ANINGAASAQARNERMUT
siunnersuisoqatigiit

Grønlands økonomi
Efterår 2022

- Konjunkturudsigter
- Økonomisk politik
- Finanspolitisk holdbarhed

Grønlands Økonomiske Råd

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, PhD, selvstændig konsulent og har arbejdet i Departementet for Finanser.

Najaaraq Christiansen, cand. scient. adm. fra Ilisimatusarfik, Regnskabschef i INI A/S, tidligere ansat ved Grønlands Statistik

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:

Christian Keldsen, direktør i Grønlands Erhverv.

Gitte Adler Reimer, rektor ved Ilisimatusarfik.

Vittus Qujaukitsoq, direktør i KNAPK

Jess Berthelsen, formand for SIK.

Jørgen Isak Olsen, departementschef i Departementet for Fiskeri og Fangst

Lona Lynge, fg. departementschef i Departementet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked

Karsten Peter Jensen, departementschef i Departementet for Uddannelse, Kultur, Idræt og Kirke

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 Kommunia.

Martin Kviesgaard, direktør i Grønlandsbanken og udpeget af bankerne.

Nikolai S. Christensen, departementschef i Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender

Rapporten er færdigredigeret 10. september 2022.
© Udgivet af Økonomisk Råd, september 2022.

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning 4
Kapitel 1 Konjunkturudsigter 8
Kapitel 2 Økonomisk Politik 25
Kapitel 3 Finanspolitisk holdbarhed og reformbehov 42

Sammenfatning

Verdensøkonomien er inden for kort tid blev ramt af to store kriser, corona-pandemien og krigen i Ukraine. Selvom der fortsat er smittespredning og risiko for en genopblusning af pandemien, så er der i stor udstrækning sket en normalisering. Krigen i Ukraine har store effekter for verdensøkonomien og har skabt øget usikkerhed om den økonomiske udvikling. Krigen og de politiske reaktioner har forårsaget stigende fødevare- og råvarepriser, hvilket har affødt en kraftig stigning i inflationen og rentestigninger. Udsigterne for den økonomiske udvikling er forværret i de fleste lande, og nogle står overfor en reel risiko for en recession.

Den økonomiske aktivitet her i landet er fortsat høj og ledigheden er lav. Krigen i Ukraine har i første omgang påvirket eksporten af fisk, men stigende internationale fødevarepriser ventes også at smitte af på fiskeriet. Inflationen vil også stige her i landet, men effekterne kommer lidt mere gradvist, blandt andet fordi prisstigninger på energi ikke er slået fuldt igennem. Det er ikke muligt fuldt at afskærme sig fra de højere internationale energipriser i de kommende år, og der må forventes stigende importpriser på fødevarer, som vil slå igennem på forbrugerpriser i løbet af 2022. Med udsigt til europæisk inflation omkring 8 pct. i 2022 og faldende til ca. 4 pct. i 2023 ventes forbrugerpriserne her i landet at være i størrelsesordenen 3-4 pct. højere ved udgangen af 2022 og 2-3 pct. højere ved udgangen af 2023. Når prisstigninger i år er mindre end i andre lande hænger det både sammen med de eksisterende prissikringsaftaler på energiprodukter og de fortsat lave prisstigninger på boligudgifter. I takt med udløbet af prissikringsaftalerne ventes forbrugerpriserne at stige. Der er særlig stor usikkerhed knyttet til inflationsudviklingen, som både afhænger af udviklingen i den globale krise og gennemslaget af internationale priser på den hjemlige økonomi, og om prisstigningerne er midlertidige eller mere varige. For den samlede købekraft er det afgørende, om priserne på eksporten stiger mere eller mindre end priserne på importen.

Økonomien befinder sig aktuelt i en højkonjunktur med fuld udnyttelse af produktionskapaciteten og stort behov for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft og ressourcer. Store investeringer i infrastruktur holder aktiviteten oppe i de kommende år og kan sikre fortsat vækst i økonomien, selvom prisstigninger på energi og fødevarer vil udhule købekraften hos forbrugerne. Selvom der aktuelt er betydelig usikkerhed, ventes der en økonomisk vækst i niveauet 1 pct. i 2023, hvilket er lidt lavere end væksten i 2022.

Ledigheden er faldet i alle regioner siden 2015. Presset på arbejdsmarked er størst i Nuuk, men der er fortsat en betydelig ledighed i Sydgrønland og Tasiilaq. Tendens til koncentration af befolkningen i hovedstaden fortsætter. I perioden siden 2015 er det reelt kun Nuuk, som har oplevet en nettotilflytning.

Beskæftigelsen har været stigende og ledigheden faldende siden 2014. Med udsigt til fortsat fremgang i 2022 og 2023 vil arbejdsmarkedet derfor fortsat være karakteriseret ved høj beskæftigelse, mangel på kvalificeret arbejdskraft og vanskeligheder ved at rekruttere både indenlandsk og tilkaldt arbejdskraft. Med et betydeligt pres på arbejdsmarkedet er der udsigt til øget lønpres. De stigende priser kan også givet et vist lønpres for at undgå et fald i lønmodtagernes realindkomster. Det spiller også ind på lønpresset, at lønstigningerne i udlandet er taget til, blandt andet i byggeriet.

Finanslovsforslaget indebærer et underskud i Landskassen i 2023 på godt 70 mio. kr. og i 2024 på 40 mio. kr., efterfulgt af et overskud i 2025 og 2026. Forslaget opfylder dermed budget- og regnskabslovens krav om, at der som minimum skal være balance mellem indtægter og udgifter over finanslovsperioden

2023-2026. Underskuddene er dog påfaldende givet den høje aktivitet og de fremadrettede udfordringer for Landskassen. Underskuddene i 2023 og 2024 kan delvist forklares ved forudgående års udgiftsvækst. Finanslovsforslaget indeholder nogle mindre reformtiltag, der er udgiftskrævende, men også en reduktion – med undtagelse af sundhedsvæsenet - af pris- og lønreguleringen af drifts- og tilskudsbevillingerne.

Landskassen har i kraft af budgetpolitikken ikke nogen gæld, men en nettoformue på 1,1 mia. kr. I en samlet vurdering af Landskassens finansielle position er det vigtigt også at medtage risikoeksponeringen via selvstyreejede selskaber, kommunale aktieselskaber samt kommunerne. Den samlede nettorentebærende gæld forventes at fordobles fra 2021 (3,4 mia. kr.) til 2025 (6,8 mia. kr.) grundet en række anlægsinvesteringer.

Fremadrettet er der en række yderligere investeringsplaner bl.a. lufthavne og energiforsyning (vandkraft), og samtidig er der igennem en årrække oparbejdet betydelige vedligeholdelsesefterslæb på ældreinstitutioner/plejehjem, boliger og havne.

Manglende vedligehold betyder en løbende forringelse af værdien af den oprindelige investering og opsamler et behov for investeringer på et senere tidspunkt. Manglede vedligehold er således reelt en forringelse af de offentlige aktiver, og medtages dette er den økonomiske situation for landskassen reelt dårligere end det fremgår af regnskabstallene. Aktuelt er der således en dobbelt-udfordring i dels at løse det opsamlede vedligeholdelsesefterslæb og dels at sikre, at der ikke i fremtiden opsamles sådanne efterslæb.

Det er vigtigt med et overblik over de mange investeringsplaner og vedligeholdelsesefterslæbet dels som grundlag for en politisk diskussion og prioritering, herunder også af finansieringsgrundlaget og dels i forhold til sekvensen for gennemførelsen af projekterne. De fleste projekter er store og vil derfor påvirke den samlede økonomiske aktivitet i samfundet. Med mangel på kvalificeret arbejdskraft er der en risiko for, at gennemførelse af de offentlige projekter kan virke destabiliserende, hvis de ikke er afstemt efter konjunktursituationen.

Løsning af arbejdskraftsudfordringen er på længere sigt afhængig af uddannelsespolitikken. Der er fortsat mange unge, der ikke får en erhvervsrelevant uddannelse, og der er reelt ikke lige muligheder i uddannelsessystemet. Der er store geografiske forskelle og mellem bygde- og byskoler i de muligheder børnene har. Der er behov for konkrete indsatser på uddannelsesområdet med fokus på en tidlig indsat for børn og unge. Her er folkeskolen helt central, og det er nødvendigt at tage udgangspunkt i de muligheder og udfordringer, de enkelte skoler står overfor. Rapporten peger på en række konkrete initiativer, der kan medvirke til at styrke folkeskolen i hele landet.

