

Grønland, en selvstående økonomi – krav og muligheder

Temanummer: Grønland og fremtiden

Målet om at sikre en selvstående økonomi for Grønland står centralt i den politiske debat. Den grønlandske økonomi adskiller sig på mange måder fra andre lande grundet geografi og en meget stærk specialisering. Den økonomiske udvikling de senere år har været gunstig, men har også vist, at barrierer på arbejdsmarkedet og uddannelsesområdet bremser mulighederne for yderligere økonomisk fremgang. En proces mod en selvstående økonomi er derfor i første omgang afhængig af indenlandske politiske initiativer.

1. Indledning

Et centralt tema i den økonomisk-politiske debat i Grønland er mulighederne for og kravene til at opnå en selvstående økonomi. På tværs af politiske partier er der enighed om en selvstående økonomi som en målsætning, men der er forskellige opfattelser af, hvad dette indebærer og hastigheden, hvormed det kan opnås.

Et væsentligt tema i en stor del af debatten om en selvstående økonomi er knyttet til mulighederne for at kunne afvikle bloktilskuddet (herunder hjemtagelse af områder fra staten). Spørgsmålet er klart relateret til diskussionen om politisk uafhængighed, men det er også klart, at en selvstående økonomi ikke alene kan defineres ved uafhængighed af bloktilskuddet. I princippet kunne bloktilskuddet afvikles hurtigt, men da det udgør omkring 40% af Selvstyrets samlede indtægter, vil konsekvenserne blive drastiske ikke alene for Selvstyrets økonomi, men også den generelle samfundsøkonomi og dermed levevilkår. Det understreger, at begrebet en selvstående økonomi skal ses i forhold til andet og mere end det rent finansielle knyttet til bloktilskuddet. Målsætninger og ambitioner til levestandard og indretningen af velfærdssamfundet er af afgørende betydning og bør indgå centralt i diskussionen. En stor del af den politiske debat tager udgangspunkt i den præmis, at levestandard og levevilkår skal pejles mod vilkårene i de nordiske lande.

Grundvilkårene for Grønlands økonomi er særlige. Landet er stort og med en spredt bosætning af en lille befolkning. Afstande til afsætningsmarkeder er store, hvilket i kombination med et arktisk klima giver særlige udfordringer. De komparative fordele er knyttet til naturressourcer, og småskalaudfordringer kombineret med en meget specialiseret produktionsstruktur gør det nødvendigt at være tæt integreret i den globale arbejdsdeling.



**TORBEN M.
ANDERSEN**

Professor
Institut for Økonomi
Aarhus Universitet
Formand for Grønlands
Økonomisk Råd

Den økonomiske udvikling har været gunstig de senere år, men yderligere udvikling er bremset af strukturelle forhold. Fiskeriet er af afgørende betydning og står for stort set hele vareeksporten. I de senere år har prisudviklingen for fiskeriet været gunstig (og dermed kilden til store bytteforholdsforbedringer), og samtidig har fangstmængderne været stigende. Der er imidlertid væsentlige dele af fiskeriet, hvor kvoterne fastsættes over den biologiske rådgivning og derfor på et ikke-bæredygtigt niveau. Der er bundet flere ressourcer – arbejdskraft og kapital – end nødvendigt for et effektivt fiskeri. Igennem længere tid har der været diskussioner om at skabe et bredere erhvervsgrundlag – primært via minedrift og turisme – for at sikre både bedre muligheder for økonomisk udvikling og en mindre sårbarhed over for et enkelt erhverv, men der er endnu ikke sket meget på området. Aktuelt er to mindre miner i drift.

Et afgørende faktum i forhold til mulighederne for at fremskynde en proces mod en mere bæredygtig økonomi er, at arbejdsmarkedet gennem længere tid har været karakteriseret ved mangel på kvalificeret arbejdskraft. Det gælder på mange områder, herunder sundhedsområdet, bygge- og anlægsaktiviteter, men også for de nystartede miner. Der er også mangel på ufaglært arbejdskraft, selvom mange ikke er i beskæftigelse. Beskæftigelsen er således begrænset af strukturelle forhold, hvor tre forhold spiller en rolle: i) En stor del af arbejdsstyrken har ingen uddannelse udover folkeskolen, ii) incitamentsproblemer skabt af indretningen af skattesystemet og det sociale sikkerhedsnet og iii) geografisk mismatch mellem bosætning og jobs.

Denne artikel behandler aspekter knyttet til mulighederne for og udfordringerne ved at gøre den grønlandske økonomi mere selv bærende. Der indledes med en kort status (afsnit 2) over den aktuelle økonomiske situation, hvorefter de økonomiske muligheder for en såkaldt mikro-stat (afsnit 3) og bæredygtighedsbegrebet diskuteres (afsnit 4). Efterfølgende diskuteres forvaltningen af natur- og human-kapitalen (afsnit 4 og 5) samt de offentlige finanser (afsnit 6). Et konkluderende afsnit sammenfatter reformkrav for at understøtte en proces mod en mere selv bærende økonomi.

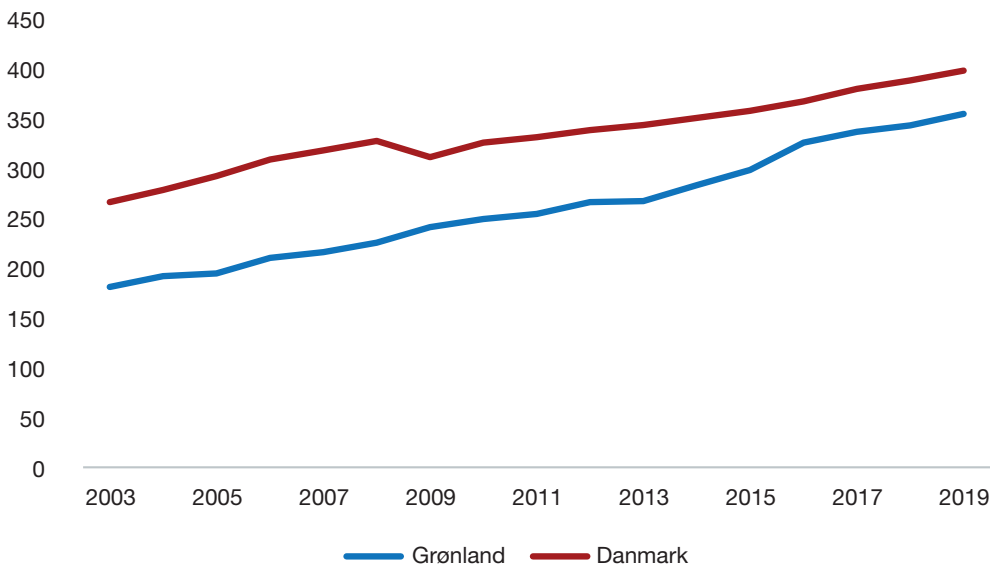
2. Den aktuelle økonomiske situation

Den økonomiske udvikling i Grønland har i de senere år været gunstig. Den økonomiske aktivitet har været stigende, beskæftigelsen er høj og arbejdsløsheden lav. Selvstyret har styret Landskassen ud fra et balanceprincip og har derfor ikke nogen væsentlig gæld.

