



Grønlands økonomi

Foråret 2020

- ▲ Coronakrisen
- ▲ Konjunkturudsigter
- ▲ Økonomisk politik

Økonomisk Råd blev nedsat af Naalakkersuisut i 2009. Økonomisk Råd ledes af et formandskab på seks personer. Formandskabet består af en formand, en næstformand og fire øvrige medlemmer, som alle udpeges af Naalakkersuisut.

Ud over formandskabet består Økonomisk Råd af medlemmer fra interesseorganisationer, Naalakkersuisuts administration og forskningsinstitutioner. Medlemmer, der repræsenterer organisationer og forskningsinstitutioner udpeges af de pågældende organisationer. De øvrige medlemmer udpeges af Naalakkersuisut. Rådets medlemmer kan komme med kommentarer til rapportens indhold, men det er alene formandskabet, som har ansvaret for udarbejdelse af rapporten og dens endelige indhold.

Sekretariatsfunktionen for rådet varetages af Departementet for Finanser. Det Økonomiske Råds opgaver består i at foretage løbende vurderinger af konjunkturudviklingen og af holdbarheden i den førte finanspolitik.

Økonomisk Råds formandskab:

Torben M. Andersen, PhD.
Formand for Økonomisk Råd.

Professor i nationaløkonomi ved Aarhus Universitet og tidligere formand for Skatte- og Velfærdskommissionen. Var i perioden 2001-2003 overvismand i Det Økonomiske Råd i Danmark, hvor han også i dag fungerer som særlig sagkyndig.

Ulla Lynge, cand.scient.adm. fra Ilisimatusarfik
Næstformand for Økonomisk Råd.

Sekretariatschef i CSR Greenland, og har tidligere arbejdet i Grønlands Hjemmestyre, Nuuk Kommune, Sermersooq Business Council og pensionskassen SISA.

Anders Blaabjerg, statistikchef ved Grønlands Statistik og uddannet cand.oecon. Har tidligere været ansat i Departementet for Finanser, daværende Økonomidirektoratet.

Mitdlarak Lennert, Adjunkt med Ph.D. forløb, Ilisimatusarfik og har arbejdet i Departementet for Finanser.

Najaaraq Christiansen, cand. scient. adm. fra Ilisimatusarfik, ansat ved Grønlands Statistik, og tidligere Tele Greenland A/S.

Søren Bjerregaard, cand. polit, chef for værdipapir- og betalingsbalancestatistik i Danmarks Nationalbank. Har tidligere været medlem af det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi fra 2005 til 2009.

Øvrige medlemmer af Økonomisk Råd:

Brian Buus Pedersen, direktør i Grønlands Erhverv.

Gitte Adler Reimer, rektor ved Ilisimatusarfik.

Henrik Sandgreen, formand for KNAPK.

Jess Berthelsen, formand for SIK.

Jørgen Isak Olsen, departementschef i Departementet for Fiskeri, Fangst, og Landbrug.

Isak Nielsen Kleist, departementschef i Departementet for Erhverv, Energi, Forskning og Arbejdsmarked

Ken Jensen, formand for PK og udpeget af IMAK, AK, NPK, ASG og PK.

Klaus Nygaard, direktør ved Naturinstituttet.

Lars Geraae, kontorchef i Grønlands Statistik.

Laust Løgstrup, projektchef ved Qeqqata Kommunua.

Martin Kviesgaard, direktør i Grønlandsbanken og udpeget af bankerne.

Nikolai S. Christensen, departementschef i Departementet for Finanser.

Rapporten er færdigredigeret 25. maj, 2020.

© Udgivet af Økonomisk Råd, Maj 2020.

Indholdsfortegnelse

1. Coronakrisen.....	3
2. Konjunkturudsigter.....	6
3. Økonomisk Politik.....	13

1. Coronakrisen

Covid-19 pandemien har fået store konsekvenser. For at mindske smittespredning har de fleste lande indført en række restriktioner. Restriktioner har nedlukket mange aktiviteter, og derfor er sundhedskrisen også blevet en økonomisk krise. Usikkerhed omkring den sundhedsmæssige udvikling og den fremtidige økonomiske udvikling påvirker adfærden; husholdningerne holder igen med forbruget, og virksomhederne med investeringsplaner. Det økonomiske tilbageslag forstærkes af, at det er en global krise, hvor mange lande påvirkes samtidig. Coronakrisen har således udløst en global økonomisk recession. I en nylig rapport fra IMF forventes den økonomiske aktivitet i 2020 af falde med 3% på globalt plan, og 7.5% for euroområdet. Økonomierne ventes at rette sig op i 2021, men der er stor usikkerhed om den fremtidige økonomiske udvikling, og mange indikatorer peger i negativ retning.

Coronakrisen har også ramt Grønland. Der er gennemført en række nedlukningsinitiativer, og rejsemuligheder har været lukket ned. Det er stort set lykkedes at undgå smittespredning i landet, og derfor har en intern genåbningsproces kunnet sættes i gang. Imidlertid er der et dilemma i at genåbne udenrigstrafikken fuldt ud, da det øger smitterisikoen. Sårbarheden er stor, såfremt smitten skulle brede sig, og det vil sætte sundhedsvæsenet under et massivt pres.

Der er nu lagt en plan for genåbningen af udenrigstrafikken i tre etaper. Antallet af udenrigspassagerer øges gradvis til en normalisering af trafikken knyttet til smitterisikoen fra Danmark. En række påbud og anbefalinger skal overholdes, og der er knyttet en række testkrav til strategien. Det er positivt, at der nu er klarhed over strategien for en genåbning af udenrigstrafikken. Det er imidlertid samtidig en kendsgerning, at der kan gå et stykke tid inden trafikken er helt normaliseret, ligesom der genåbningen kan blive tilbagerullet, såfremt smitterisikoen øges.

I første omfang har coronakrisen ramt erhverv, hvor menneskelig kontakt, transport m.m. er af afgørende betydning. Det vil især sige en stor del af servicesektoren (cafeer, restauranter, hoteller, frisører, oplevelsesaktiviteter m.m.) og transportsektoren.

Som reaktion på nedlukningerne blev der introduceret hjælpepakker. De var helt nødvendige i den helt ekstraordinære situation, der opstod som følge af coronakrisen. Det er vigtigt at afbøde de økonomiske konsekvenser for husholdninger og virksomheder. Det mindsker risikoen for et alvorligt tilbageslag, og medvirker til at fastholde produktionskapaciteten og dermed styrke mulighederne for en hurtigere genetablering af aktiviteten.

I takt med de interne genåbninger er det primært transport- og turismeerhvervet, der er påvirket. Effekten er til gengæld stor, da hele 2020 sæsonen vil være markant påvirket. Fiskeriet er også påvirket, da den globale udvikling påvirker afsætningsmulighederne og dermed priserne. Det er på nuværende tidspunkt uklart, hvor varige prisfaldene vil være.