Finanslovsforslaget indeholder ikke større reforminitiativer, da en samlet plan vil være indeholdt i Holdbarheds- og Vækstplan II, der forventes offentliggjort i starten af 2023. Der er gennemført en reform af offentlig hjælp og arbejdsmarkedsydelse med indførelse af en jobsøgningsydelse til erstatning af arbejdsmarkedsydelsen. Der er bebudet igangsættelse af et arbejde med en skattereform. Der er en række problemer i skattesystemet, og en reform bør prioriteres højt. Økonomisk Råd har i tidligere rapporter peget på en række problemer i skattesystemet men også i samspillet med det sociale ydelsessystem og boligpolitikken. Den samlede effektive beskatning er for nogle grupper høj, hvilket har uhensigtsmæssige incitamentseffekter, og der kan også være politiske utilsigtede fordelingspolitiske konsekvenser. En skattereform bør derfor

også vurdere balancen mellem den høje beskatning af arbejdsindkomst og den lempelige beskatning af forskellige former for kapitalindkomst (herunder boliger). En skattereform bør også ses i sammenhæng med en grøn reform og behovet for at sikre en mere bæredygtig udvikling. En række lande har indført "grønne" skatter og er langt fremme i forhold til CO2-beskatning. En bæredygtig udvikling her i landet forudsætter også en prioritering af miljø- og klimahensyn. Endvidere er det samlede skattesystem kompliceret og svært gennemskueligt for den enkelte borgere. En skattereform er derfor påtrængende, men det er også vigtigt at sikre stabilitet i skatteregler og vilkår, og derfor er det vigtigt med en sammenhængende reform, så der ikke løbende er diskussion og usikkerhed omkring skattereglerne.

Det er et stort behov for fastlæggelse og igangsættelse af en reformstrategi for at sikre en holdbar økonomisk udvikling og en proces henimod en mere selvbærende økonomi. Det er vigtigt med et grundigt forarbejde for at skabe forståelse for behovet for reformer og de konkrete tiltag. Problemerne knyttet til en aldrende befolkning er velkendte, og nye erhvervsaktiviteter, krav til uddannelse, sociale forhold og velfærdstjenester som sundhed stiller yderligere krav. Siden den første Holdbarheds- og Vækstplan fra 2016 er der kun gennemført få reformer, herunder reformer af pensionssystemet (obligatorisk pensionsopsparing og forhøjet pensionsalder) og førtidspension (afklaringsforløb og fokus på udnyttelse af arbejdsevne). Selvom disse reformer er vigtige, er de ikke tilstrækkelige til afgørende at ændre holdbarhedsproblemet, og der er heller ikke sket en afgørende bevægelse henimod en bredere erhvervsstruktur.

Rapporten præsenterer en opdateret holdbarhedsberegning, og den viser et stigende pres på de offentlige finanser og løbende underskud på den offentlige saldo. Underskuddet bliver omkring 3 pct. af BNP fra omkring 2035, hvor der er flest ældre i forhold til befolkningen. Holdbarhedsproblemet er samlet opgjort til -5,3 pct. af BNP. Det svarer til, at der årligt mangler en finansiering på ca. 1 mia. kr. (opgjort i 2020-niveau), hvis forløbet i de offentlige finanser skal være holdbart på lang sigt. Udviklingen svarer kvalitativt til tidligere beregninger af holdbarhedsproblemet og understreger behovet for økonomisk politiske reformer.

Holdbarhedsproblem nødvendiggør politiske prioriteringer, som både kan begrænse udgiftsvæksten og skabe flere offentlige skatteindtægter. En langsigtet balance mellem offentlige udgifter og indtægter vil realistisk set kræve en reformpakke omfattende flere store velfærdsområder. Rapporten illustrerer dette ved at se nærmere på tre større områder, hvor reformer kan bidrage til at mindske holdbarhedsproblemet. Det drejer sig om pensionsområdet, uddannelsesområdet og den offentlige udgiftsstyring. Der ses alene på effekterne af politikændringer og ikke hvordan ændringerne kan gennemføres i praksis, og resultaterne er derfor illustrative af størrelsesordenen af de politiske udfordringer.

- Pensionsreform: En gradvis forhøjelse af pensionsalderen i takt med at levetiden stiger, så antal år som alderspensionist omtrent fastholdes på samme niveau som i dag. Pensionsalderen hæves gradvist med 4 år frem mod 2050, hvilket omtrent svarer til fremgangen i middellevetiden i befolkningsfremskrivningen. Det vil styrke holdbarheden med 1,7 pct. af BNP.
- Uddannelsesreform: Effekten af at 150 flere unge fra ungemålgruppen årligt kommer i uddannelse – svarer til at øge overgangssandsynligheden til en ungdomsuddannelse med 50 pct. - vil vise sig over en længere årrække. Over årene øges uddannelsesniveauet i befolkningen, hvilket styrker arbejdsstyrken og beskæftigelsen, da personer med uddannelse efter folkeskolen har større arbejdsmarkedstilknytning. Holdbarheden styrkes med 0,25 pct. af BNP, under forudsætning af uændrede uddannelsesudgifter.

- Udgiftsstyring: En stram offentlig udgiftsstyring over en årrække, hvor realvæksten i den offentlige udgifter reduceres med 0,5 pct. årligt i den 5-årig periode 2021-2026. Det vil omtrent svare til nulvækst i det offentlige forbrug frem til 2026. En konsekvent stram udgiftsstyring i en 5-årig periode vil reducere holdbarhedsproblemet med 1,3 pct. af BNP, hvilket primært sker ved at nedbringe de offentlige udgifter som andel af BNP.

Analyserne understreger, at en løsning af holdbarhedsproblemet kræver omfattende reformer, og at de må inddrage flere politikområder.

Rapporten indeholder også en opdateret uddannelsesfremskrivning. Fremskrivningen viser, at unge i højere grad får en uddannelse efter folkeskolen end den ældre del af befolkningen, og at uddannelsesniveauet derfor vil stige efterhånden som yngre generationer erstatter ældre på arbejdsmarkedet. Med den nuværende uddannelsesadfærd vil ca. 45 pct. af befolkningen mellem 15 og 64 år have gennemført en uddannelse efter folkeskolen i 2040. Den andel var omkring 41 pct. i 2020 og 33 pct. i 2010. Fremgangen i uddannelsesniveauet vil aftage fremadrettet. Det skyldes bl.a. at unges tilgang til ungdomsuddannelser i de senere år ikke er vokset så hastigt som tidligere.

Kapitel 1 Konjunkturudsigter

Den russiske invasion af Ukraine har ført betydelige økonomiske og menneskelige omkostninger med sig. Invasionen har medført kraftige stigninger i energi- og fødevarepriserne, og det har presset yderligere på den globale inflation, som i forvejen var taget til efter covid-pandemien. I Europa og USA er inflationen på sit højeste niveau i 40 år, og i Danmark er inflationen steget til 9,6 pct. i juli, målt ved det EU-harmoniserede forbrugerprisindeks.

Højere inflation har fået markedsrenterne til at stige kraftigt i den vestlige verden. Konsekvenserne for forbrugerens købekraft og virksomhedernes investeringsplaner er betydelige. OECD vurderede i juni, at væksten i Europa bliver ca. 1½ pct. lavere i 2022 og 1 pct. lavere i 2023 som følge af krigen i Ukraine.[1] Inflationen i Europa skønnes at blive ca. 7 pct. i år og 4-5 pct. i 2023.

Grønlands økonomi vil også blive påvirket af modvinden fra højere priser og renter, men udgangspunktet er godt. Økonomien befinder sig aktuelt i en højkonjunktur med fuld udnyttelse af produktionskapaciteten og et stort behov for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft og ressourcer. Store investeringer i infrastruktur holder aktiviteten oppe i de kommende år og kan sikre fortsat vækst i økonomien, selvom prisstigninger på energi og fødevarer vil udhule købekraften hos forbrugerne, *se figur 1.1.*

Figur 1.1 Vækst i Grønlands bruttonationalprodukt, 2005-2023

Note: Væksten er opgjort i 2010-priser, kædede værdier. Data for 2019-2020 er foreløbige nationalregnskabstal, mens 2021-2023 er baseret på Økonomisk Råds foreløbige konjunkturvurdering.
Kilde: Grønlands Statistik og Økonomisk Råd.

Ledigheden er faldet i alle regioner siden 2015. Presset på arbejdsmarked er størst i Nuuk, men der er fortsat en betydelig ledighed i Sydgrønland og Tasiilaq. Tendens til koncentration af befolkningen i hovedstaden fortsætter. I perioden siden 2015 er det reelt kun Nuuk, som har oplevet en nettotilgang af indbyggere.

[1] OECDs skøn for BNP-vækst og inflation for eurolande i *Economic outlook*, juni 2022, sammenholdt med vurderingen i *Economic outlook*, december 2021.

1.1 Fiskeri og eksport

Fangsterne i fiskeriet endte på et lidt på højere niveau i 2021 sammenlignet med året før. Rejefangsten i grønlandske farvande blev på 109.300 tons, og der har dermed været fremgang siden 2015, *se figur 1.2*. I sidste del af 2021 og ind i 2022 er fangstmængderne i det kystnære rejefiskeri faldet som følge af bl.a. en streng vinter og vanskelige fiskeforhold. Rejekvoterne har i flere år afspejlet den biologiske rådgivning, og fiskeriet er MSC-certificeret som bæredygtigt.