Udviklingen de senere år er illustreret i Figur 1, der viser BNP pr. capita sammenlignet med Danmark. Produktionsmæssigt¹ har der været et betydeligt catch-up de senere år fra et gap til Danmark på ca. 30% i 2003 til nu omkring 10%. En væsentlig drivkraft har været bygge- og anlægsaktiviteter samt udviklingen i fiskeriet. Igennem en længere periode har fiskepriserne været stigende, og der har i perioden været en bytteforholdsforbedring på godt 30% fra 2010 til 2019. Fangstmængderne er øget, men også for nogle arter betydeligt

over det biologisk anbefalede niveau, og udviklingen afspejlet i BNP-tallene er derfor ikke nødvendigvis bæredygtig, jf. nedenfor. Udviklingen de senere år kan ikke i væsentligt omfang tilskrives initiativer eller reformer, der adresserer de strukturelle problemer.

Figur 1: BNP per capita, Grønland og Danmark, 2003-2019

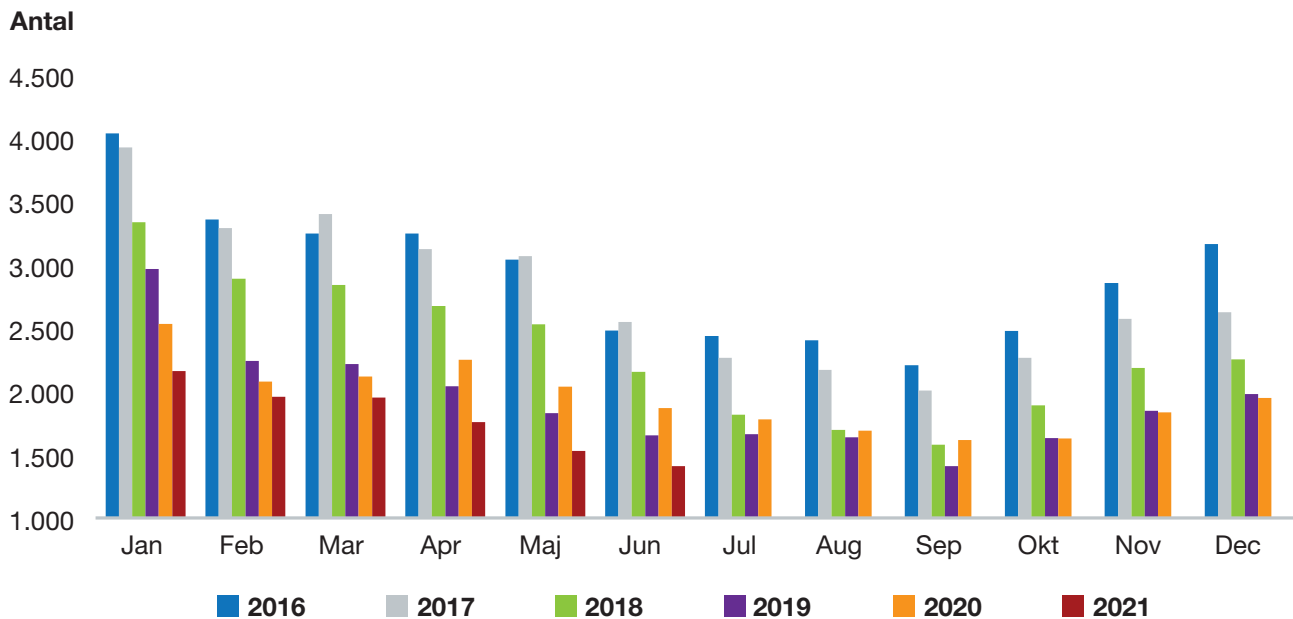


Kilde: Grønlands Statistik (stat.gl) og Danmarks Statistik (www.statistikbanken.dk).

Coronakrisen har også ramt Grønland, men i mindre udstrækning end i de fleste andre lande. Samlet var aktiviteten i 2020 stort set på niveau med 2019, og en recession blev undgået (Økonomisk Råd, 2021). Der har været ganske få smittede, hvilket kan tilskrives, at den væsentligste coronarestriktion har været rejserestriktioner ind og ud af landet. På den måde har det været muligt i stort omfang at holde smitten ude, men til gengæld på bekostning af færre rejsemuligheder. Særligt turismeerhvervet er hårdt ramt, og der må forventes en længere genopretningsperiode. Ligeledes er Landskassen ramt grundet færre indtægter og øgede udgifter til sundhedsvæsenet, hjælpepakker samt nødbeflyvning. Coronakrisen – og også finanskrisen – understreger den særlige struktur for Grønlands økonomi. De geografiske forhold gør det relativt enkelt at isolere landet, og samtidig er produktionsstrukturen kun i beskedent omfang direkte påvirket af den globale økonomi (der kan være pris effekter, men mængderne i fiskeriet er bestemt af andre forhold).

Udviklingen i antallet af arbejdssøgende fremgår af Figur 2. Som forventeligt er der en betydelig sæsonvariation, men antallet af arbejdssøgende har været stødt faldende. Som nævnt er der betydelig mangel på arbejdskraft, og ledigheden er derfor tæt på det strukturelle niveau. Øget aktivitet og efterspørgsel vil slå ud i øgede lønstigninger og/eller import af arbejdskraft. Samtidig er beskæftigelsesraten kun omkring 65%, og dermed er der et arbejdsudbudspotentiale, der ikke er blevet absorberet trods den gunstige situation på arbejdsmarkedet.

