nogenlunde sammenlignelig med den rentebærende gæld, på 42 pct. af BNP i 2020. Når de likvide beholdninger

Fiskerikommissionens hovedbudskaber om et økonomisk og biologisk bæredygtigt fiskeri i Grønland

Boks 1

Fiskerikommissionen peger på seks hovedbudskaber i anbefalingen til en ny fiskerilov:

1. Bevar ressourcerne for fremtiden til gavn for beskæftigelse, indtjening og velfærd.
2. Giv fiskerierhvervet faste og forudsigelige rammer af hensyn til investering i fortsat udvikling, og målret eventuelle tilskud i forhold til de overordnede mål i fiskeripolitikken.
3. Indret fiskeriforvaltningen, så den enkelte fisker kan opnå en god indtjening, og den samlede ressourcerente i fiskeriet kan øges, så der på den baggrund kan ske en fair fordeling af ressourcerenten gennem hensigtsmæssig ressourcerentebeskatning.
4. Gennemfør armslængdeprincippet i forvaltningen for at sikre gennemsigtighed og ligebehandling.
5. Udvid ejerskabet til ressourceudnyttelsen i forhold til rederierne, og ikke ved at indsætte øget fiskerikapacitet.
6. Gennemfør arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag i sammenhæng med fiskeripolitiske ændringer for at sikre socialt bæredygtige overgange.

Kilde: Fiskerikommissionens betænkning, september 2021.

i bl.a. selvstyret medregnes, udgør den såkaldte nettorentebærende gæld ca. 9 pct. af BNP.

Gælden forventes at vokse til omkring 9 mia.kr. i 2024, svarende til op mod 45 pct. af BNP. Det sker som følge af infrastrukturinvesteringer i de selvstyrejede selskaber, bl.a. anlæggelsen af de nye lufthavne i Nuuk og Illulissat, samt i kommunernes aktieselskaber, bl.a. byudviklingselskaber, se *figur 5*.

Den offentlige gæld er stigende – om end fra et lavt udgangspunkt – hvilket vil øge selvstyrets risikoesponering 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. En uforudset, negativ økonomisk udvikling i et eller flere af disse selskaber kan derfor få store konsekvenser for landskassen. Den øgede risikoeksponering understreger vigtigheden af, at ejerskabet i de selvstyre-ejede aktieselskaber udøves på en måde, som skaber sunde og professionelle virksomheder. Det har derfor skabt opmærksomhed, at der i de senere år har været stor udskiftning i bestyrelserne i flere af selskaberne.

Selvstyret ejer samlet set 14 aktieselskaber. Det drejer sig bl.a. om fiskerikoncernen Royal Greenland, flyselskabet Air Greenland, dagligvarekoncernen KNI, rederiet Royal Arctic Line og teleselskabet TELE Greenland. Disse selskaber står for en stor del af den samlede produktion og værdiskabelse i landet.

I 2019 var der samlet set ansat ca. 5.000 i de selvstyre-ejede selskaber, og dertil kommer ca. 800 ansatte i de selvstyrekontrollerede aktiviteter inden for lufthavne, Mittarfeqarfiit, og energiforsyning, Nukissiorfiit. Derudover var der ca. 11.200 ansatte i den offentlige service og forvaltning. Dermed var i alt 17.000 beskæftiget enten i de selvstyre-ejede selskaber eller i den offentlige sektor. Det svarer til 63 pct. af den samlede grønlandske beskæftigelse på 27.000 personer i 2019.

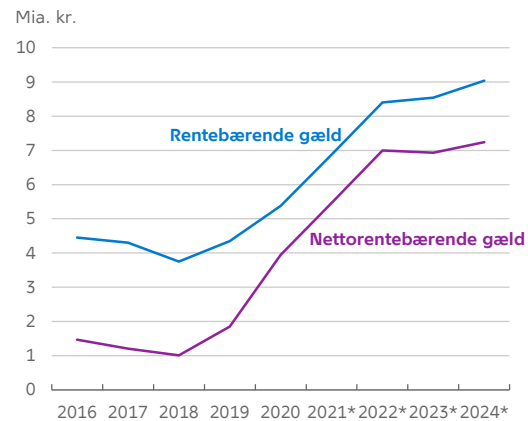
Den øgede risikoeksponering af de offentlige finanser skal ses i sammenhæng med et mere langsigtet finanspolitisk holdbarhedsproblem. Over de kommende år vil der ske ændringer i befolkningens størrelse, alderssammensætning og uddannelsesniveau, som vil få stor betydning for den offentlige økonomi. De store fødselsårgange fra 1960'erne betyder, at der kommer mange flere ældre og færre i den erhvervsaktive alder. Samtidig får flere og flere en uddannelse efter folkeskolen.

For at analysere betydningen for bl.a. arbejdsmarkedet og de offentlige finanser har DREAM-gruppen, Finansdepartementet, Grønlands Statistik og Grønlands Økonomiske Råd udviklet en model, som bygger på grønlandske forhold og data, og som giver en sammenhængende, langsigtet fremskrivning af økonomien.

De demografiske forandringer vil betyde med de nuværende velfærdsordninger, at de samlede offentlige udgifter systematisk vil løbe fra indtægterne, svarende til at der årligt mangler en finansiering på -5,4 pct. af BNP, hvilket svarer til lidt over 1 mia. kr. (opgjort i 2019-niveau), se figur 6.

Stigende gæld i selvstyret, kommuner og offentligt ejede aktieselskaber

Figur 5

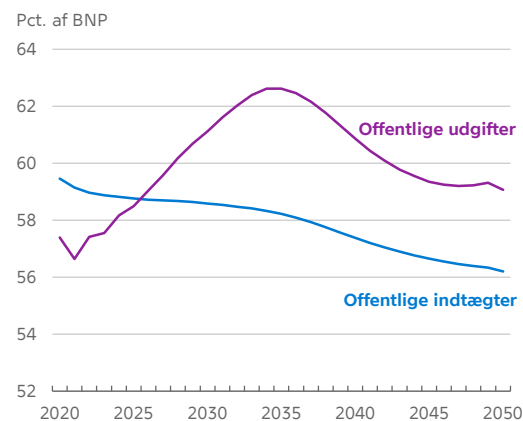


Anm.: Samlet rentebærende og nettorentebærende gæld i selvstyret, kommunerne samt offentligt ejede selskaber. 2021-2024 er skøn.

Kilde: Politisk Økonomisk Beretning, 2019, og Økonomisk Redegørelse, 2021, Departement for Finanser.

Demografien får de offentlige udgifter til at vokse fra de offentlige indtægter og skaber et holdbarhedsproblem

Figur 6



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

Kilde: DREAM, 2021.

Størrelsesordenen af holdbarhedsproblemet understreger behovet for reformer, som kan styrke økonomien og finanserne på længere sigt. Der er realistisk set ikke en enkelt reform, der kan løse holdbarhedsproblemet, som tværtimod vil kræve reformer på en række velfærdsområder. Analyser viser, at blandt andet en forøgelse af pensionsalderen i takt med den stigende levetid og effektiviseringer i den offentlige sektor vil kunne give vigtige bidrag til at løse holdbarhedsproblemet.

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 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
15. oktober 2021



DANMARKS
NATIONALBANK

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

KONTAKT

Teis Hald Jensen
Kommunikations-
og presserådgiver

tehj@nationalbanken.dk
+45 3363 6066

SEKRETARIAT
OG KOMMUNIKATION