Fangsten af hellefisk, torsk og makrel steg også i 2021. Det sker efter et lille fald året før, og fangstmængderne i 2021 blev derfor omtrent som i 2019. For indenskærs hellefisk og torsk er kvoter og fangst væsentlig højere end den biologiske rådgivning. For det pelagiske makrelfiskeri er udsving i fangstmængderne en følge af de vandrende bestandes skiftende ophold i grønlandsk og internationalt farvand. Der er ikke fanget makrel i grønlandsk farvand siden 2019. Som kyststat til makrel kan grønlandske fartøjer fiske i international zone, hvor al fangst er sket siden 2020.

Fangstmængderne ventes i år at blive omtrent på 2021-niveauet, da rejekvoterne er uændret i forhold til 2021. Det høje fisketryk efter hellefisk og torsk i det kystnære fiskeri kan til gengæld pege mod stagnerende eller faldende fangstmængder fremadrettet, da dette fiskeri ikke er biologisk eller økonomisk bæredygtigt.

Figur 1.2 Grønlandske fiskere og fartøjers fangst i grønlandsk farvand, 2012-2021

Note: I fangsterne af makrel er medtaget den del af makrellerne, som bliver opfisket i ICES internationale farvande.
Kilde: Grønlands Statistik.

Prisen på fisk og skaldyr faldt i 2020 og har ligget forholdsvist stabilt i 2021. De gennemsnitlige kilopriser for rejer og hellefisk var i 1. kvartal 2022 lidt højere end i 1. kvartal 2021. Prisen på torsk steg meget i 1. kvartal 2022, men det er ikke usædvanligt med store prisudsving på fiskeprodukter, *se figur 1.3*.

De internationale fødevarepriser er steget betydeligt i 2022, og det ventes også at smitte af på fiskeriet. Fødevarepriser er tæt forbundne, og stigende priser på én type fødevare medfører ofte stigende priser på andre fødevarer. Effekten er tydelig i detailhandlen, hvor der fx er en klar positiv sammenhæng mellem prisstigninger på fisk og skaldyr og prisstigninger på øvrige fødevarer.[2] I juli 2022 var de danske forbrugerpriser på fisk og skaldyr 15,9 pct. højere sammenlignet med priserne året før, og lignende prisstigninger ses i de europæiske lande. Selvom der ikke er en 1:1-sammenhæng mellem forbruger- og producentpriser peger de højere fødevarepriser mod stigende eksportpriser på fisk og skaldyr i løbet af 2022 og ind i 2023.

Figur 1.3 Gennemsnitlige priser på fisk og skaldyr, 2012- 2022

Note: Seneste observation er 1. kvartal. 2022
Kilde: Grønlands Statistik.

Prisudviklingen inden for fiskeriet har medført, at værdien af eksporten i 2021 var 10 pct. lavere end året forinden. De foreløbige tal for 2022 viser, at eksportværdien i årets første syv måneder er højere end eksporten i samme periode af 2021. Eksporttallene er dog usikre med store månedlige udsving, *se figur 1.4*.

[2] I detailprisindekset er korrelationen mellem årsstigningstakten på fiskeprodukter og øvrige fødevarer mellem 0,3 og 0,9 i de europæiske lande. I Danmark er korrelationen 0,5.

Figur 1.4 Eksportværdien af fisk og skaldyr, mio. kr., 2019-2022

Note: Eksportværdien er beregnet som 3 måneders gennemsnit for at udjævne udsving fra måned til måned.
Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger.

Fiskeprodukter er den dominerende eksportvare, og stigende eksportpriser kan derfor i nogen grad modvirke de stigende importpriser. Opadgående priser på fisk og skaldyr er forudsætning for at undgå forringelse af forholdet mellem eksportpriser og importpriser i udenrigshandlen (bytteforholdet), og dermed at begrænse velstandstabet af dyrere import. Eksportpriser har stor betydning for velstanden. Priserne på fisk og skaldyr er steget markant siden 2014, hvilket har givet en velstandsgevinst der svaret til ca. 15 pct. af BNP frem til 2020. Det er mere end fremgangen i realindkomsterne (BNP) på 10 pct. i samme periode, *se boks 1.*

Boks 1. Betydningen for velstanden af forbedrede eksportpriser på fisk og skaldyr

Figur 1.5 viser udviklingen i bytteforholdet siden 2012 og betydningen for velstandsudviklingen. Priserne på fisk og skaldyr er steget markant siden 2014 og trukket eksportpriserne op. Samtidig har priserne på importvarer været omtrent uændrede for importen set under ét. Udviklingen har medført, at en given eksportmængde har kunnet finansiere en voksende importmængde, hvilket har skabt større muligheder for fremgang i forbrug og investeringer.

En forbedring i bytteforholdet indebærer derfor en velstandsfremgang, som er sammenlignelig med en indkomstfremgang. Det er muligt at beregne denne velstandseffekt ved at opgøre *det bytteforholdskorrigerede BNP*, hvor eksportmængden er beregnet som den importmængde, den kan finansiere køb af. Konkret beregnes:

Bytteforholdskorrigeret BNP = BNP – eksporten + (eksportpriser/importpriser)*eksporten,

hvor BNP og eksporten er opgjort i faste priser (mængder), og eksport- og importpriser er nationalregnskabets deflatorer for eksport og import.

Når der deflateres med importpriserne i stedet for eksportpriserne, opjusteres eksportmængden og dermed realt BNP, når bytteforholdet forbedres. Derved får man et udtryk for de forbrugs- og investeringsmuligheder, som eksporten giver anledning til. Det bytteforholdskorrigerede BNP vil stige mere end BNP, når bytteforholdet bliver forbedret. Opgjort på denne måde har Grønland fra 2014 til 2020 (det seneste år med nationalregnskabstal) haft en velstandsgevinst på ca. 15 pct. af BNP alene som følge af højere priser på fisk og skaldyr. I samme periode er BNP (indkomsterne) steget med ca. 10 pct., og den samlede reale velstandsfremgang har således været ca. 25 pct.

Figur 1.5 Bytteforhold i udenrigshandel og velstandsudviklingen, indeks 2010=100

Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger.

1.2. Råstofudvinding

Aktiviteten indenfor råstofefterforskning samt udvinding har været påvirket af den globale økonomiske udvikling. I 2020 udgjorde investeringer i mineralefterforskning 85,5 mio. kr., som er hidtil det laveste niveau i den seneste 10 års periode, hvilket hænger sammen med pausen i efterforskningstilladelser under pandemien. Investeringer i mineralefterforskning er endnu ikke opgjort for 2021, men forventes at være højere end 2020, og aktivitetsmæssigt forventes 2022 at være i størrelsesordenen 200 mio. kr. som før pandemien. Aktuelt er der 9 fremskredne mineralprojekter, hvoraf 2 er i drift og 1 er i en indledende anlægsfase, *se tabel 1.1.*

Tabel 1.1. Udvalgte større mineralprojekter

Projekt	Status	Beskæftigede
Greenland Ruby A/S ..... Aappaluttoq (rubin og lyserød safir)	Driftsfase (Udnyttelsestilladelse: 2014)	Ca. 55 ansatte
Lumina (tidl. Hudson Greenland A/S) .... Kangerlussuaq (anorthosit)	Driftsfase (Udnyttelsestilladelse: 2015)	Pt. 15 ansatte, som forventes at stige til ca. 30 ansatte.
Ironbark A/S ..... Citronen Fjord (Zn, Pb)	Indledende anlægsfase (Udnyttelsestilladelse: 2016)	Anlægsfase: Op til 300* Driftsfase: Op til 475*

Nalunaq A/S Napasorsuaq (Au)	Nye efterforskningsaktiviteter (Udnyttelsestilladelse: 2003)	Anlægsfase: 70-80 ansatte Driftsfase: Op til 150 ansatte
Greenland Minerals A/S Kuannersuit (Kvanefjeldet) (REE, U, Zn, flusspat)	Ansøgning om udnyttelsestilladelse er modtaget. Projektet kan ikke gennemføres i den oprindelige tiltænkt form pga. nultolerance overfor uran.	Anlægsfase: Op til 1.121* Driftsfase: 715*
Tanbreez Mining Greenland A/S Killavaat Alannguat (Kringlerne) (Zr, REE, Nb, Ta, Y)	Udnyttelsestilladelse: 2020 Rettighedshaver arbejder med at sikre finansiering af projektet.	Anlægsfase: op til 140 (uden kemisk forarbejdning) Driftsfase uden kemisk forarbejdning: 80
Dundas Titanium A/S Nordgrønland (Ti)	Udnyttelsestilladelse: 2020 Rettighedshaver arbejder med at sikre finansiering af projektet.	Anlægsfase: op til 270* Driftsfase: 175*
Greenland Anorthosite Mining APS Majoqqaq Qaava (anorthosit)	VVM og VSB redegørelser er under udarbejdelse	Anlægsfase: Estimeret til 30-40 ansatte Driftsfase: Estimeret til 60-90 ansatte afhængig af valgt model
Greenland Resources Inc. Malmbjerget (Østgrønland) (Mo)	VVM og VSB redegørelser er under udarbejdelse	Anlægsfase: Estimeret til 500 Driftsfase: Estimeret til 300

* Forventet

Kilde: Råstofstyrelsen, maj 2022

Greenland Ruby A/S udvinder rubiner og lyserøde safirer ved Aappaluttoq i nærheden af bygden Qeqertarsuatsiaat. Der har indtil videre været en beskeden eksport af rubiner fra minen, som beskæftiger omkring 55 personer. Det andet projekt som er i drift, er Hudson Greenlands anorthositprojekt ved Kangerlussuaq fjorden. Minen blev åbnet i september 2019 og beskæftiger omkring 15 personer.