Figur 2: Antal arbejdssøgende



Kilde: Grønlands Statistik

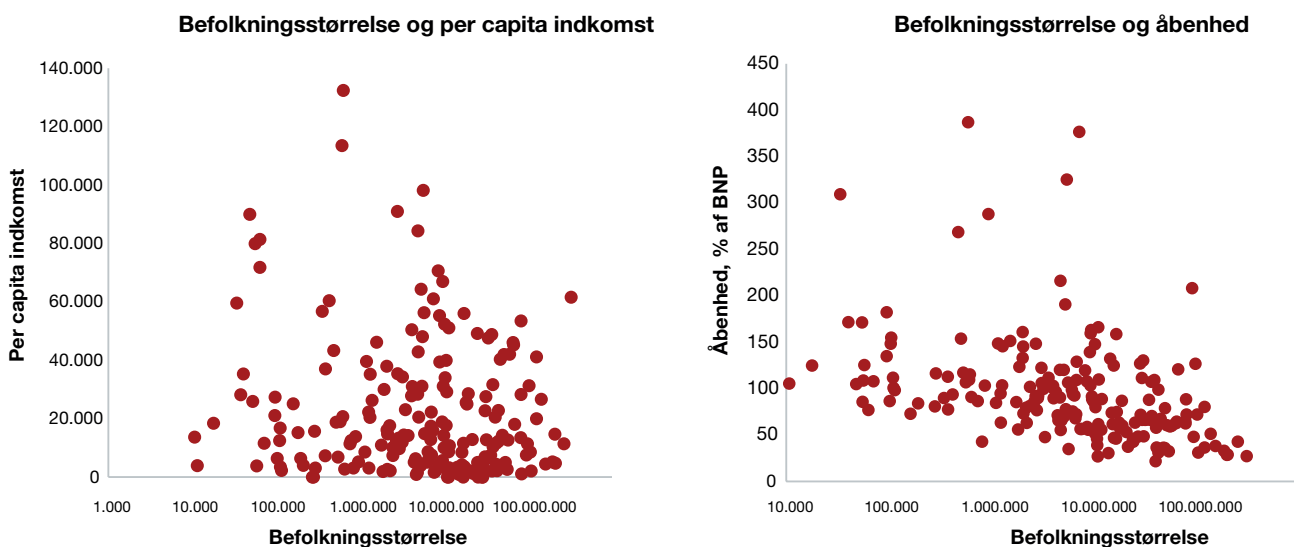
3. Mikrostater

Et oplagt spørgsmål er mulighederne for, at mindre lande kan opnå en selv-bærende økonomi med en materiel levestandard på højde med OECD-lande eller de nordiske lande, ikke mindst for såkaldte mikrostater med en befolkningsstørrelse under 200.000 personer. Der er imidlertid ikke noget empirisk grundlag for at konkludere, at mindre lande ikke kan opnå en god økonomisk performance. De ”store” nordiske lande karakteriseres rutinemæssigt som små og åbne økonomier og rangeres typisk helt i top i forskellige landesammenligninger af forskellige økonomiske indikatorer. Figuren nedenfor viser krydsplot af henholdsvis BNP per capita og åbenhed i forhold til befolkningsstørrelse. Der er ikke nogen sammenhæng mellem landestørrelse og økonomiske resultater målt ved BNP per capita. Det gælder også for lande med en befolkningsstørrelse mindre end 200.000 indbyggere. Derimod er der en tendens til, at mindre lande er mere åbne målt på betydningen af international handel. Det er forventeligt, da grundlaget for en høj velstand er en udnyttelse af arbejdsdelingens fordele og dermed de enkelte landes komparative fordele. Selvforsyning er således ikke en strategi, der gør det muligt at realisere en høj materiel levestandard. Særligt for små lande vil det i større omfang kræve handel (og udveksling af arbejdskraft, kapital og viden/teknologi) med andre lande, end det er tilfældet for store lande. De store variationer i figuren understreger, at mange andre forhold end befolkningsstørrelse er afgørende for, hvorledes forskellige lande klarer sig. Acemoglu og Robinson (2012) går så langt som at konkludere, at den afgørende faktor for økonomisk udvikling er de institutionelle rammer. Helt så enkelt er det næppe, da faktorudrustning og geografi også er væsentlige baggrundsfaktorer. Omvendt er store forekomster

af naturkapital ikke automatisk en sikring af en gunstig økonomisk udvikling, se fx Torvik (2009).

Tæt knyttet til diskussionen om en selv bærende økonomi er spørgsmålet om uafhængighed. Data i Figur 3 afspejler, at alle lande er gensidigt afhængige af hinanden. For at udnytte de komparative fordele er international handel (med varer – men også mobilitet af kapital og arbejdskraft) en nødvendighed. Dette skaber også en politisk afhængighed, da de økonomisk-politiske handlemuligheder afhænger af, hvad andre lande gør. Et oplagt eksempel er selskabsbeskatningen. Selvom fx Danmark har en suveræn ret til at bestemme selskabsskattesatsen, så er beslutningen stærkt afhængig af selskabsskatten i andre lande. Når der i de senere år har været en nedadgående tendens i selskabsskatten, hænger det netop sammen med en skattekonkurrence mellem lande. Den intense debat om storskalaprojekter i Grønland for få år siden rejser tilsvarende problematikker i forhold til uafhængighed. På den ene side var der en forventning om, at nogle få storskalaprojekter ville give et betragteligt provenu til Landskassen, hvilket ville muliggøre en udfasning af bloktilskuddet. På den anden side ville dette skabe en afhængighed af virksomhederne bag disse projekter, der i kraft af deres store betydning ville have gode muligheder for at stille krav og betingelser.

Figur 3: Befolkningsstørrelse, per capita indkomst og åbenhed



Note: Per capita indkomst målt i købekraftskorrigeret US\$, 2018, og åbenhed er i sum af import og eksport i forhold til BNP 2018.

Kilde: World Development Indicators, World Bank.

4. Bæredygtig økonomisk udvikling

Bæredygtighed er et plusord, det er svært at være modstander af, og begrebet har mange forskellige betydninger. Det er vigtigt nærmere at definere begrebet for at kunne diskutere kravene til en selv bærende økonomi. Det er nyttigt

for en diskussion af begreberne ”økonomisk selv bærende” og ”holdbarhed” at tage udgangspunkt i beholdninger (kapital). Et lands velstand og dermed levevilkår er ultimativt bestemt af dets arbejdsindsats og kapitalgrundlag². Der er mange typer af kapital, og på et overordnet plan kan der sondres mellem realkapital, humankapital, naturkapital samt social kapital. Realkapital er en samlebetegnelse for maskinel, udstyr og bygninger mm. Humankapital dækker over befolkningens viden, erfaringer og uddannelse, men også sundhed. Naturkapitalen refererer til naturlige ressourcer på land, til havs og i luften. Endelig er social kapital en samlet betegnelse for institutioner, normer, tillid, politiske processer mm.