Grønlands økonomi rammes anderledes af den aktuelle krise end de fleste andre lande, grundet økonomiens helt særlige struktur. Fiskeriet er det største eksporterhverv, og den største risiko her er et fald i priserne som følge af den globale økonomiske krise, mens mængderne er bestemt af andre forhold. De afsmittende effekter af en tilbagegang fx i turismen på andre erhverv er mindre end i andre lande, hvor

indenlandsk forsyning spiller en større rolle. De offentlige indtægter er også mindre konjunkturfølsomme end i andre lande pga. bloktilskuddet. Men særligt turisterhvervet kan blive hårdt ramt af coronakrisen. Dette sammenholdt med en udskydelse eller opgivelse af efterforskningsaktiviteter har stor betydning for strategien for at gøre erhvervsstrukturen mere diversificeret.

Restriktioner og adfærdsændringer har størst direkte effekt i 2. kvartal 2020, hvor nedlukning mv. kan reducere den økonomiske aktivitet med op mod 8 pct. Store dele af aktiviteten inden for hotel, restauranter, flytransport falder drastisk og må forventes kun at genoprettes langsomt og gradvist i andet halvår. Også i 2021 må der forventes ledig kapacitet inden for hotel- og turismeerhverv. Fiskeriet kan blive påvirket moderat negativt på mængderne af lavere efterspørgsel på vigtige eksportmarkeder, fx inden for foodservice, mens tendensen til faldende fiskepriser forventes at fortsætte ind i 2020.

Samlet set peger konjunkturforløbet på, at aktiviteten (BNP) kan falde med 1,5 pct. i 2020 som helhed. Hvis der ikke sker tilbageslag i form af nye smittebølger, der nødvendiggør nye restriktioner, kan genopretningen ske gradvist i 2021, men selv i dette gunstige konjunkturforløb vil produktionen ved udgangen af 2021 være en del lavere end forventet før coronakrisen. Det hænger især sammen med markant svagere globale konjunkturer. Coronakrisen betyder derfor et markant skift fra en række gode økonomiske år med en stigende beskæftigelse. En nedgang i aktiviteten og en betydelig påvirkning af landskassen kan ikke undgås. Det vil komme til at påvirke rammerne og mulighederne for den økonomiske politik i de kommende år.

Hjælpepakkerne har været nødvendige i den helt særlige situation, der opstod som følge af nedlukningsrestriktionerne. Det er imidlertid en helt særlig type økonomisk politik, og det er problematisk over længere tid at give virksomheder støtte til dækning af faste udgifter og støtte ved hjemsendelse af medarbejdere. Derfor bør ordningerne udfases hurtigst muligt. Derimod er der et behov for særlige længerevarende tiltag for turismesektoren grundet de særlige vilkår i denne branche og for at modvirke, at erhvervet kastes ud i en langvarig krise. Disse tiltag bør være målrettet for at sikre at den nødvendige kapacitet og infrastruktur opretholdes og tiltagene skal være midlertidige med en fast udløbsdato.

Vendingen i den økonomiske udvikling påvirker Landskassen. Før coronakrisen blev det for 2020 forventet et mindre overskud, og samlet balance over perioden 2020-2023. Der må nu forventes et underskud i 2020 og efterfølgende år, afhængig af dybden i coronakrisen. Likviditeten i Landskassen udfordres, men det er grundet de mange usikkerhedsfaktorer svært at skønne over det præcise behov. Der er fremsat forslag om, at der kan optages nye lån af en størrelsesorden på 2,5 mia. kr. Dette skal ses som en "kasserreserve" af en tilstrækkelig størrelse til at håndtere et mere alvorligt kriseforløb, og derfor ikke en prognose for behovet for at trække på denne reserve. En sikring af en tilstrækkelig likviditet vil også være et klart signal om, at en eventuel krisesituation kan håndteres, hvilket øger sikkerheden omkring den generelle økonomiske politik.

Fremadrettet vil der være et behov for at genoprette Landskassens økonomi – det vil kræve, at der i en årrække sikres et overskud både for at afvikle gæld og oparbejde stødpuder som beredskab til eventuelle fremtidige kriser.

Som påpeget i tidligere rapporter fra Økonomisk Råd er der et uløst holdbarhedsproblem for de offentlige finanser som følge af en aldrende befolkning. Implikationerne af coronakrisen kommer oven i denne udfordring og øger derfor kravene til den økonomiske politik. Der vil være et behov for en konsolidering af

de offentlige finanser, hvilket stiller krav om overskud i en periode. Der er et stort behov for at få udarbejdet en ny langsigtet plan, så snart der er overblik over de umiddelbare konsekvenser af coronakrisen. Krisen har øget økonomiens sårbarhed, og derfor er initiativer nødvendige. Situationen forværres yderligere af, at strategien med at udvikle en flerstrengt økonomi via turisme og råstoffer sættes tilbage.

2. Konjunkturudsigter

Den globale coronakrise medfører økonomiske tab i alle lande, herunder også i Grønland. Epidemien har betydet, at befolkningerne er pålagt eller frivilligt har begrænset deres aktiviteter for at undgå smitte, og der er iværksat omfattende tiltag for at undgå smitten i at sprede sig. Virusudbruddet har medført en generel usikkerhed som vil resultere i større tilbageholdenhed for både forbrugere og virksomheder.

Grønlandsk økonomi var i højkonjunktur, da den blev ramt af coronakrisen i marts. Der har været høj vækst siden 2015, bl.a. som følge af fremgang i fiskeriet og inden for bygge- og anlægssektoren. Antallet af registrerede arbejdssøgende er faldet hver måned siden 2015, når der tages højde for sæsonudsving. Der var omtrent balance på de offentlige finanser og både den offentlige og den private gæld er moderat.

Coronakrisen ventes at medføre en klar opbremsning for grønlandsk økonomi, men ikke et hårdt tilbageslag i 2020 som i de fleste andre lande. Det skyldes en række forhold. For det første lykkedes det hurtigt at inddæmme og forhindre smitten i landet. Store dele af den økonomiske aktivitet er allerede genåbnet, og der arbejdes på en gradvis normalisering af den vigtige flytransport til og fra landet. For det andet mindsker den særlige produktions- og erhvervsstruktur afhængigheden af de globale konjunkturer. Fiskemængderne afhænger i mindre grad af konjunkturerne, hvorimod fiskepriserne har større følsomhed overfor udsving i globale afsætningsforhold. Hertil kommer, at den offentlige sektor er stor, og at bloktilskuddet er med til at reducere indtægternes konjunkturafhængige. Endelig er de selvforstærkende konjunkturmekanismer svagere i Grønland end i mange andre lande, da importindholdet i forbrug og investeringer er forholdsvis højt.