Ironbark A/S fik en udnyttetilladelse i 2016 til udvinding af zink og bly ved Citronen Fjord i Nordgrønland og arbejder fortsat på at skaffe nødvendig kapital til projektet Der er tale om et projekt med beskæftigelse til næsten 500 personer i driftsfasen, hvoraf kun et fåtal kan forventes at komme fra Grønland. Minen vil ligge meget langt fra alle beboede områder i Grønland.

Ud over de ovennævnte projekter, som er i driftsfasen eller i indledende anlægsfase, er der yderligere 5 projekter med udnyttetilladelse, hvor finansieringen dog ikke er på plads og hvor der derfor ikke er påbegyndt anlæggelse. Nalunaq A/S som er ejet af AEX Gold Inc. har planer om at genåbne guldminen ved Nanortalik i Sydgrønland samt foretage efterforskning ved tidligere lokaliserede forekomster af guld i området. Projektet er i efterforskningsstadiet, hvorfor der endnu ikke er offentliggjort detaljerede produktionsplaner. Tanbreez Mining Greenland har i august 2020 fået udnyttetilladelse til at udvinde sjældne jordarter ved Killavaat Alannguat i Sydgrønland. Anlægsfasen forventes at tage 2-3 år og vil skabe omkring 80 lokale arbejdspladser i produktionsfasen. Dundas Titanium A/S som er et datterselskab af Blue Jay Titanium Mining Company, har i december 2020 fået en udnyttetilladelse til at udvinde ilmenite. Beskæftigelsen ved projektet ventes at blive op mod 270 personer i anlægsfasen og 175 personer i driftsfasen. Greenland Anorthosite Mining ApS arbejder på at etablere en mine i Majoqqap Qaava i området ved Fiskenæs Fjord syd for Nuuk. Efterforskning har vist lovende forekomster af anorthosit i området. I driftsfasen forventes minen at kunne beskæftige 60 til 90 ansatte. Greenland Resources Inc. har et projekt vedr. molybdenum i

Malmbjerg i Østgrønland. Selskabet arbejder på at etablere en åben mine 30 km fra kysten og er estimeret til at kunne beskæftige op til 300 ansatte i driftsfasen.

I starten af juli 2021 igangsatte Naalakkersuisut en høring vedrørende forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran. Forslaget til loven blev vedtaget 9. november 2021 og trådte i kraft 2. december 2021. Hermed vurderes Greenland Minerals A/S' projekt ved Kuannersuit om udnyttelse af sjældne mineraler med uran som biprodukt ikke længere til at være et realistisk projekt i den oprindelige tiltænkte form.

I det første kvartal af 2022 er priserne på en række råstoffer steget kraftigt, *se figur 1.6.* Verdensbanken fremhæver i den årlige *Commodity Markets Outlook* fra april 2022, at priserne på en række metaller forventes at stige op til 16 pct. i 2022 ift. året før, for derefter at falde lidt igen i 2023. Prisstigninger på de forskellige råstoffer er foranlediget af både forsyningsproblemer relateret til nedlukninger som følge af covid-19 pandemien, men også forstyrrelse af forsyningskæder pga. Ruslands invasion af Ukraine. Prisen på råstoffer kan blive meget volatil, hvis der kommer yderligere forstyrrelser af de globale forsyningskæder, fx som følge af flere nedlukninger i Kina. Men på lang sigt kan transition væk fra fossile brændstoffer holde prisen på især aluminium, kobber og nikkel oppe.

Figur 1.6 Verdensbankens indeks for metalpriser, 2012-2022

Note: Prisindeks i USD. Seneste observation er maj 2022.
Kilde: World Bank Commodity Markets Outlook

Den stærke udvikling i priserne på mineralske råstoffer og metaller kan betyde en forstærket interesse for råstofefterforskning i Grønland. Den stigende fokus på europæisk selvforsyning kan også være en stærk medvirkende faktor for interessen. Det understreger behovet for gode og stabile rammevilkår for råstofefterforskning og minedrift.

1.3. Investeringer

Der er høj aktivitet inden for bygge- og anlægsområdet i Grønland, dels med projekter der allerede er i gang og dels planlagte projekter, se tabel 1.2 over de større infrastrukturprojekter.

Tabel 1.2. Udvalgte større infrastrukturprojekter

Projekt	Sektor	Status	Skønnet investeringsomfang
Kalaallit Airports International[1] . . . . . Nuuk	Lufthavn	Hovedparten af anlægsarbejderne forventes udført i 2022, hvorefter halvdelen af den nye bane tages i brug mens resterende del af banen færdiggøres. Materielgarage delvis afleveret og projektering af terminalbygninger pågår.	3.900 mio. kr. samlet for Nuuk og Ilulissat
Kalaallit Airports International[1]. . . . . Ilulissat	Lufthavn	Byggemodning af terminalområde færdiggøres efter planen juni 2022. En del entreprenørmateriel flyttes fra Nuuk til Ilulissat i løbet af 2022, hvorefter anlægsarbejdet af selve banen intensiveres.	3.900 mio. kr. samlet for Nuuk og Ilulissat
Kalaallit Airports Domestic[2]. . . . . Qaqortoq	Lufthavn	Anlægsarbejdet opstartes i sommeren 2022. Byggeri af lufthavnsbygninger udbudt i foråret 2022.	1.044 mio. kr.
Esani A/S . . . . . Kommunernes affaldshåndteringsselskab	Energi	Finansiering af to forbrændingsanlæg samt to eller tre spildolieanlæg er sikret	450 mio.kr.
Vandkraftværker[4]. . . . . Aasiaat og Qasigiannguit	Energi	Afdækning af Danmarks mulighed for bidrag til finansieringen pågår.	1.345 mio. kr.
Udvidelse af vandkraftværk[4]. . . . . Nuuk	Energi	Afdækning af Danmarks mulighed for bidrag til finansieringen pågår.	1.675 mio. kr.
Nuuk City Development.	Byudvikling	Optagelse af lån til finansieringen af den resterende del af byggeriet er igangværende.	1.250 mio.kr.

Kilde: 1) Kalaallit Airports International Årsrapport 2021. 2) Kalaallit Airports Domestic Årsrapport 2021. 3) www.esani.gl 4) Hensigtserklæring mellem Danmarks regering og Grønlands Naalakkersuisut om finansiering til vandkraftprojekter i Grønland som led i den grønne omstilling marts 2022, Naalakkersuisut og Samfundsøkonomisk konsekvensvurdering Vandkraftprojekter i Grønland, opdateret 14. juni 2021. 5) Oplysninger indhentet fra Nuuk City Development og Kommuneqarfik Sermersooq.

I efteråret 2019 påbegyndtes arbejdet med anlæggelsen af lufthavnen i Nuuk. Hovedparten af anlægsarbejderne forventes at være udført i løbet af 2022, og første halvdel af den nye landingsbane forventes at blive taget i brug. Færdigprojekteringen af terminalbygningen pågår. Det forventes at landingsbanen vil stå færdig til ibrugtagning i 4. kvartal 2024.

Anlæggelsen af lufthavnen i Ilulissat blev påbegyndt i efteråret 2020, men dårligt vejr og covid 19-pandemien gav udfordringer med mandskab, hvorfor indsatsen med anlægsarbejdet blev koncentreret om banen i Nuuk i første omgang. Når hovedparten af anlægsarbejdet i Nuuk er gennemført i løbet af 2022, flyttes entreprenørmateriel fra Nuuk til Ilulissat for gennemførelse af anlægsarbejderne der. Det forventes at landingsplanen vil stå færdig til ibrugtagning i 4. kvartal 2024, men en del af adgangsvejen vil først stå færdig i 2025.