Kapital er beholdninger, der både kan forøges og formindskes. Hvis der spares op og investeres i fx boliger, sker der en forøgelse af boligkapitalen. Omvendt nedbringes boligkapitalen, hvis vedligeholdelse mm. forsømmes. Tilsvarende gælder for alle de andre kapitalbegreber. Nogle typer af kapital kan hurtigt forringes eller udtømmes, men det kan tage lang tid at genopbygge dem – fx kan det tage lang tid at opbygge tillid, men den kan hurtigt nedbrydes. Naturkapitalen kan være udtømmelig, fornybar og eller evig. For fx mineraler er der en given beholdning, og udnyttelse betyder udtømmning af ressourcen. Omvendt kan visse naturressourcer være fornybare, fx fiskebestande, mens fx vind- eller vandenergi er vedvarende ressourcer³.

Bæredygtighed er knyttet til, hvorledes nuværende generationer forvalter de kapitalbeholdninger, der overtages fra tidligere generationer, og hvilken kapital der efterlades til efterfølgende generationer⁴. I Brundtland-rapporten (UN, 1987) blev holdbarhed defineret ved ”...development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. Dette kan tolkes på den måde, at den kapitalbeholdning, der efterlades til fremtidige generationer, ikke nedbringes. Dette kan anskues snævert eller bredt. Ved en snæver fortolkning gælder, at enkelte typer af kapital ikke må nedbringes, mens man ved en bred tolkning betragter den samlede kapitalbeholdning, dvs. nogle kapitalbeholdninger kan nedbringes, hvis andre øges (substitution) tilstrækkeligt til, at fremtidige generationer ikke stilles dårligere end nulevende generationer. Fx hvis der fra udnyttelse af udtømmelige naturressourcer erhverves et provenu, der finansierer en forbedring af humankapitalen.

Bæredygtig forvaltning af de forskellige kapitalbeholdninger er derfor afgørende forudsætninger for at realisere en proces mod en selv bærende økonomi, ikke mindst da Grønlands komparative fordele er knyttet til naturressourcer. Udover den direkte betydning af bæredygtighed er der en afledt effekt for turismen og markedsføringen af Grønlands naturværdier.

5. Naturkapitalen

Forvaltningen af naturkapitalen er af stor betydning. Denne kapital kan som nævnt opdeles i i) fornybare (fisk), ii) udtømmelige (mineraler), og iii) uud-

tømmelige (vandkraft) ressourcer. De fornybare ressourcer spiller aktuelt en afgørende rolle for den grønlandske økonomi. Forvaltningen af disse ressourcer er også et godt eksempel på, at der ikke er en konflikt mellem bæredygtighed og ”god” økonomi på lang sigt. På kort sigt kan der være en økonomisk gevinst ved et højt fangstniveau, men det vil kun midlertidigt øge aktiviteten (og dermed BNP). Hvis fangstniveauet er over det bæredygtige niveau, vil bestanden skrumpes, og de fremtidige fangstmuligheder reduceres. Et vedvarende niveau af fiskeriet foreneligt med at bevare bestanden vil over tid også give det højeste økonomiske afkast (se Fiskerikommissionen, 2020).

Det er en grundlæggende indsigt, at hvis der skal være generationsmæssig balance i udnyttelsen af naturressourcer og dermed bæredygtighed, så kan nulevende generationer kun forbruge kapitalens afkast (Hartwicks regel; Hartwick, 1977). Hvis forbruget er større, nedbringes kapitalbeholdningen, og fremtidige generationer stilles dårligere.

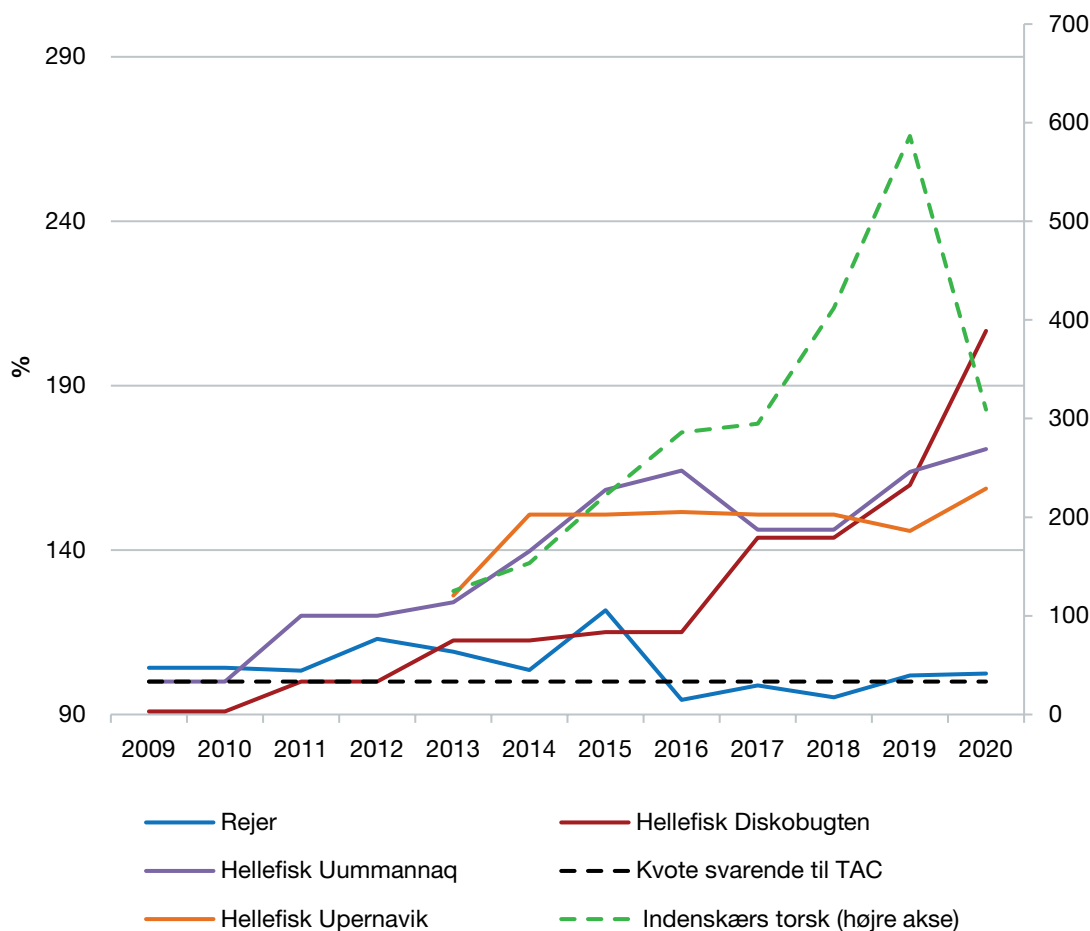
For de ikke-fornybare ressourcer som mineraler vil udvinding betyde en frigørelse af kapitalen bundet i undergrunden til en finansiel kapital svarende til værdien af ressourcerenten⁵. Af den akkumulerede kapital kan nulevende generationer bruge afkastet uden at forringe vilkårene for fremtidige generationer. Den norske pensionsfond er også opbygget ud fra den tankegang, og der er med inspiration herfra etableret ”Grønlands Råstoffond”. Der er imidlertid endnu ikke tilført fonden midler. Der har de senere år været diskussioner om udnyttelse af kulbrinter, aluminiumsværk, jernmine og udvinding af sjældne jordarter (Kvanefjeld). Ingen af disse projekter er realiseret grundet manglende rentabilitet eller politisk modstand. Det er politisk tilkendegivet, at der ikke kommer kulbrinteudvinding samt mineraludvinding, som indeholder radioaktivt materiale.