Samlet set er Grønland derfor mere afskærmet mod de økonomiske konsekvenser af coronakrisen end mange andre lande. Der er dog betydelig forskel i gennemslaget i de forskellige dele af økonomien. Turisme, transport, restauranter, underholdning og øvrige serviceerhverv er ramt meget direkte af ændret forbrugeradfærd og restriktioner for at undgå smittespredning. Andre erhverv som fiskeriet og byggeri påvirkes mere indirekte, fx på grund af fald i efterspørgsel efter visse produkter eller manglende leverancer eller mandskab. For de fleste erhverv gælder dog, at usikkerheden er steget og der kan forventes tilbageholdenhed hos forbrugerne. Det er med til at lægge en dæmper på investeringslysten i erhvervene fremadrettet.

Vurderingen af konjunkturudsigterne er baseret på få og foreløbige indikatorer for den økonomiske udvikling, suppleret med vurdering af de branchemæssige konsekvenser af restriktioner og ændringer i efterspørgselsforhold, se *boks 2.1*.

Aktiviteter relateret til turisme – transport, hoteller, restauranter og tilknyttede serviceerhverv - er særlig hårdt ramt af virusudbruddet. Det er formentligt tilfældet, at det meste af 2020-sæsonen er mistet for en stor del af turisterhvervet. Selv hvis restriktionerne knyttet til flytransport gradvis kan lempes i 2020, må der forventes at være negative effekter for turismen i en længere efterfølgende periode. Dels er der praktiske forhold i forhold til planlægning og bestilling af ferier, og dels kan der i en længere periode være en usikkerhed og frygt knyttet til turisme. Modvilje mod aktiviteter, der betyder tæt kontakt til andre, risikoen for en anden smittebølge mv. kan betyde en lang genopretningsperiode for erhvervet. Behovet for længerevarende støtte til turismeerhvervet bliver forstærket af, at coronakrisen er sammenfaldende med den relativt korte højsæson for turismeerhvervet.

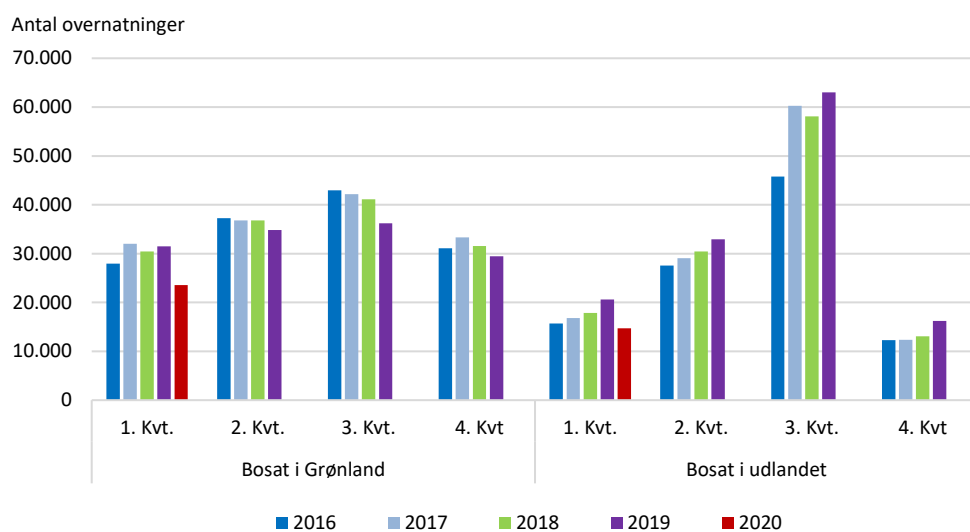
Boks 2.1. Datagrundlag for vurderingen af konjunktursituationen

Der er stadig kun få økonomiske indikatorer til at basere en konjunkturvurdering på. Det datamæssige grundlag for en økonomisk prognose er derfor mere usikkert end normalt og må suppleres med vurderinger af de branchemæssige konsekvenser af fald i efterspørgsel og produktion, og med antagelser om, hvornår aktiviteten er genoprettet.

De foreløbige realøkonomiske indikatorer for 1. kvartal viser ret begrænset effekt af nedlukningen, da kun aktivitetsfaldet i marts er indeholdt i indikatorerne. Mest markant er faldet i hotelovernatningerne, hvor der også foreligger foreløbige tal for april. Som supplement til de statistiske offentliggørelser er der indhentet oplysninger fra *Nukissiorfiit* om energi- og vandforbruget i marts og april 2020 sammenlignet med 2019. Det viser begrænset effekt af restriktionerne i de måneder. Oplysninger fra *Polaroil* om brændstofforbruget tyder heller ikke på nævneværdig effekt i marts og april. Der er endvidere indhentet oplysninger fra blandt andet *GrønlandsBanken*, *Grønlands Erhverv* og *SIK* om den aktuelle konjunktursituation. Konjunkturvurderingen beskriver derfor et muligt forløb for den økonomiske udvikling, hvor de iværksatte initiativer er tilstrækkelige til at hindre en ny smittebølge, og hvor efterspørgsel og produktion gradvist normaliseres i 2021. Den suppleres med et risikoscenarie, hvor det bliver nødvendigt med nye restriktioner i forbindelse med en globale 2. smittebølge. Det udskyder genopretningen af økonomien til efter 2021.

De foreløbige tal for hotelovernatninger viser fald hos både de udenlandske og de grønlandske gæster i 1. kvartal, se figur 2.1. Tilbagegangen hænger sammen med en halvering af overnatningerne i marts 2020 sammenlignet med marts 2019. Foreløbige tal for april viser, at antallet af både overnatninger og gæster lå ca. 90 pct. under niveauet i april 2019, hvor de udenlandske overnatninger er faldet mere end indenrigsovernatningerne. Øget usikkerhed for turismeerhvervet kan også have betydning for planerne om byggeri af yderligere hotelkapacitet i tilknytning til lufthavnsprojekterne i Nuuk og Ilulissat.

Figur 2.1 Hotelovernatninger, 2016-2020



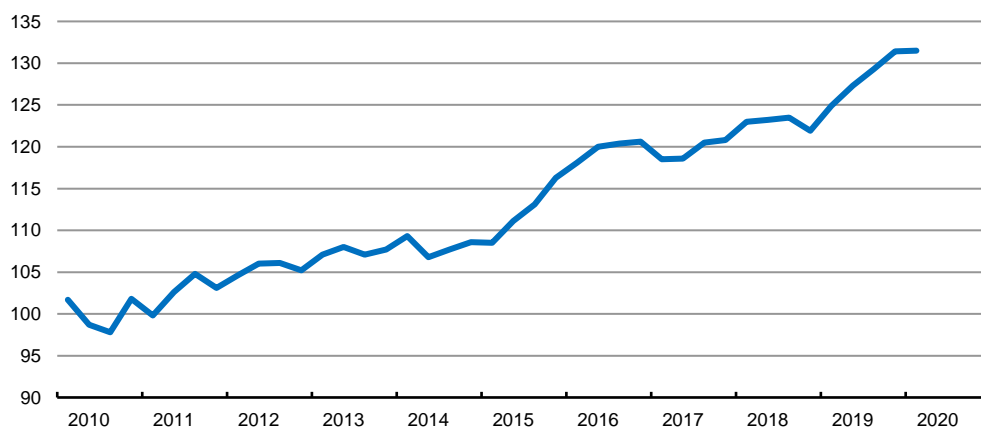
Note: Seneste observation er 1. kvartal 2020.