Den samlede finansieringsplan for lufthavnene i Nuuk og Ilulissat var oprindeligt på lidt over 3 mia. kr. I dette beløb var der ikke blevet taget højde for Kalaallit Airports International's yderligere finansieringsbehov på 900 mio. kr. til såvel anlæg (ca. 728 mio. kr.) samt driftsudgifter til start på lufthavnene (ca. 140 mio. kr.), *se afsnit 2.1*.

Anlæggelsen af lufthavnen i Qaqortoq blev udbudt to gange uden at projektet kunne realiseres indenfor det budget på 669 mio.kr., som Naalakkersuisut havde afsat. I efteråret 2021 afsatte Naalakkersuisut 462 mio.kr. ekstra til projektet, hvorefter et canadisk selskab vandt udbuddet og forventes at gå i gang med anlægsarbejdet i sommeren 2022. Arbejdet med anlæggelsen forventes at vare 3 år med ibrugtagning i 2025.

Et andet projekt som er igangsat, er det fælleskommunale affaldshåndteringsselskab ESANI A/S. Der skal bygges to moderne affaldsforbrændingsanlæg i Sisimiut og Nuuk samt en række behandlingsanlæg til spildolie. Forbrændingsanlæggene forventes at kunne tages i brug i 2023 og 2024. Finansieringen til disse anlæg kom på plads i slutningen af 2021, hvor selvstyret og kommunerne har indskudt 100 mio.kr. i form af indskud og lån, og 250 mio.kr. finansieres af banker i form af lån. Ydermere har selskabet indgået en aftale med Nukissiorfiit omkring levering af fjernvarme med en værdi af 600 mio.kr. over 30 år.

På baggrund af Naalakkersuisuts målsætning om, at den offentlige energiforsyning i videst muligt omfang skal være baseret på vedvarende energi i 2030, blev der et fremsat et lovforslag om rammebetingelser for anlæg, finansiering og drift af vandkraftværker til forsyning af Nuuk samt Qasigiannguit og Aasiaat. Loven blev vedtaget under efterårssamlingen 2021. På baggrund heraf er den danske regering og Naalakkersuisut blevet enige om, at afdække hvordan man fra dansk side kan bidrage i forbindelse med finansiering af vandkraftværkerne. Afdækningen forventes at være afsluttet i efteråret 2022.

I det nyligt nedlagte byudviklingsselskab i Nuuk, Nuuk City Development, er der igangsat byggeri af en skole, daginstitutioner og brandstation som skal færdiggøres. Der udestår aftale om finansiering af den resterende del af byggerierne på 1,25 mia. kr.

Figur 1.7. Bruttoinvesteringer som andel af BNP, 2003-2023

Note: Løbende priser. Data for 2003-2020 er foreløbige nationalregnskabstal, mens 2021-2023 er baseret på Økonomisk Råds prognose.
Kilde: Grønlands Statistik og Økonomisk Råd.

Bygge- og anlægsinvesteringernes andel af BNP har været stigende og udgjorde 33 pct. af BNP i 2020, og forventes at ligge på et fortsat højt niveau i årene 2021 til 2023, *se figur 1.7*. På en række områder er der investeringsplaner og samtidig er der betydelige vedligeholdelsesefterslæb indenfor områder som lufthavne, havne, boliger og energiforsyning, se kapitel 2.

1.4. Forbruget og prisudviklingen

Detailomsætningen i de tre største detailkæder er stagneret i det seneste år og ligger i 2. kvartal 2022 lidt under detailomsætningen i 2. kvartal 2021. Det sker efter en betydelig fremgang i 2019 og 2020, *se figur 1.8*. Den kraftige fremgang i 2020 skyldes blandt andet, at corona-pandemien skabte en forskydning i forbruget væk fra serviceydelser – især flyrejser – og over mod varer. Der var tale om en global tendens mod øget forbrug af varer og mindre forbrug af service, fordi restriktionerne i forbindelse med pandemien særligt var målrettet servicesektoren. Udviklingen har globalt medført et øget pres på de internationale forsyningskæder og ført til stigende fragtrater og prisstigninger på varer. Stagnationen i detailomsætningen i 2021 kan derfor afspejle den gradvise afvikling af rejserestriktioner og normalisering af forbrugsmønsteret mod flere serviceydelser (især flyrejser).

Figur 1.8 Detailomsætning, sæsonkorrigeret, 2012-2022

Note: Seneste observation er 2.kvt. 2022.
Kilde: Grønlands Statistik.

Forbrugsfremgang siden 2015 er tæt knyttet til den stigende beskæftigelse og den indkomstfremgang, som blandt andet de gode priser på fisk og skaldyr har medført. Erhvervsindkomsterne er steget betydeligt i en årrække, dog med en midlertidig opbremsning i 2020, *se figur 1.9*. Indkomstfremgangen er fortsat i 2021, bedømt ud fra skatteoplysninger om afregnet arbejdsmarkedsbidrag, som har tæt sammenhæng til udviklingen i lønindkomst mv.

Figur 1.9 Udvikling i erhvervsindkomster, indeks 2010=100

Note: Figuren viser udviklingen i provenuet fra arbejdsmarkedsbidrag, indekseret til 2010=100. Arbejdsmarkedsbidraget betales af al arbejdsindkomst uden fradrag og indekset afspejler således udviklingen i erhvervsindkomster. Der betales dog ikke arbejdsmarkedsbidrag til Grønland af statslige lønninger.
Kilde: Landskassens regnskab og egne beregninger

Stigende forbrugerpriser

I store dele af den vestlige verden er inflationen steget til de højeste niveauer siden 1980erne. De europæiske forbrugerpriser steg 8,6 pct. i juni 2022 målt i forhold til samme måned året før, og i Danmark steg forbrugerpriserne med til 9,6 pct. i juli 2022 i forhold til samme måned året før.[3]

Den aktuelt høje inflation på tværs af de vestlige lande hænger sammen med flere forhold. *For det første* har den økonomiske politik i mange lande været meget lempelig under corona-pandemien. Der er gennemført ekstraordinære finanspolitiske lempelser for at stabilisere økonomierne, og pengepolitikken har trukket i samme retning med meget lave renter. Det har stimuleret efterspørgslen og lagt et opadgående pres på priserne. *For det andet* har pandemien forskudt forbruget over mod varer og væk fra serviceydelser, som i lange perioder var underlagt restriktioner. De internationale forsyningskæder er kommet under pres, hvilket ses på stigende fragtpriser, mangel på komponenter og stigende varepriser. Kombinationen af stærk efterspørgsel og svækket udbud har tilsammen øget inflationspresset i den globale økonomi siden 2. halvår 2021. *For det tredje* har krigen i Ukraine ført til store prisstigninger på fødevarer, da både Ukraines og Ruslands betydelige fødevareeksport er ramt af krigen. Krigen har også medført markante prisstigninger på gas og olie, da Rusland står for lidt over 10 pct. af den globale olieproduktion. Prisen på en tønde Brent olie var omkring 100 dollar i august 2022. Futuresprisen på olie indikerer, at energipriserne vil falde lidt tilbage i løbet af året, men den forbliver på et højt niveau.

De stigende oliepriser vil før eller siden betyde højere importpriser. I årene 2011 til 2013, hvor olieprisen også lå over 100 dollar pr. tønde, var importværdien af brændstoffer omkring 1,1 til 1,3 mia.kr. Til sammenligning var importværdien mellem 400 og 900 mio.kr. i årene 2015 og 2019. Stigningen i olieprisen vil altså medføre ekstra udgifter for Grønland i det omfang, der ikke er indgået gunstige prissikringsaftaler for

[3] De europæiske forbrugerpriser er her målt ved årsstigningstakten i det EU-harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP) for Euro-landene, jf. Eurostat, Euroindicator 1. juli 2022.

leverancer af olie og brændstoffer. Det er Polaroil, der har forsyningspligt til levering af diesel- og olieprodukter via servicekontrakten til Grønland, og de indgåede prissikringsaftaler for perioden 2021 til 2023 vil i nogen grad skærme Grønland for prisstigninger på energi i aftaleperioden. Gennemslaget på forbrugerpriserne har således været langt mindre end i andre lande. På visse områder mærkes prisstigningerne dog tydeligt, blandt andet via stigende fragtomkostninger og stigende omkostninger på olieprodukter udenfor servicekontrakten, bl.a. til trawlere, miner mv.

Det er ikke muligt fuldt at skærme Grønland fra højere internationale energipriser i de kommende år, og der må forventes stigende importpriser på fødevarer, som vil slå igennem på forbrugerpriser i løbet af 2022 og reducere købekraften i samfundet. Det vil ske efter en længere årrække, hvor forbrugerpriserne har holdt sig relativt i ro. De seneste 5 år er forbrugerpriserne i gennemsnit steget mindre end 1 pct. om året, bl.a. som følge af meget lave prisstigninger – og perioder med prisfald – på udgifter til bolig, boligudstyr og telekommunikation. I husholdningernes budget vejer disse udgiftsposter meget tungt.