Der er aktuelt to mindre operative miner. Greenland Ruby A/S udvinder rubiner og lyserøde safirer ved Aappaluttoq i nærheden af bygden Qeqertarsuaat. Der er ca. beskæftiget 30 personer ved minen, og eksport fra minen har indtil nu været beskedent. Hudson Greenlands har i 2019 etableret en anorthositmine ved Kangerlussuaq-fjorden. Efter nogle finansieringsudfordringer blev produktionen genoptaget i september 2020, og minen beskæftiger omkring 25 personer. Ironbark A/S fik en udnyttstilladelse i 2016 til udvinding af zink og bly ved Citronen Fjord i Nordgrønland, men der er endnu ikke skabt et finansieringsgrundlag for minen (den forventes at ville beskæftige næsten 500 personer i driftsfasen). Ud over de ovennævnte projekter, som er i driftsfasen eller i indledende anlægsfase, er der yderligere fire projekter med udnyttstilladelse, men der er endnu ikke påbegyndt anlæggelse.

Trods et stort geologisk potentiale er udfordringen at skabe et rentabelt forretningsgrundlag for minedrift, og trods flere tilløb og store forventninger hertil er der endnu ikke realiseret minedrift med en afgørende samfundsøkonomisk betydning.

Økonomien er stærkt afhængig af udnyttelse af fiskeressourcerne. Ressourcerne tilhører samfundet og har den egenskab, at ”der kan høstes, uden at der skal sås”. Det højeste samfundsøkonomiske afkast skabes ved det maksimale fiskeri foreneligt med at bevare bestanden (Fiskerikommissionen, 2019). Fiskes der over dette niveau, vil bestanden mindskes, og de fremtidige fangstmuligheder reduceres. En overudnyttelse af ressourcerne kan således give en kortsigtet gevinst, men på bekostning af de fremtidige muligheder, og det samlede samfundsmæssige afkast af at udnytte ressourcen bliver mindre. I praksis er der forskellige udfordringer med at bestemme det optimale fiskerivå, men grundlaget er den biologiske rådgivning. Den aktuelle situation for fiskeriet er todelt. Fiskeriet efter rejer og det havgående hellefiskeri er certificeret, hvilket indebærer kvoter fastsat i overensstemmelse med den biologiske rådgivning. For andre dele af fiskeriet fastsættes kvoter væsentligt over rådgivningen og er ikke på et bæredygtigt niveau, jf. Figur 4. Det gælder særligt jollefiskeriet efter hellefisk, hvor der er fastsat kvoter markant over den biologiske rådgivning og udstedt et stort antal licenser, og der er også fiskeri i såkaldte ”kvotefrie områder” (Fiskerikommissionen, 2021).

Figur 4: Kvoter (TAC) som pct. af rådgivningen, 2009-2020.



Kilde: Naturinstituttet og Naalakkersuisut

Knyttet til en bæredygtig udnyttelse er også spørgsmålet, om samfundet får afkastet af udnyttelsen af samfundsressourcen i form af ressourcerenten, jf. ovenfor. Ressourcerenten er betalingen for at kunne høste ressourcen, men ikke omkostninger til udstyr og aflønningen for arbejdsindsatsen, som fiskerne naturligvis skal have dækket. Ressourcerenteafgifter er øget i de senere år og giver et betydeligt provenu på 400 mio. kr. fortrinsvis fra reje- og hellefisk-fiskeriet. Grønland er et foregangsland mht. ressourcerentebeskatning i forhold til at sikre en bæredygtig udvikling.

Beskæftigelseshensyn spiller en stor rolle for fiskeripolitikken, og fiskeri er flere steder det eneste realistiske private erhvervsgrundlag. Der kan være legitime politiske grunde til at understøtte et givet bosætningsmønster af en række grunde. Sådanne hensyn kan begrunde regulering som fx landingspligt, selvom det samlede samfundsøkonomiske afkast dermed bliver mindre. En sådan politik kan tolkes som en aktiv arbejdsmarkedspolitik, da det er svært at etablere andre jobmuligheder. Men et manglende erhvervsgrundlag på specifikke lokationer kan der kun midlertidigt kompenseres ved et fiskeri over det holdbare; et fiskeri over det bæredygtige niveau vil på sigt forringe mulighederne på de pågældende områder.

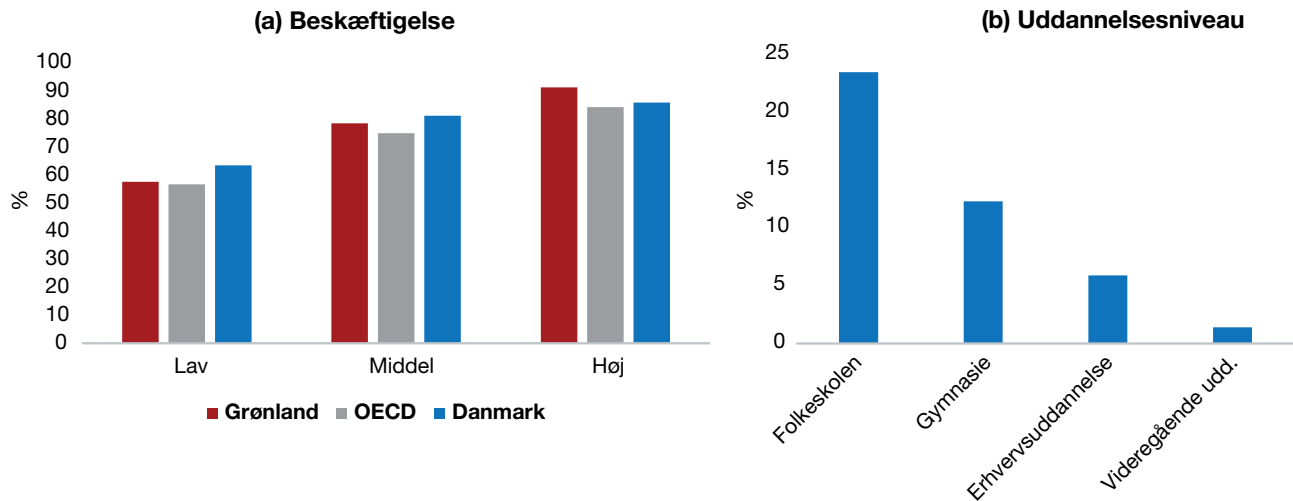
6. Humankapital

Det er veldokumenteret, at humankapitalen— kvalitativ og kvantitativ – ikke alene er af afgørende betydning for den enkelte, men også på samfundsplan, se fx Ègert mfl. (2020). Det er grundlaget for den enkeltes beskæftigelsesmuligheder og indkomst og på samfundsplan for beskæftigelse, indkomstfordeling og velstandsniveau. Med et velfærdssamfund som det grønlandske er et højt beskæftigelsesniveau også vigtigt for den finansielle balance.