Kilde: Grønlands Statistik.

Detailomsætningen i de tre største detailkæder stagnerede i 1. kvartal 2020, efter meget stor fremgang i 2019, se figur 2.2. En stor del af forbrugsvarerne er importeret og stagnationen i detailomsætningen har derfor mindre betydning for den økonomiske aktivitet end i de andre lande, mens investeringer og eksport er af større betydning for konjunkturudviklingen. Investeringerne steg sidste år som følge af anskaffelse af nye trawlere til fiskeriet og påbegyndelsen af anlægsarbejderne til lufthavnene i Nuuk og Ilulissat. Bygge- og anlægsinvesteringer knyttet til lufthavnene samt andre byggeopgaver vil understøtte aktiviteten i 2020. Til gengæld forventes der ikke flere anskaffelser af nye trawlere, hvilket er blandt årsagerne til, at importen ventes at falde i år, og de samlede investeringer kun stiger beskedent, trods de mange bygge- og anlægsprojekter. Også råstofsektoren er umiddelbart påvirket af nedlukningen som udsætter efterforskningsaktiviteter. Hertil kommer betydningen af den globale økonomiske krise for råstofpriserne, og en langvarig global økonomiske krise kan få store konsekvenser for mulighederne for at udvikle råstofsektoren.

Figur 2.2 Detailomsætningen, sæsonkorrigeret, 2010-2020

Indeks, 2010 = 100



Note: Seneste observation er mars 2020.

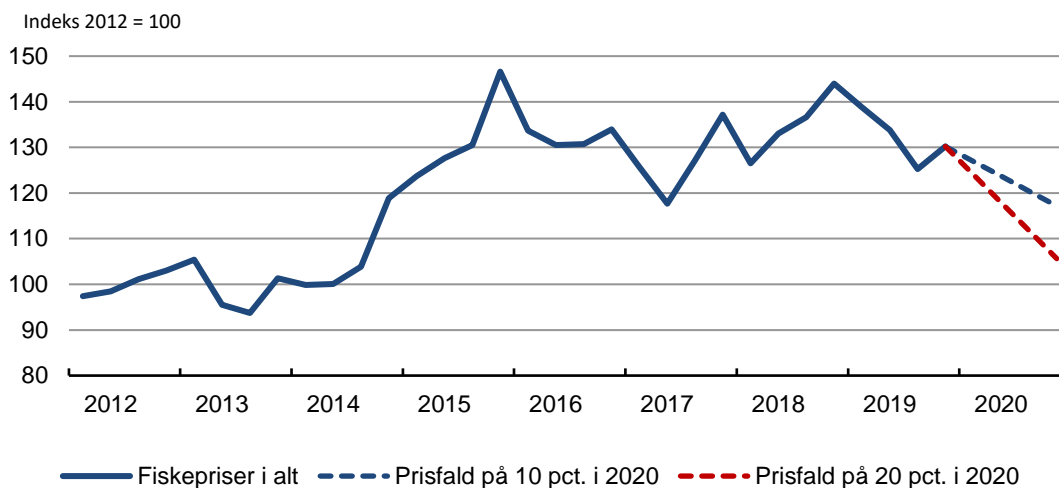
Kilde: Grønlands Statistik.

Eksporten er tæt knyttet til fiskeriet, da 95 pct. af vareeksporten er fiskeprodukter. Fiskeriet har haft en række stærke år med høje priser og mængdemæssig fremgang. Selskaber indenfor sektoren har således haft muligheder for at modernisere fiskeflåden og konsolidere sig. Coronakrisen indebærer en vis mængderisiko for erhvervet, knyttet til mindre global efterspørgsel efter udvalgte fiskeprodukter. Mere sandsynlig er et prisfald på fiskeprodukter, som følge af et større internationalt økonomisk tilbageslag. Et prisfald i størrelsesordenen 10-20 pct. for 2020 i forhold til 2019 er ikke usandsynligt, og skal ses i lyset et nedadgående pres på fiskepriserne i 2019, som dermed ser ud til at fortsætte i år. Fiskepriserne har også i tidligere år bevæget sig markant - både i opadgående og i nedadgående retning, se figur 2.3.

Et prisfald vil påvirke indkomsterne og ikke mindst de offentlige finanser gennem ressourcerenteafgiften. Økonomiens sårbarhed i forhold til udviklingen i fiskeriet blev analyseret i Økonomisk Råds rapport i 2019 og senest i Økonomisk Politisk Beretning 2020, hvor et 20 pct. prisfald er beregnet til at reducere ressourceafgiften til landskassen med ca. 150 mio. kr. Indtægterne fra ressourceafgifterne er derfor meget

følsomme overfor fald i fiskepriserne. Hertil kommer de afledte fald i indkomst- og selskabsskatter, der vurderes at være af omtrent samme størrelsesorden som faldet i ressourceafgiften. Det er tilmed kun de direkte budgeteffekter, og tager ikke hensyn til eventuelle afledte effekter.

Figur 2.3 Udvikling i fiskepriser og med to scenarier for prisfald i 2020



Note: De stiplede linjer illustrerer prisfald gennem året 2020 på 10 hhv. 20 pct. og er mindre end faldet i det årlige prisniveau i 2020 på 10 hhv. 20 pct.

Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

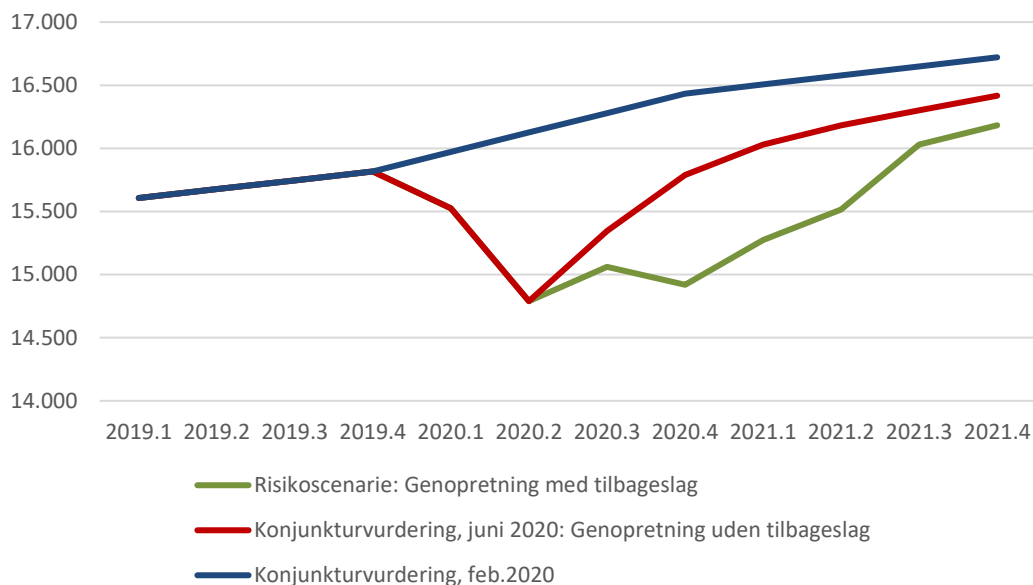
Gennemslag på produktion og beskæftigelse