Udgifter til boligbenyttelse - som omfatter udgifter til både husleje, el, vand og varme - vægter 27 pct. i forbrugerprisindekset. Udgiftsposten har i perioden siden 2015 oplevet et prisfald på 5 pct. Til sammenligning har Danmark i samme periode oplevet prisstigninger på boligbenyttelse på 14 pct.

Prisudviklingen på boligbenyttelse afspejler blandt andet, at hensynet til at bevare lave huslejer og takster på el, vand og varme igennem en længere periode har været prioriteret højere end den nødvendige renovering og vedligeholdelse, se afsnit 2.3.

Stigningen i de grønlandske forbrugerpriser i de kommende år afhænger i høj grad af den internationale udvikling. Der er klar sammenhæng mellem grønlandske og danske inflation, ligesom fastkurspolitikken medfører en tæt sammenhæng mellem dansk inflation og inflationen i Euro-landene, *se figur 1.10*. I de perioder, hvor inflationen har udviklet sig væsentlig forskelligt i Grønland og Danmark, skyldes det ofte ændrede indførselsafgifter. Der blev således vedtaget betydelige afgiftsforhøjelser på sukker, alkohol og tobak i henholdsvis 2007 og 2019.

Figur 1.10. Stigning i forbrugerpriser i Grønland og Danmark og Euro-lande* siden 1980

Anm.: Den årlige stigning i forbrugerpriser målt i procent. *Tyskland 1981-1990 og Euro-lande fra 1991-2022.
Kilde: Grønlands Statistik, Danmarks Statistik og Macrobond.

Flere forhold taler for et aftagende globalt inflationspres i 2023. Først og fremmest er pengepolitikken strammet betydeligt i USA og Europa og de stigende renter vil dæmpe den økonomiske aktivitet. En gradvis normalisering af de globale forsyningskæder vil også dæmpe inflationspresset, selvom nye nedlukninger i bl.a. Kina kan forsinke denne proces. Endeligt vil aftagende prisstigninger på energi, råstoffer og fødevarer også dæmpe inflationspresset fremadrettet. OECD vurderede fx i juni 2022, at inflationen i Europa gradvist vil falde til 4 pct. i 2023 efter at være toppet omkring 8 pct. i midten af 2022.[4] Et aftagende globalt inflationspres forudsætter, at den aktuelle inflation ikke sætter gang i en accelererende lønprisspiral. Det kræver især, at inflationsforventningerne ikke løber løbsk, men forbliver forankret på et niveau omkring 2 pct., som er målsætningen for de toneangivende, vestlige centralbanker.

Med udsigt til europæisk inflation omkring 8 pct. i 2022 og faldende til ca. 4 pct. i 2023 ventes forbrugerpriserne her i landet at være i størrelsesordenen 3-4 pct. højere ved udgangen af 2022 og 2-3 pct. højere ved udgangen af 2023. Når prisstigninger i år er mindre end i andre lande hænger det både sammen med de eksisterende prissikringsaftaler på energiprodukter og de fortsat lave prisstigninger på boligudgifter. I takt med udløbet af prissikringsaftalerne ventes forbrugerpriserne at stige. Der er særlig stor usikkerhed knyttet til inflationsudviklingen, som både afhænger af udviklingen i den globale krise og gennemslaget af internationale priser på den hjemlige økonomi, og om prisstigningerne er midlertidige eller mere varige. Højere producentpriser vil med tiden blive væltet over på forbrugerne, men timingen afhænger af mange forhold, bl.a. konkurrencesituationen, prissikringsaftaler mv.

1.5. Turisme

Pandemiens negative konsekvenser var særligt koncentreret om turist- og rejseerhvervene. Turismen kan i stort omfang vende tilbage som følge af smittesituationen i Grønland og omverdenen, selvom usikkerhed knyttet til krigen i Ukraine og fald i købekraft som følge af inflation kan holde turiststrømme tilbage. De foreløbige tal for udenlandske overnatninger tyder dog klart på øget udenlandsk interesse. Noget af fremgangen i de udenlandske overnatninger i sidste del af 2021 og i 2022 kan hænge sammen med tilrejsende arbejdskraft. På samme vis er antallet af flyrejsende fra Grønland i 2022 tilbage på omtrent samme niveau som før pandemien, *se figur 1.11*. Både den voldsomme tilbagegang inden for turismen i 2020 og 2021 og fremgangen i 2022 viser, hvor følsom erhvervet er overfor smittesituationen. Nye virusmutationer kan hurtigt brede sig globalt og vil indebære en latent smitterisiko i de kommende år. Nye midlertidige rejserestriktioner i omverdenen kan således hurtigt ændre situationen for turismesektoren.

[4] Se OECD Economic Outlook, juni 2022.

Figur 1.11. Flypassagerer fra Grønland og udenlandske hotelovernatninger, 2017-2022

Note: Akkumulerede tal, år-til-dato.
Kilde: Grønlands Statistik.

Antallet af krydstogtsskibe, der besøger grønlandsk farvand, er steget betydeligt i 2022 efter to år med indstillet sejlads. Der foreligger ikke statistik for 2022 for antallet af kysttogtturister, men Sikuki Nuuk Harbour forventer omkring 50 krydstogtsskibe i havn og mellem 20.000 til 22.000 passagerer i Nuuk. Til sammenligning var der mellem 34 og 36 krydstogtsanløb i Nuuk i 2017 til 2019. Fremgangen i krydstogtturismen smitter af på aktiviteten hos lokale turistoperatører, der dog melder om problemer med at skaffe lokale guider.

1.6. Aktivitet og beskæftigelsen

Aktiviteten fik en lille opbremsning i 2020, men Grønland kom langt bedre gennem covid-19 pandemien end de fleste andre lande. Der var fortsat fremgang i beskæftigelsen i 2021, bedømt ud fra antallet af registrerede arbejdssøgende, *se figur 1.12*. Statistikken over arbejdssøgende 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. Faldet er kraftigst i byerne og vedrører især jobklare personer.

Figur 1.12. Antal registrerede arbejdssøgende, 2017-2022

Kilde: Grønlands Statistik.

Selv om ledigheden er faldet i alle byer siden 2015 er det primært i Nuuk, at presset på arbejdsmarkedet mærkes. I 2020 var ledigheden fortsat høj i flere byer. Eksempelvis var ledigheden i Nanortalik, Tasiilaq og Kangaatsiaq på henholdsvis 14 pct., 12 pct. og 20 pct. for hele arbejdsstyrken og endnu højere, hvis der alene ses på de unge under 30 år.

Figur 1.13. Ledighed fordelt på distrikter

Kilde: Grønlands Statistik.

De gode jobmuligheder i Nuuk er en medvirkende årsag til befolkningen fortsat søger mod Nuuk. Befolkningsudviklingen siden 2015 viser, at 200-400 personer årligt flytter til Nuuk fra andre byer i Grønland. De øvrige byer oplever med enkelte undtagelser en nettofraflytning. Sydgrønland og Tasiilaq mærker særligt,

at befolkningen flytter væk. Siden 2015 er 740 personer flyttet fra Kujalleq kommune til andre dele af landet eller til udlandet. Det tilsvarende tal for Tasiilaq er 413 personer.

Grønlands Statistik offentliggør en årlig registerbaseret statistik over ledigheden blandt de fastboende 18-65- årige. Antallet af registrerede arbejdssøgende har i de senere år fulgt udviklingen i den gennemsnitlige ledighed i den registerbaserede statistik ret nøje, idet det månedlige gennemsnit for de registrerede arbejdssøgende har været 900-1.000 personer højere end ledighedsstatistikkens gennemsnitlige ledighed pr. måned. Kombineret med en antagelse om en nogenlunde uændret arbejdsstyrke giver en mekanisk fremskrivning en ledighedsprocent på 4,8 pct. i 2021 og på 4,6 pct. i 2022, *se figur 1.14*.

Figur 1.14 Arbejdsløsheden blandt fastboende 18 til 65-årige, 2010-2022

Note: Tallene for 2012 til 2020 er fra Grønlands Statistik, mens tallene for 2021 og 2022 er Økonomisk Råds beregning.
Kilde: Grønlands Statistik samt egne beregninger.

Sammenfattende viser statistikker og indikatorer, at beskæftigelsen har været stigende og ledigheden faldende siden 2014. Med udsigt til fortsat fremgang i 2022 og 2023 vil presset på arbejdsmarkedet fortsætte, og dermed også behovet for at øge arbejdsstyrken eller tilkalde mere udenlandsk arbejdskraft.

Både på kort og længere sigt er det vigtigt at få håndteret arbejdskraftproblemet. Allerede i dag er der ikke arbejdsløse personer i landet med en erhvervskompetencegivende uddannelse, og afhængigheden af tilrejsende udenlandsk arbejdskraft vil stige yderligere i de kommende år. De strukturelle udfordringer på arbejdsmarkedet består især i at få styrket kompetencerne blandt personer uden uddannelse efter folkeskolen og få styrket uddannelsesniveauet.