En proces mod en mere selv bærende økonomi har derfor som forudsætning, at den medvirker til at skabe bedre job- og indkomstmuligheder for befolkningen. I udgangssituationen er der store forskelle i levevilkår og dermed ulighed, herunder forskelle i børn og unges opvækstmuligheder, se fx Andersen (2021). Social balance er også en væsentlig del af bæredygtighed, herunder lige muligheder og adgang til velfærdstilbud i forskellige sociale situationer.

Uddannelse er af afgørende betydning for den fremtidige økonomiske udvikling, og allerede aktuelt er det en bindende begrænsning for den økonomiske aktivitet. Der er en klar sammenhæng mellem uddannelse og beskæftigelse, jf. Figur 6.a. Ved en sammenligning med Danmark, eller OECD mere generelt, fremgår det, at beskæftigelsesraterne for forskellige uddannelsesgrupper er som i andre lande. Når der er strukturelle problemer knyttet til beskæftigelsen, er det i væsentligt omfang knyttet til manglen på arbejdsmarkedsrelevante kvalifikationer. Figur 5.b giver en sammenfatning af situationen. Som det fremgår, har en meget stor andel af arbejdsstyrken ikke en uddannelse udover grundskolen.

Figur 5: Uddannelse og beskæftigelse

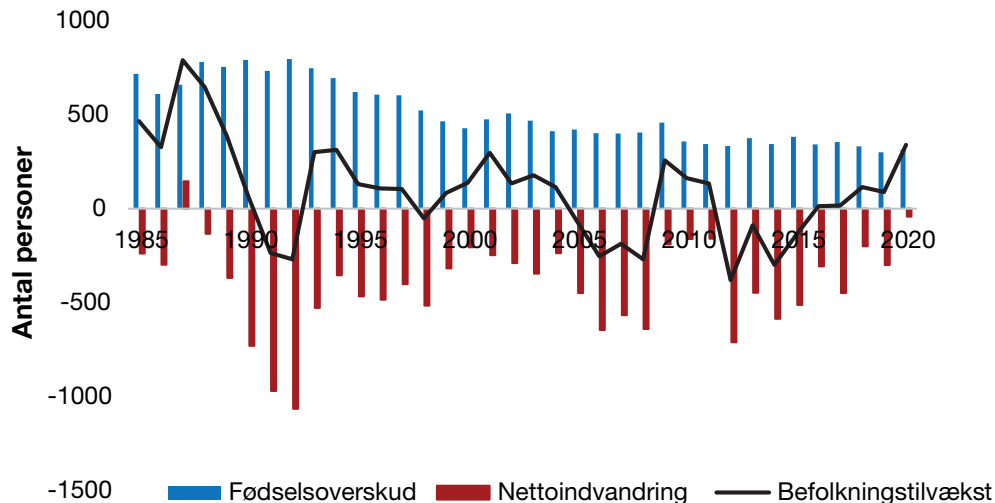


Note: Opdelt efter højst opnået uddannelse som 30-årig. Data refererer til 2018. Lav uddannelse: folkeskole, mellem: gymnasie og erhvervsuddannelse, høj: videregående uddannelse. Kilde: Grønlands Statistik, www.stat.gl og www.oecd-ilibrary.org.

Fremskrivninger viser, at der vil være en stigning i uddannelsesniveaet (Økonomisk Råd, 2018), men forbedringerne går langsomt. I 2040 vil andelen af befolkningen med folkeskolen som højeste uddannelse være omkring 40%. Det er et væsentligt fremskridt i forhold til den aktuelle situation, men det er en meget høj andel set i forhold til at understøtte en proces mod en mere selv bærende økonomi.

Bæredygtighed er også knyttet til befolkningens størrelse, sammensætning og bosætning. Fraflytning kan gøre det vanskeligere at opretholde et selv bærende samfund. Befolkningstallet har i en længere periode været stort set konstant, da et fødselsoverskud er blevet modsvaret af en tilsvarende nettodudvandring. Selvom færre indbyggere isoleret set vil betyde flere naturressourcer per capita, så vil smådriftsulemper bliver stadig mere tyngende. Dette ses især i sammenhæng med et spredt bosætningsmønster. Et sådant bosætningsmønster har klart social og kulturel værdi, men skal afvejes over for mulighederne for at sikre lige muligheder for alle uanset bosted og omkostningerne herved. En for stor geografisk omfordeling mellem by og bygd kan fremskynde fraflytning fra landet, og derfor er der en række vanskelige balancepunkter her. Fraflytning kan komme som en reaktion på en vigende afstand mellem levevilkår og muligheder i Grønland og fx de nordiske lande, hvilket understreger, at disse vilkår er et væsentligt krav til en selv bærende økonomi.

Figur 6: Befolkningsdynamik, 1985-2012



Note: fødselsoverskud er lig forskel mellem antal fødsler og dødsfald.
Source: Grønlands Statistik.