Restriktioner og adfærdsændringer har størst direkte effekt i 2. kvartal 2020, hvor nedlukning mv. kan reducere den økonomiske aktivitet med op mod 8 pct. Store dele af aktiviteten inden for hotel, restauranter, flytransport falder drastisk og må forventes kun at genoprettes langsomt og gradvist i andet halvår. Også i 2021 må der forventes ledig kapacitet inden for hotel- og turismeerhverv. Fiskeriet kan blive påvirket moderat negativt på mængderne af lavere efterspørgsel på vigtige eksportmarkeder, fx inden for foodservice, mens tendensen til faldende fiskepriser forventes at fortsætte ind i 2020.

Samlet set peger konjunkturforløbet på, at BNP kan falde med 1,5 pct. i 2020 som helhed, se figur 2.4. Hvis der ikke sker tilbageslag i form af nye smittebølger, der nødvendiggør nye restriktioner, kan genopretningen ske gradvist i 2021, men selv i dette gunstige konjunkturforløb vil produktionen ved udgangen af 2021 være en del lavere end forventet før coronakrisen. Det hænger især sammen med markant svagere globale konjunkturer.

Risikoen er primært knyttet til et mere markant negativt gennemslag på økonomien, fx i form af mere negative spill-over effekter fra udlandet eller adfærdsændringer hos forbrugere og virksomheder, som kan trække genopretningen ud. Det kan også ske i form af en anden global smittebølge i andet halvår, som nødvendiggør nye restriktioner og udskyder genopretningen af den økonomiske aktivitet. Et sådan risikoforløb er skitseret i figur 2.3, hvor BNP falder 3-4 pct. i 2020. Der er også andre mulige forløb, og risikoscenariet er ikke en ydergrænse for mulige negative konjunkturforløb.

Figur 2.4 BNP-niveau fordelt på kvartaler



Note: BNP niveau opgjort i kædede værdier (2010-priser). BNP er fordelt på kvartaler med antagelse om ensartet kvartalsvis tilvækst og opgjort i årsniveau. Konjunkturvurderingen er baseret på en genopretning uden tilbageslag, hvor faldet i aktiviteten i 2. kvartal er mellem 50 og 90 pct. for udsatte serviceerhverv, bl.a. inden for hotel, restaurant, flytransport og tilknyttede serviceerhverv. Fiskeriet påvirkes moderat mængdemæssigt. Aktiviteten vender gradvis tilbage til normale tilstande i 2021. I risikoforløbet sker tilbageslag i 3. kvartal 2020 og de udsatte erhverv rammes igen med en længerevarende genopretning til følge.

Tabel 2.1 viser de centrale nøgletal for forsyningsbalancen i et konjunkturførløb uden tilbageslag. Udviklingen i de enkelte efterspørgselskomponenter, dvs. privat forbrug, investeringer, eksport og import, er behæftet med ekstra stor usikkerhed. Det store fald i eksporten hænger især sammen med fald i aktiviteten inden for hotel og turisme, da markant færre udlændinge vil besøge landet i år. Hertil et lille fald i eksporten fra en moderat mængdetilpasning i fiskeriet. Forbruget falder moderat dels som følge af lavere indkomster fra fiskeriet og dels som konsekvens af en periode med nedlukning og begrænsninger i forbrugsadfærden. Investeringerne ligger omtrent uændret og på et højt niveau understøttet af bl.a. bygge- og anlægsinvesteringerne i de nye lufthavne. Væksten i 2021 er præget af genopretningen, hvor især en gradvis normalisering inden for turisme, hotel og service vil styrke udlændinges forbrug i Grønland (eksport i nationalregnskabet) og det private forbrug. Samlet set kan væksten i denne gunstige situation blive knap 5 pct. næste år. Det markante internationale tilbageslag indebærer dog at aktiviteten ved udgangen af 2021 vil være mindre end forventet før coronakrisen.

Table 2.1 Forsyningsbalancen, årlig realvækst i pct.

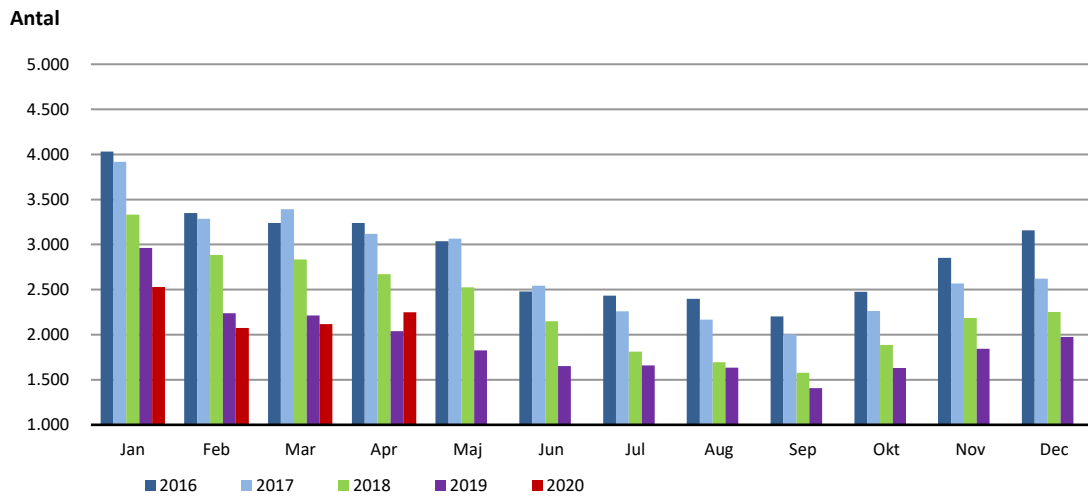
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
					Prognose		
Privat forbrug	0,2	1,5	1,3	1,1	2,7	-3,3	6,3
Offentligt forbrug	-0,6	1,8	2,3	1,8	0,7	0,4	0,7
Bruttoinvesteringer	10,2	10,9	-0,7	12,3	34,3	0,6	2,1
Eksport af varer og tjenester	-9,9	15,2	-5,4	4,2	4,8	-7,1	8,7
Endelig anvendelse i alt	-0,6	5,9	-1,0	4,0	9,2	-2,2	4,0
Import af varer og tjenester	1,7	11,0	-3,1	5,7	20,4	-3,2	3,0
Bruttonationalprodukt	-2,5	4,7	0,5	3,2	1,8	-1,5	4,8

Note: 2015-2016 er endelige tal; 2017-18 er foreløbige tal; 2019-21 er Økonomisk Råds skøn.
 Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger.