Økonomien ventes samlet et at vokse op mod 4 pct. fra 2020 til 2023. Fremgangen i 2021 og 2022 hænger i høj grad sammen med det høje investeringsniveau og store aktivitet inden for byggeriet. Det offentlige forbrug ser ud til at være steget med ca. 1 pct. i 2021 bedømt ud fra stigningen i antallet af offentligt fuldtidsansatte. Det er sjette år i træk med fremgang i antallet af offentligt ansatte selvom der planlægges med

lavere offentlig forbrugsvækst. Bygge- og anlægsaktiviteten ventes at forblive meget høj i år og ind i 2023, hvor aktiviteter i tilknytning til lufthavnsbyggerierne vil fylde meget. Væksten ventes at aftage til ca. 1 pct. i 2023, hvor prisstigninger forventes at lægge en dæmper på købekraften og efterspørgslen, *se tabel 1.3*.

Arbejdsmarkedet vil derfor fortsat være karakteriseret ved høj beskæftigelse, mangel på kvalificeret arbejdskraft og vanskeligheder ved at rekruttere både indenlandsk og tilkaldt arbejdskraft. Med betydeligt pres på arbejdsmarkedet er der udsigt til øget lønpres. De stigende priser trækker også i retning af øget lønpres for at undgå et fald i lønmodtagernes realindkomster. Det spiller også ind på lønpresset, at lønstigningerne i udlandet er taget til, blandt andet i byggeriet.

Tabel 1.3. Forsyningsbalancen, årlig realvækst i pct.

	Andel af BNP i 2019	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
							Prognose		
Privat forbrug	35,0	1,5	0,9	1,5	-0,1	1,6	1,5	0,2	0,3
Offentligt forbrug	43,8	1,8	1,7	3,0	4,4	-2,1	1,0	0,4	0,4
Bruttoinvesteringer	31,3	10,9	-4,1	-6,9	53,3	5,9	3,3	5,2	-4,4
Eksport af varer og tjenester	41,1	15,2	-3,8	3,6	-10,4	-6,2	1,5	2,0	2,0
Endelig anvendelse i alt	151,2	5,9	-1,4	1,7	6,8	-0,7	1,7	1,8	0,5
Import af varer og tjenester	51,2	11,0	-3,5	2,4	14,5	-2,8	2,8	2,2	-2,9
Bruttonationalprodukt	100,0	4,7	0,1	0,6	2,3	0,4	1,2	1,6	1,0

Note: 2016-2018 er endelige tal; 2019-20 er foreløbige tal; 2021-23 er Økonomisk Råds foreløbige skøn.
Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger.

Kapitel 2 Økonomisk Politik

Den aktuelle økonomiske situation er gunstig med høj aktivitet og beskæftigelse, og selvom der er usikkerhed omkring den økonomiske udvikling i den nærmeste fremtid, så er de største udfordringer knyttet til udviklingen på lidt længere sigt. En opretholdelse af den nuværende situation er udfordret af et uløst holdbarhedsproblem for de offentlige finanser, herunder et betydeligt vedligeholdelsesefterslæb på boliger og infrastruktur, og hertil kommer krav og behov for at realisere politiske ønsker og som følge af den samfundsøkonomiske udvikling.

Dette kapitel giver i afsnit 2.1. en kort oversigt over den aktuelle situation for Selvstyrets og kommunernes økonomi. Som grundlag for en diskussion af den offentlige låntagning gives der i afsnit 2.2. en oversigt over vedligeholdelsesefterslæb og investeringsplaner. Mulighederne for at forene en økonomisk fremgang med øget lighed via uddannelse og deraf afledte krav til folkeskolen diskuteres i afsnit 2.3. Krav til den økonomiske politik og reformer behandles i afsnit 2.4.

2.1 Offentlige finanser

I forslaget til Finansloven for 2023 budgetteres der med et underskud i 2023 på godt 70 mio. kr. og i 2024 på 40 mio. kr., efterfulgt af overskud i 2025 og 2026. Forslaget opfylder dermed budget- og regnskabslovens[5] krav om, at der som minimum skal være balance mellem indtægter og udgifter opgjort ved det budgetterede DA-resultatet (Drift og Anlæg) i finanslovsperioden 2023-2026.

Underskuddene i 2023 og 2024 kan delvist kan forklares ved høj udgiftsvækst i de forudgående år. Finanslovsforslaget indeholder nogle mindre reformtiltag, der er udgiftskrævende, men også en reduktion af pris- og lønreguleringen af drifts- og tilskudsbevillingerne således, at de – med undtagelse af sundhedsvæsenet -- kun reguleres med halvdelen af den beregnede reguleringssats på 2,85 pct. Finanslovsforslaget for 2023 indeholder en diskussion af reformplaner, men en samlet plan vil blive fremlagt som del af Holdbarheds- og Vækstplan II, der forventes offentliggjort i starten af 2023.

Det er nu muligt at danne sig et nærmere billede af effekterne af Covid-19 krisen. Som det fremgår af kapitel 1, har krisens effekter for den økonomiske aktivitet her i landet været væsentlig mindre end i de fleste andre lande. Landskassen har samlet haft et underskud for årene 2020 og 2021 på 210 mio. kr., og selvom dette er et anseeligt beløb, er det væsentligt mindre end forventet under krisen, og relativt set også mindre end i de fleste andre lande. Underskuddene skyldes hovedsageligt udgifter til hjælpepakker, nødbeflyvning og sundhedsvæsenet.

[5] Inatsisartutlov nr. 26 af 28. november 2016 om kommunernes og Grønlands Selvstyres budgetter og regnskaber, kapitel 2.

Figur 2.1 Landskassen – Drifts- og Anlægssaldo 2015-2026

Note: Positive tal angiver overskud. 2022 er et skøn, og 2022-2026 er budgetårene.
Kilde: Forslag til finanslov 2023.

Den økonomiske situation er forskellig på tværs af kommunerne, se kapitel 1, og det afspejler sig også i kommunernes økonomi. Samlet set har kommunernes en acceptabel økonomisk situation, men dog med nogle forskelle på tværs af kommunerne, hvor Qeqqata Kommunia og Kommune Qeqertalik har underskud, mens Kommuneqarfik Sermersooq har overskud i både 2021 og 2022. Kommuneqarfik Sermersooqs økonomi er aktuelt under udredning på baggrund af kommunens engagementer på boligområdet særligt via Nuuk City Development. Avannaata Kommunia og Kommune Kujalleq har i 2021 opnået tilladelse fra Selvstyret til at øge deres respektive kassekreditsrammer med henblik på at styrke likviditetsberedskabet, men har ikke i nævneværdigt omfang haft behov for at anvende de udvidede rammer.

Tabel 2.1. Kommunernes økonomi, regnskab 2021 og budget 2022.

	Kujalleq	Sermersooq	Qeqqata	Qeqertalik	Avannaata	Total
Regnskab 2021	-147	70.394	-77.191	-20.585	26799	-750
Budget 2022	15.491	142.257	-15.699	-10.200	-21.507	110.342

Note Kilde: Politisk Økonomisk Beretning 2022. For Kommune Kujalleq er tallet for 2021 budgettal.

Landskassen har i kraft af budgetpolitikken ikke nogen gæld, men en nettoformue på 1,1 mia. kr. I en samlet vurdering af Landskassens finansielle position er det vigtigt også at medtage risikoeksponeringen via selvstyreejede selskaber, kommunale aktieselskaber samt kommunerne. Den samlede nettorentebærende gæld forventes at øges fra 3,4 mia. kr. i 2021 til 6,8 mia. kr. i 2025, jf. figur 2.2. Opgørelsen medtager[6]

[6] Fremskrivningen indeholder ikke forventet lånoptagelse på 3,1 mia. kr. til gennemførelse af udvidelsen af Buksefjordsværket ved Nuuk og anlæggelsen af vandkraftanlæg ved Qasigiannguit/Aasiaat.

gældsoptagelse i Kalaalllit Airports A/S samt låneoptag i Nuuk City Development[7]. Stigningen skyldes øget gældseksponering i Selvstyreejede selskaber og særligt kommunernes aktieselskaber (by- og boligudviklingsselskaber). Lånefinansiering af specifikke rentable anlægsinvesteringer er hensigtsmæssigt, men det implicerer samtidig en risikoeksponering for Landskassen. 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. Det vil sige, at de er af afgørende samfundsøkonomisk betydning, og de ikke kan lukkes i tilfælde af økonomiske problemer. I en sådan situation vil Landskassen blive belastet for at holde aktiviteterne kørende. Gældssituation skal samtidig ses i sammenhæng med både et betydelige vedligeholdelseseefterslæb samt en række investeringsplaner, se nedenfor.