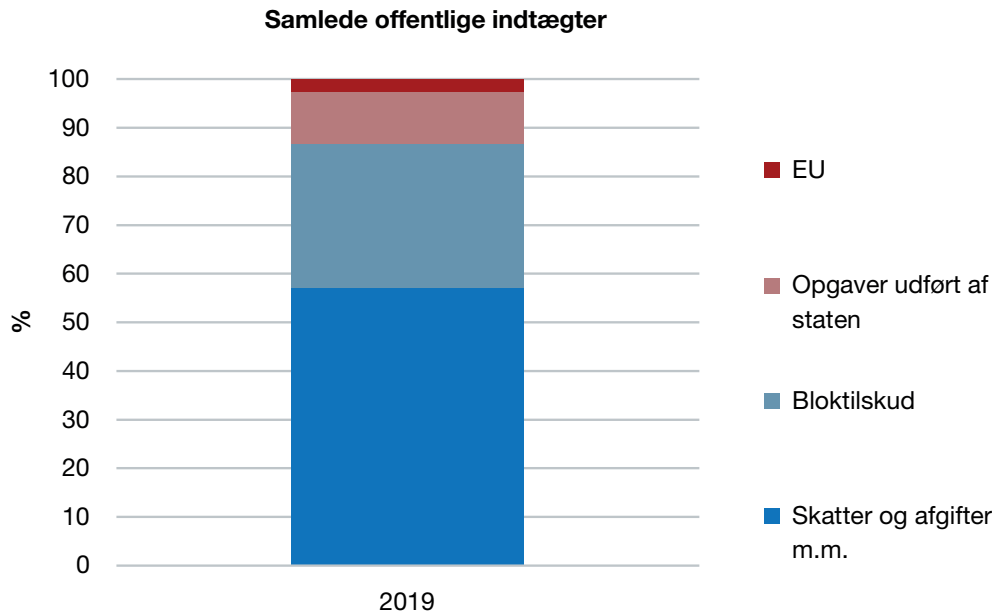
7. Offentlige finanser

Den offentlige sektor er stor og udgør målt ved samlede udgifter omkring 60% af BNP og dermed mere end i de nordiske lande, der i internationale sammenligninger fremstår med store offentlige sektorer. Størrelsen på den offentlige sektor afspejler ønsker om velfærdstilbud, og smådriftsulemper påvirker omkostningerne ved at nå disse mål.

Omkring 40% af de samlede indtægter kommer fra overførsler fra udlandet, bloktilskuddet fra Danmark samt partnerskabsaftalen med EU. I 2019 udgjorde bloktilskuddet 3,8 mia. kr., hertil kommer opgaver udført af staten (fx politi og retsvæsen) til 1,2 mia. kr., og brugsværdien af andre ikke hjemtagne opgaver og rigsopgaver. Fordelingen af de samlede offentlige indtægter fremgår af Figur 7. Bloktilskuddet målt som andel af de samlede indtægter har været svagt faldende over tid, men det udgør stadig en betydelig finansieringskilde.

Bloktilskuddet er aftalt med Selvstyreaftalen og reguleres løbende med pris-lønudviklingen i Danmark. Det er derfor en indtægtskilde, der ikke påvirkes af den økonomiske udvikling, og det bidrager til en stabilisering af de offentlige finanser og dermed økonomien, som senest anskueliggjort under coronakrisen. Bloktilskuddet er ækvivalent til en løbende tidsbegrænset indkomststrøm fra en nettoformue i udlandet. Det giver grundlag for højere udgifter og aktivitet i Selvstyret, og det har en afsmittende effekt på hele økonomien. Indkomst og forbrug og den samlede aktivitet (og derfor BNP) er derfor højere end i den tænkte situation uden bloktilskuddet. Da bloktilskuddet er en indkomststrøm fra udlandet, kan det også sammenlignes med den samlede værdi af eksporten, der i 2019 var ca. 5,5 mia. kr., men med den afgørende forskel, at der her skal leveres et produktionsresultat. Dette illustrerer kravene for at finde andre skatte- eller afgiftskilder, der giver et provenu i samme størrelsesorden.

Figur 7: Sammensætningen af de samlede offentlige indtægter 2019



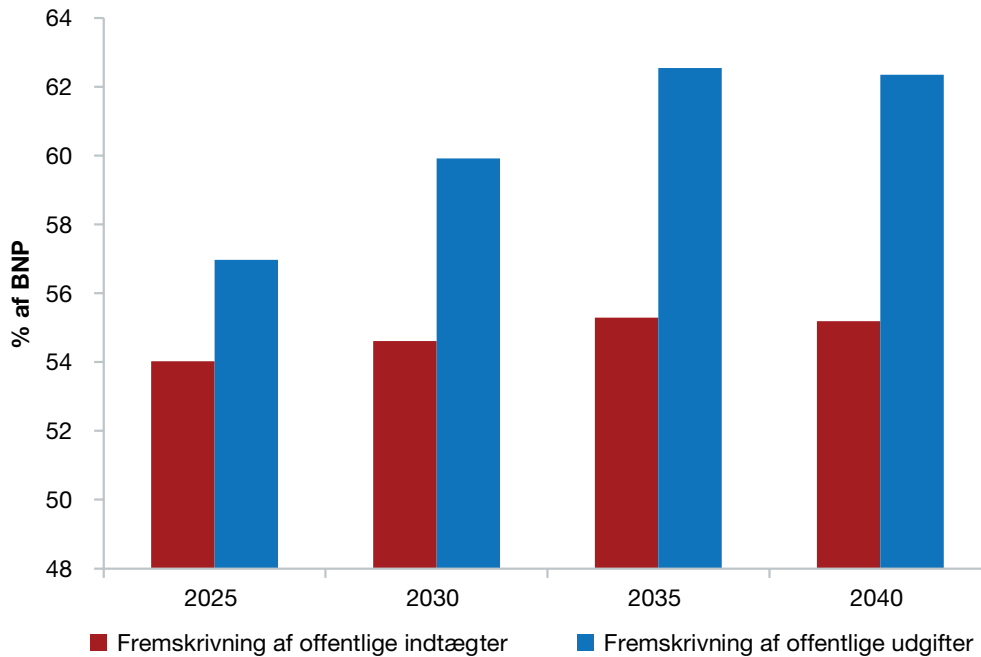
Kilde: Grønlands Statistik

Selvom Landskassen i kraft af budgetpolitikken ikke har nogen væsentlig gæld, så skal Selvstyrets betydelige og stigende risikoeksponering via selvstyrejede selskaber medtages i en samlet vurdering af den finansielle eksponering. Den samlede nettorentebærende gæld – hvor gælden i de selvstyrejede selskaber er medtaget – forventes at øges fra 4 mia. kr. i 2020 til 7,2 mia. kr. (ca. 1/3 af BNP) i 2024. Stigningen skyldes øget gældseksponering i Selvstyrejede selskaber og særligt kommunernes aktieselskaber (by- og boligudviklingselskaber). En negativ økonomisk udvikling i et eller flere af disse selskaber kan få store konsekvenser for Landskassen. Aktiviteterne i selskaberne er i de fleste tilfælde samfundskritiske, hvilket vil sige, at de er afgørende samfundsøkonomisk betydning og ikke kan undværes. De kan derfor ikke lukkes ned i tilfælde af økonomiske problemer, og Landskassen vil blive belastet for at holde aktiviteterne kørende. Det rejser spørgsmål knyttet til ejerstruktur og styring, der ikke yderligere skal diskuteres i denne artikel.