Et fald i BNP på 1,5 pct. vil indebære en reduktion i antallet af beskæftigede. I udgangssituationen var der imidlertid udbredt mangel på arbejdskraft og tilsvarende stort behov for udenlandsk arbejdskraft. En økonomisk opbremsning vil reducere det behov, og gennemslaget på ledigheden i 2020 kan derfor blive en del mindre end de gængse sammenhænge mellem vækst og ledighed. Hjælpepakkerne til erhverv og arbejdsmarkedet er også med til at mindske effekten på arbejdsmarkedet af coronakrisen, *se næste afsnit*.

Aktuelle vurderinger af arbejdsmarkedet må baseres på antallet af registrerede arbejdssøgende. Det antal er faldet kraftigt siden starten af 2016, *se figur 2.5*. Faldet er kraftigst i byerne og vedrører især jobklare personer. I april 2020 steg antallet af registrerede arbejdssøgende imidlertid med over 200 personer og for første gang i mange måneder, når der tages hensyn til sæsonudsving. Det skal siges, at statistikken er en optælling af de personer, der i løbet af en måned på et eller andet tidspunkt har henvendt sig til kommunen med arbejdsløshed som et problem. Statistikken påvirkes derfor af den administrative praksis i kommunerne og udsving en enkelt måned skal fortolkes varsomt. De kommende måneders udvikling i antallet arbejdssøgende er derfor en central indikator for gennemslagskraften af coronakrisen på økonomien.

Figur 2.5 Registrerede arbejdssøgende, 2016-2020



Note: Seneste observation er april 2020. Kilde: Grønlands Statistik.

3. Økonomisk Politik

Coronakrisen har på kort tid markant ændret vilkårene for den økonomiske politik. I takt med smittespredning og nedlukninger i andre lande, blev det også nødvendigt at pålægge en række restriktioner og helt eller delvist at nedlukke visse aktiviteter her i landet. Samtidig blev der introduceret hjælpepakker for at afbøde de økonomiske konsekvenser af nedlukningerne. I takt med genåbningen skifter fokus til den økonomiske afmatning og effekterne for de offentlige finanser. De nødvendige kortsigtede tiltag i forhold til coronakrisen og den afledte økonomiske opbremsning påvirker afgørende det økonomisk politiske råderum og kravet til reformer.

Hjælpepakker

Som reaktion på coronakrisen er der indført hjælpepakker for erhvervslivet og lønmodtagere. Formålet med pakkerne er at understøtte virksomheder og lønmodtagere i de situationer, hvor de økonomiske muligheder er påvirket af nedlukningerne for at begrænse risikoen for smittespredning. Tilsvarende pakker er indført i mange andre lande.

Erhvervshjælpepakker omfatter dels en "akutpakke" for private virksomheder inden for hotel, restauration samt visse serviceerhverv og dels en "generel erhvervspakke" for virksomheder i andre sektorer, herunder fiskerisektoren, anlægsbranchen og transportsektoren m.fl.

Virksomheder med et fald i omsætningen på mindst 30 pct. kan få kompensation for direkte aflysninger eller for virksomhedens faste udgifter (samlet maks. 1 mio. kr. per virksomhed pr måned). Ordningen er gældende i perioden 1. marts 2020 til den 30. juni 2020.

Der er indtil videre afsat 50 mio. kr. til akutpakken og 100 mio. kr. til den generelle erhvervspakke.

Der er endvidere oprettet en lånemulighed for private virksomheder. Staten har tilbudt, at små og mindre virksomheder (SMV'er) i Grønland bliver omfattet af statens garantiordning for SMV'er, ligesom Grønland er omfattet af statens hjælpepakke rettet mod store virksomheder. Med ordningen indfører staten en garantiordning for 70 pct. af bankernes udlån til virksomheder, der kan dokumentere et omsætningstab på over 50 pct. som følge af Covid-19. Endvidere er frister for betaling af skatter og afgifter m.v., forlænget for at styrke virksomhedernes likviditet.

Arbejdsmarkedspakken omfatter tiltag til at understøtte arbejdstagerne. Virksomheder kan ved hjemsendelse af fastansatte medarbejdere modtage lønkompensation. Det forudsætter hjemsendelse af mindst 30 pct. af ansøgers medarbejdere i lønkompensationsperioden eller 25 medarbejdere. Der kan gives kompensation på 90 pct. af lønudgiften, dog højest svarende til 20.190 kr., pr. 30 dages lønkompensationsperiode pr. medarbejder. Medarbejderen skal afholde 5 feriedage/afspadsring for hver 30-dages lønkompensationsperiode.

Der er afsat 107 mio. kr. til ordningen.

Medio maj er der givet tilsagn om hel eller delvis støtte under erhvervshjælpepakkerne i 262 tilfælde til et samlet beløb på 18,2 mio. kr. For arbejdsmarkedspakken er 93 ansøgninger blevet imødekommet helt eller delvist til et samlet beløb 3,9 mio. kr. og et antal ansøgninger er fortsat under behandling. Det er især virksomheder inden for hotel og restauranter samt turisme, der benytter sig af ordningerne.

Trækket på ordningerne er således væsentlig lavere end de afsatte rammer. Der må dog forventes et større træk grundet situationen i turismeerhvervet over sommerperioden. Men tallene antyder også, at behovet for støtte og dermed krisens dybde ikke har været så stor som først antaget.

En spørgeskemaundersøgelse gennemført af Grønlandske Erhverv¹ viser, at der har været visse indkøringsproblemer, men generelt er der en positiv vurdering af ordningerne. Det påpeges dog samtidig, at pakkerne ikke er relevante for mange virksomheder.

Der er fremsat forslag om en forlængelse af løbetiden for hjælpepakkerne, så de løber til og med den 30. september 2020. Støtteperioden udvides derfor fra 3 til 7 måneder. Kompensationen for de faste udgifter ændres til en lineær model, så der gives en kompensation svarende til det beregnede omsætningstab og med en øvre grænse for kompensationen. Med et fald i omsætningen på 50 pct., kompenseres 50 pct. af de faste udgifter, og kompensationen kan ikke overstige 80 pct., Overgangen til den lineære model er et klart fremskridt, da det giver en bedre incitamentsstruktur. Det er imidlertid en lang støtteperiode, som indebærer en risiko for fastlåsning af ressourcer i urentable erhvervsaktiviteter og generelt mindsker tilpasningsdynamikken. For udsatte erhverv inden for turisme mv. kan en længere støtteperiode dog være relevant.

Hjælpepakkerne har været nødvendige i den helt særlige situation, der opstod som følge af nedlukningsrestriktionerne. Det er imidlertid en helt særlig type økonomisk politik, og det er forbundet med flere problemer at give virksomheder støtte til dækning af faste udgifter og støtte ved hjemsendelse af medarbejdere. Grundlæggende sætter det væsentlige dele af markedsmekanismen ud af kraft.

Kriterierne for støtte er baseret enten på nedgang i omsætning eller hjemsendelse af medarbejdere og dermed en sammenligning mellem situationen nu og før krisens start. Desto længere tid der forløber, desto mere problematisk bliver denne opgørelse, da den har en tendens til at fastfryse en given situation. Økonomien er imidlertid hele tiden i bevægelse med omstillinger og tilpasninger, og denne dynamik låses med fastholdelse af pakkerne i en lang periode. Selvstyret kan ikke understøtte virksomhederne permanent, og derfor bør de generelle pakker ikke forlænges til 7 måneder.

Derimod er der et behov for særlige længerevarende tiltag for turismesektoren grundet de særlige vilkår i denne branche og for at modvirke, at erhvervet kastes ud i en langvarig krise. Disse tiltag bør være målrettet for at sikre at den nødvendige kapacitet og infrastruktur opretholdes og tiltagene skal være midlertidige med en fast udløbsdato. Det kan fx være via subsidier til efterspørgslen for at øge den indenlandske turisme i år.

Der er fremsat forslag om en turismepakke med tilskud til hotelovernatninger og turistoperatører for at styrke den indenlandske turisme. Der er klart et behov for en sådan ordning, og det er hensigtsmæssigt at tilskuddet er knyttet til en aktivitet. Dermed understøttes dynamik og konkurrence i erhvervet, selvom der gives støtte.

¹ Grønlands Erhverv, 2020, Erhvervshjælpepakker – Medlemsundersøgelse, april 2020.

Virksomheder i særligt hårdt ramte brancher² har fået udsat betalingsfristen for afregning af indeholdte A-skatter samt arbejdsmarkedsafgift for månederne april, maj, juni og juli. Betalingen skubbes 3 måneder til juli, august, september og oktober. Offentlige selskaber med aktiviteter i disse brancher kan søge om udsættelse af betalingerne. Der er givet mulighed for at udvide ordningen til andre erhverv.

En udskydelse af skatte- og afgiftsbetalinger svarer til et lån og er en smidig måde at sikre mere likviditet for de pågældende virksomheder. Forskydningen af betalingerne er dog relativt begrænset, og mange virksomheder må forventes at have svært ved at håndtere disse betalinger i den sidste del af året sammen med de normale skatte- og afgiftsbetalinger. Der kan være behov for at sprede betalingerne ud over en længere periode. Generelt er det hensigtsmæssigt med lån frem for direkte støtte, da markedsmekanismen dermed ikke forvrides i samme omfang. Ulempen ved en generel udskydelse af skatte- og afgiftsbetalinger er, at det sker uden kreditvurdering. Der er derfor også en risiko for, at der oparbejdes en skattegæld, som nogle virksomheder ikke vil kunne honorere. Desto mere vidtgående ordningen er, desto større problemer kan der opstå herved. Garantiordninger, fx for SMV med garanti for 70 pct. af lånene, lider ikke i samme udstrækning af det problem, da der sker en kreditvurdering (andre kreditgivere løber en risiko for 30 pct. af lånene).

Der er et behov for nærmere at fastlægge en betalingsmodel for de udskudte skatte- og afgiftsbetalinger, da der kan være problemer for mange virksomheder med at håndtere sådanne betalinger oven i de normale skatte- og afgiftsbetalinger, hvis den økonomiske aktivitet er under normalen.

Hjælpepakkerne er en utraditionel form for økonomisk politik, der ikke normalt vil blive taget i anvendelse for at understøtte den økonomiske aktivitet. Derfor bør de udfases hurtigst muligt, og eventuelle behov for at understøtte aktiviteten må gøres via traditionelle finanspolitiske instrumenter og arbejdsmarkedspolitikken.

Offentlige finanser – Landskassen

Vendingen i den økonomiske udvikling påvirker Landskassen. Der vil være stigende udgifter til blandt andet hjælpepakker og eventuelt behov inden for sundhedsvæsenet. En afmatning med stigende ledighed vil også øge udgifterne til sociale ydelser. Der kan dog på andre områder være besparelser pga. mindre aktivitet.

På indtægtssiden må der forventes et fald i provenuet fra skatter og afgifter, herunder ressourcerenteafgiften, jf. diskussionen i forrige afsnit. Endvidere betyder ordningen med udskydelse af skatte- og afgiftsbetalinger en risiko for øgede restancer eller udskydelser. Indtægtssiden understøttes dog af, at bloktilskuddet samt tilskud fra EU ikke er påvirket af konjunktursituationen.

Før coronakrisen blev det for 2020 forventet et mindre overskud, og samlet balance over perioden 2020-2023. Der må nu forventes et underskud i 2020 og efterfølgende år, afhængig af dybden i coronakrisen.

Landskassens likviditet påvirkes imidlertid af en række yderligere forhold. I udgangssituationen var likviditeten ganske god (ultimo april 2020 var selvstyrets restgæld ca. 30 mio. kr. og likviditet ca. 1,3 mia.

² Det gælder: i) hotel og overnatning, ii) restaurant, spise- og spillesteder, iii) engros, butiks- og detailhandel, iv) turisme og researrangører, v) chartersejls og turismekørsel, v) luftfart. Fra 22/4 også vi) tandlæger, vii) sundhedsvæsenet i øvrigt, såsom kiropraktor og fysioterapeuter m.v., samt viii) Taxikørsel og taxicentraler. Det er en, at mindst 40 pct. af virksomhedens omsætning ligger indenfor de pågældende brancher, for at virksomheden omfattes.

kr.). Likviditeten påvirkes blandt andet af udskudte skatte- og afgiftsbetalinger, kommunernes situation og udvikling i de selvstyrejede selskaber.

Kommunerne forventes af få et fald i skattegrundlaget, der af Skattestyrelsen skønnes at kunne være på 200 mio. kr. og en øjeblikkelig tilpasning af udgifterne til et sådant fald er hverken realistisk eller hensigtsmæssigt. For at løse det akutte problem fastholdes á conto betalinger til kommunerne på det nuværende niveau. Der vil så efterfølgende senere ske en modregning. Afhængig af krisens udvikling kan der opstå et større modregningsbehov, og det er et spørgsmål, om dette realistisk kan afvikles inden for et enkelt år.

Hertil kommer muligheden for yderligere likviditetsbehov. Afhængig af konjunkturudviklingen kan behovet blive større, og der kan opstå behov i forhold til de selvstyrejede selskaber. Der er i Politisk Økonomisk beretning opstillet en række scenarier for likviditetsbehovet. I hovedparten af scenarierne vil likviditeten være tilstrækkelig, men i de mere drastisk og langvarige scenarier, vil likviditeten ikke være tilstrækkelig. Der er derfor fremsat forslag om, at der indledes drøftelser med staten eller andre låntagere om optagelse af nye lån af en størrelsesorden på 2,5 mia. kr. Dette skal ses som en "kasserese" af en tilstrækkelige størrelse til at håndtere et mere alvorligt kriseforløb, og derfor ikke en prognose for behovet for at trække på denne reserve. En sikring af en tilstrækkelig likviditet vil også være et klart signal om at en eventuel krisesituationen kan håndteres, hvilket øger sikkerheden omkring den generelle økonomiske politik. Låntagningen skal ses i sammenhæng med landskassens betydelige risikoeksponering via de selvstyrejede selskaber.