Hertil kommer et betydeligt vedligeholdelseefterslæb på boliger og havne, der gør at den samlede ”offentlige realkapitalbeholdning” reelt er reduceret i de senere år.

Befolkningssammensætningen ændres også i Grønland, og andelen af ældre vil stige fra 13% i 2020 til 26% i 2040. En konsekvens heraf er, at de offentlige udgifter vil stige i forhold til indtægterne, og der er således et holdbarhedsproblem, jf. Figur 8. Der udestår således en stor udfordring ved alene at løse holdbarhedsproblemet knyttet til at opretholde den eksisterende indretning af velfærdssamfundet.

Figur 8: Fremskrivning af offentlige udgifter og indtægter



Kilde: Grønlands Økonomiske Råd (2018)

8. Afslutning

Den økonomiske udvikling i Grønland har været gunstig de senere år, og det giver et godt udgangspunkt for at igangsætte en reformproces for at sikre en mere selv bærende økonomi. Udviklingen de senere år understreger imidlertid også nogle store udfordringer for at realisere en sådan proces. Der er en betydelig arbejdsmarkedsudfordring, med mangel på arbejdskraft, hvilket sætter en bremse på mulighederne for øget aktivitet.

En reformproces har således reelt to faser. Det er nødvendigt at løse arbejdsmarkedsudfordringen. Trods en beskæftigelsesrate på omkring 65% er der aktuelt fuld beskæftigelse for alle med arbejdsmarkedsrelevante kvalifikationer. Mismatch- og incitamentsproblemerne på arbejdsmarkedet er således store. Andre initiativer for at sikre et bredere erhvervsgrundlag kan kun lykkes, hvis denne arbejdsmarkedsudfordring løses. Der er samtidig muligheder for at frigøre arbejdskraft fra både fiskeriet og den offentlige sektor, og begge dele skal ses i sammenhæng med reformer, der også i andre sammenhænge medvirker til at gøre økonomien mere selv bærende. En del af fiskeriet er ikke holdbart, og der er bundet mere kapital og arbejdskraft i erhvervet end nødvendigt. Reformen af fiskeriet vil således på flere dimensioner bidrage til en mere selv bærende økonomi. Et element til at løse holdbarhedsproblemet for de offentlige finanser er øget effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor, hvilket vil muliggøre udgiftsbesparelser og frigøre arbejdskraft.

På sigt er det helt afgørende at sikre et løft i uddannelsesniveaet. Problemerne på uddannelsesområdet har været kendt længe og været genstand for meget debat. Af en række grunde forlader mange folkeskolen uden tilstræk-

kelige færdigheder eller motivation for at kunne tage en uddannelse. Der er behov for en tidlig indsats over for børn og unge samt et løft i grundlæggende færdigheder for afgørende at kunne ændre på uddannelsessituationen.

I forlængelse heraf er det vigtigt at sikre en flerstrengt økonomi, hvor de komparative fordele og dermed mulighederne er knyttet til minedrift og turisme.

Den grønlandske økonomi er stærkt afhængig af den globale økonomiske udvikling, og udvikling her kan gøre det sværere eller lettere at realisere målsætningerne. De væsentligste barrierer for en proces mod en mere selv bærende økonomi er imidlertid i første omgang knyttet til arbejdsmarkedet og uddannelsesområdet og dermed afhængige af indenlandske politiske initiativer.

Noter

1. Sammenligning af indkomstniveauer er mere retvisende på basis af købekraftskorrigeret BNI per capita, hvor der for Grønlands vedkommende er markant forskel i BNP pga. overførsler fra udlandet (Danmark og EU). Der forefindes ikke nyere opgørelser af BNI for Grønland. Ifølge en undersøgelse fra Grønlands Statistik var det samlede forbrugerpriseniveau i Grønland ca. 6% højere end i Danmark i 2016. Der er dog en udfordring ved sådanne sammenligninger, da forbrugerpriserne er påvirket af forskelle i skattestrukturer (forbrugsbeskatning/subsidier).
2. En hyppig anvendt økonomisk indikator er BNP, som er et mål for den samlede værdiskabelse i økonomien inden for en given periode (typisk et år). Dette er en strømstørrelse, der på kort sigt kan øges ved at nedbringe en kapitalbeholdning. Fx kan et fiskeri over det holdbare niveau i en periode øge BNP, men på sigt vil BNP falde grundet den lavere naturkapital. Da fiskeriet overstiger det holdbare niveau, betyder det også, at det aktuelle BNP-niveau ikke er holdbart, jf. Figur 1.
3. I dag kommer ca. 70% af energien i Grønlands offentlige energiforsyning fra vedvarende energikilder/vandkraft.
4. Der er en stor og omfattende diskussion af dette, se fx Dasgupta (2021) for en diskussion og referencer. FN's verdensmål for bæredygtig udvikling er baseret på en bred tolkning af bæredygtighedsbegrebet og indeholder både målsætninger og midler.
5. Ressourcerenteafgiften er betaling for brug af ressourcen. Ressourcerenten er værdien af ressourcen minus omkostninger til arbejdskraft, forrentning og afdrag af kapitalen samt kompensation for risiko udgør ressourcerenten. Ressourcerenten tilhører samfundet, hvilket begrunder en ressourcerenteafgift.

Litteratur

- Acemoglu, D. and J.A. Robinson, 2021, *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*.
- Andersen, T.M., 2021, *The Greenlandic Economy – Structure and prospects*, in *Greenland's Economy and Labour Markets*, edited by Laust Høgedahl, Routledge.
- Dasgupta, P., 2021, *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*, London: HM Treasury.
- Ègert, B., J. Botev, og D. Turner, 2020, *The contribution of human capital and its policies to per capita income in Europe and the OECD*, CESifo Working Papers 8776-2020.
- Fiskerikommissionen, 2019, *Vores fisk – vores velfærd*, Debatoplæg, Nuuk.
- Fiskerikommissionen, 2021, *Status og udfordringer i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47*. Baggrundsnotat, Nuuk.
- Grønlands Statistik, 2016, *Prissammenligning mellem Grønland og Danmark*. www.stat.gl

- Grønlands Økonomiske Råd, 2018, Grønlands Økonomi – Efteråret 2018, Nuuk.
- Grønlands Økonomiske Råd, 2021, Grønlands Økonomi – Foråret 2021, Nuuk.
- Hartwick, J.M., 1977, Intergenerational Equity and the Investment of Rents from Exhaustible Resources, *American Economic Review*. 67, 972–74.
- Torvik, R. 2009, Why do some resource-abundant countries succeed while others do not?, *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 241-56.
- UN, 1987, *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, (Brundtland-rapporten).