I lyset af denne situation for landskassen er der bebudet et såkaldt "kasseeftersyn" for at finde mulige besparelser blandt andet ved udskydelse af aktiviteter. Det gælder blandt andet for Anlægs- og Renoveringsfonden (meget af likviditeten er teknisk bundet i denne fond). Overvejelserne omkring Anlægs- og Renoveringsfonden viser tydeligt det aktuelle dilemma i den økonomiske politik. En udskydelse af projekter vil mindske det finansielle pres på landskassen men vil samtidig risikere at reducere beskæftigelsen. Derfor er oplægget primært at udskyde projekter med stort behov for udenlandsk arbejdskraft, men selv sådanne projekter vil også have et træk på lokal arbejdskraft. Sideløbende med denne udskydelse og gennemgang af projekter i Anlægs- og Renoveringsfonden er ifølge det oplyste flere oplæg til tillægsbevillinger på vej, som prioriterer igangsættelse af andre anlægsprojekter for nogle af de frigjorte midler. Et af kriterierne er, at disse skal kunne give en positiv på beskæftigelsen i anlægssektoren bredt set i landet.

Store krav til den økonomiske politik

Fremadrettet vil der være et behov for at genoprette Landskassens økonomi – det vil kræve, at der i en årrække sikres et overskud både for at afvikle gæld og oparbejde stødpuder som beredskab til eventuelle fremtidige kriser.

Finanspolitikken har nu i nogle år været tilrettelagt under et krav om samlet balance for den kommende fireårige periode (budgetåret og de efterfølgende tre år). Dette krav er dog formelt suspenderet (siden 2018) frem til 2021, men Finansloven for 2020 overholdt dette budgetkrav. Bruddet på budgetkravet som følge af coronakrisen er begrundet i en helt usædvanlig og uventet situation. I perioden 2020 og frem til 2022/23 må der forventes underskud, og dermed en gældsakkumulering.

Som analyseret i tidligere rapporter fra Økonomisk Råd er der et uløst holdbarhedsproblem for de offentlige finanser som følge af en aldrende befolkning. Implikationerne af coronakrisen kommer oven i denne udfordring og øger derfor kravene til den økonomiske politik. Der vil være et behov for en konsolidering af de offentlige finanser, hvilket stiller krav om overskud i en periode. Balancekravet til de offentlige finanser skal således erstattes af et overskudsmål. Samtidig forstærkes behovet for at få løst holdbarhedsproblemerne. Et pejlemærke for løsning af dette problem har været Holdbarheds- og vækstplanen. I lyset af den nye situation er der et stort behov for at få udarbejdet en ny langsigtet plan, så snart der er overblik over de umiddelbare konsekvenser af coronakrisen. Krisen har øget økonomiens sårbarhed, og derfor er initiativer nødvendige.

Handlerummet for at føre en aktiv økonomisk politik er således begrænset. Strukturpolitiske tiltag egner sig generelt ikke som konjunkturpolitik, og det er derfor uhensigtsmæssigt med en zig-zag kurs for strukturelle tiltag. Det gælder for eksempel den obligatoriske pensionsordning. Det har store omkostninger og skaber yderligere usikkerhed at ændre i sådanne ordninger, der har et langsigtet fokus.

Udviklingen viser også den betydelige risikoeksponering selvstyret har via selvstyrejede selskaber. Selvom de offentlige finanser i udgangssituationen er ganske god med lav gæld, så har udviklingen i disse selskaber en stor betydning for landskassen. I lyset af coronakrisen er der et behov nærmere at afklare det hensigtsmæssige i selvstyrets omfattende engagement i erhvervsaktiviteter (både i landet og udlandet).

Situationen forværres yderligere af, at strategien med at udvikle en flerstrengt økonomi via turisme og råstoffer sættes tilbage. Nedlukningen af atlanttrafikken har åbenbare effekter for turismen. Selv med en genåbning af trafikken er det uklart, hvordan turismemønstrene vil være påvirket. Det afhænger blandt andet af hvorvidt der er fundet effektive behandlingsformer eller vaccine. Ellers kan risiko for smitte og karantæne holde efterspørgslen tilbage.

Råstofsektoren er også umiddelbart påvirket af nedlukningen, da det medfører udsættelse af efterforskningsaktiviteter. Hertil kommer betydningen af den globale økonomiske krise for råstofpriserne, og en langvarig global økonomiske krise kan få store konsekvenser for mulighederne for at udvikle råstofsektoren.

Økonomisk Råd

Økonomisk Råd udarbejder uafhængige analyser og vurderinger af grønlandsk økonomi. Rådet er nedsat af Naalakkersuisut og ledes af et uafhængigt formandskab. Professor Torben M. Andersen er formand for Økonomisk Råd.

Analyserne fungerer som et uafhængigt bidrag til at styrke beslutningsgrundlaget for den økonomiske politik. Vurdering af konjunkturudviklingen og holdbarhed af den økonomiske politik er tilbagevendende temaer i rådets rapporter. Rapporterne beskæftiger sig med aktuelle reformområder, der skal gøre landet mere økonomisk selv bærende. Det drejer sig blandt andet om uddannelsesområdet, fiskeriforvaltningen, skat, boligområdet, arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, råstofområdet og erhvervs politik.

Økonomisk Råds analyser bliver offentliggjort i rapporter og i kortere politikorienterede notitser på rådets hjemmeside: <http://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Finans/Oekonomisk-raad>

Rådet afholder desuden seminarer og oplæg om aktuelle økonomisk-politisk temaer.

Udgivelser siden 2017

Rapporter:

Økonomisk Råds rapport, 2017, Konjunkturudsigter, aktuel økonomisk politik, faglige færdigheder i folkeskolen, fiskerierhvervet

Økonomisk Råds Rapport, 2018, Konjunkturudsigter, aktuel økonomisk politik, strukturproblemer på arbejdsmarkedet

Økonomisk Råds Rapport, 2019, Konjunkturudsigter, aktuel økonomisk politik, sundhedsudgifter og finansiering

Baggrundsmateriale:

Teknisk baggrundsnotat 2017-1: Forløbsanalyser på uddannelsesområdet

Notat 2018-1: Lufthavnsplankens samfundsøkonomiske implikationer

Policy Briefs:

Policy Brief 2017:1	Konjunkturprognose 2016-18 – foreløbige overvejelser.
Policy Brief 2018:1	Høstningsregler i fiskerierhvervet
Policy Brief 2018:2	Konjunktursituationen
Policy Brief 2019:1	Konjunktursituationen
Policy Brief 2020:1	Coronakrisen