I kapitel 3 præsentes en opdateret holdbarhedsberegning, og den viser et stigende pres på de offentlige finanser og løbende underskud på den offentlige saldo. Underskuddet bliver omkring 3 pct. af BNP fra omkring 2035, hvor der er flest ældre i forhold til befolkningen. Det svarer til, at der årligt mangler en finansiering på ca. 1 mia. kr. (opgjort i 2020-niveau), hvis forløbet i de offentlige finanser skal være holdbart på lang sigt. Opgjort i forhold til produktionsresultatet er holdbarhedsproblemet -5,3 pct. af BNP. Udviklingen svarer kvalitativt til tidligere beregninger af holdbarhedsproblemet og understreger behovet for økonomisk politiske reformer.

Figur 2.2 Samlet gæld for Selvstyre, Selvstyrets selskaber, kommuner og kommunernes selskaber, 2020-2024.

Note: Nettorentebærende gæld er lig den rentebærende gæld minus likvide beholdninger.
Kilde: Forslag til finanslov 2023
Kilde: Grønlands Statistik

[7] I det nyligt nedlagte byudviklingsselskab i Nuuk, Nuuk City Development, er der igangsat byggeri af en skole, daginstitutioner og brandstation som skal færdiggøres. Der udestår aftale om finansiering af den resterende del af byggerierne på 1,25 mia. kr.

2.2 Investeringsplaner og vedligeholdelsesefterslæb

På en række områder er der investeringsplaner knyttet til forbedringer af infrastruktur, forsyningsvirksomhed og centrale offentlige aktiviteter. Samtidig er der opsamlet betydelige vedligeholdelsesefterslæb, der forringer opgaveløsningen og borgernes situation. Fremadrettet er der således store investeringsbehov.

Det følgende giver en oversigt over væsentlige investeringsplaner og områder med vedligeholdelsesefterslæb. Oversigten omfatter både besluttede aktiviteter og områder, hvor der er identificeret et behov eller politiske ønsker. For nogle af aktiviteterne foreligger der detaljerede undersøgelser, der giver grundlag for en vurdering af de økonomiske konsekvenser, mens der på andre områder alene er tale om overslag. Det følgende gennemgår nogle af de væsentligste investeringsplaner og behov, men der er ikke tale om en komplet og udtømmende oversigt. De refererede økonomiske vurderinger er ikke nødvendigvis gennemført på sammenlignelig måde, og er også udarbejdet på forskellige tidspunkter. Beløbene skal derfor alene tolkes som en angivelse af størrelsesordner.

Det er vigtigt med et overblik over de mange planer og behov dels om grundlag for en politisk diskussion og prioritering, herunder også af finansieringsgrundlaget og dels i forhold til sekvensen for gennemførelsen af projekterne. De fleste projekter er store og vil derfor påvirke den samlede økonomiske aktivitet i samfundet, jf. kapitel 1. Med mangel på kvalificeret arbejdskraft er der en risiko for, at gennemførelse af de offentlige projekter kan virke destabiliserende og øge presset på arbejdsmarkedet yderligere. Der er også en risiko for at store projekter ophører samtidig, hvilket ligeledes kan virke destabiliserende. Det er vigtigt at gennemførelsen af investeringsplanener er afstemt efter konjunktursituationen. Nedenstående gennemgang peger således på behovet for en samlet investeringsplan både i forhold til finansieringen og i forhold til gennemførelse af projekterne.

Der er i 2015 vedtaget en principplan for lufthavne. De væsentlige elementer i ”lufthavnspakken” er udvidelsen af lufthavnene i Nuuk og Ilulissat, og anlægsaktiviteterne er igangsat og finansiering er etableret for KAIR International. Yderligere indeholder lufthavnspakken etablering af en lufthavn i Qaqortoq (KAIR domestic), samt landingsbaner i Tasiilaq og Ittoqqortoormiit. Tabel 2.1 giver en oversigt over lufthavnsprojekter udover etableringen af lufthavnene i Nuuk og Ilulissat. Vurderingen af økonomien i de forskellige projekter er foretaget på forskellige tidspunkter og med forskellige antagelser, fx om byggeomkostninger, der kan have ændret sig i den mellemliggende periode.

Tabel 2.1: Lufthavnsprojekter

Projekt	Økonomi	Bemærkninger	Status
Lufthavn i Qaqortoq[1]	Anlægsudgifter 1.044 mio. kr. Årlig nettoudgift for Landskassen 3 mio. kr.	Lufthavnen opfylder ikke rentabilitetskravene og skal finansieres direkte af Landskassen	Udbudsrunde afsluttet og projekt er igangsat. Finansiering sikret som del af Finanslovsaftale 2021
Landingsbaner i Tasiilaq og Ittoqqortoormiit[2]	Skøn over anlægsudgifter og driftsudgifter er under udarbejdelse.	Landingsbane i Tasiilaq er marginalt samfundsøkonomisk rentabel, men vil belaste Landskassen. Landingsbane i Ittoqqortoormiit er marginalt samfundsøkonomisk rentabel	Naalakkersuisut arbejder på at finde finansiering til første del af planlægningsfasen af de to nye lufthavne.
Mittarfeqarfiit[3]	Skønnet driftstilskud 75 mio. kr. årligt	En konsekvens af omstrukturering af lufttrafikken og etablering af KAIR. Fremtidig status for lufthavne i Kangerlussuak og Narsarsuaq endnu ikke fastlagt.	Behovet for driftstilskud er under genvurdering.

Note 1) Deloitte, 2021, Samfundsøkonomisk konsekvensvurdering af ny lufthavn i Qaqortoq, 2) Rambøll, 2020, Mulighedsstudie vedrørende ny lufthavn ved Tassiilaq, 3) Deloitte, 2022, Opdatering af samfundsøkonomisk konsekvensvurdering med fokus på Nuuk og Ilulissat lufthavne.

På forsyningsområdet er væsentlige aktiviteter en forøgelse af den bæredygtige energiproduktion via udvidelser og nyetablering af vandkraftværker. Tabel 2.2 giver en oversigt over investeringsplanerne på området.

Tabel 2.2 Investeringsplaner forsyningsområdet

Projekt	Økonomi	Bemærkninger	Status
Vandkraft: udvidelse af anlæg i Buksefjorden[1]	Anlægsudgifter 1.675 mio. kr.	Opfylder krav til samfundsøkonomisk rentabilitet	Projektet er vedtaget. Afdækning af Danmarks mulighed for bidrag til finansieringen pågår.
Etablering af vandkraftanlæg i Qasigiannguit og Aasiaat[2]	Anlægsudgifter 1.345 mio. kr.	Opfylder krav til samfundsøkonomisk rentabilitet	Projektet er vedtaget. Hensigtserklæring mellem den danske stat og Naalakkersuisut giver en låneramme på max 3,1 mia. kr. kroner, hvor den danske stat enten som garanti for lån eller direkte lån fra Danmark.
Vandkraftværket i Tasiilaq[3]	Skønnet anlægsudgift 40 mio. kr.		Inatsisartut har besluttet, at Naalakkersuisut senest på efterårssamlingen 2023 fremlægger forslag til anlæg, drift og finansiering af projektet.

Note: 1) og 2) Naalakkersuisut, Samfundsøkonomisk konsekvensvurdering Vandkraftprojekter i Grønland, opdateret 14. juni 2021., 3) Oplyst i svar til paragraf 37 spørgsmål til Naalakkersuisoq, januar 2022.

På en række områder er der over en årrække opsamlet ganske betydelige vedligeholdelsesefterslæb. Det gælder i forhold til boliger, forsyningsanlæg og infrastruktur (havne og lufthavne/heliporte). Samtidig er der stigende krav til standarder fx boliger og sygehusvæsenet. Tabel 2.3 giver en oversigt over nogle af de største områder.

Tabel 2.3: Vedligeholdelsesefterslæb og nybyggeri

Projekt	Økonomiske overslag	Bemærkninger	Status
Havneanlæg[1]	Vedligeholdelsesefterslæb vurderet til 230-270 mio. kr.		Der er årligt afsat 25,2 mio. kr. på finansloven til reinvesteringer i havne.
Boliger[2]	Foreløbige skøn over vedligeholdelsesefterslæb: i) Selvstyreejede udlejningsboliger 3.7-3.9 mia. kr. ii) Kommunernes lejeboliger (eksklusiv Kommuneqarfik Sermersooq) 1.2 mia..		Nærmere vurdering afventer Landsplanredegørelsen 2022
Nukissiorfiit[3]	Vedligeholdelsesefterslæb 2,4 mia. kr	Nukissorfiit har som følge af prisreformen fra 2018 haft systematiske underskud, og der udestår en afklaring af det fremtidige økonomiske grundlag	Ingen konkrete initiativer
Sundhedsområdet[4]	Vedligeholdelsesefterslæb og nybyggeri 800 mio.kr	Skal finansieres af Landskassen	Ingen konkrete initiativer
Ældreinstitutioner og ældreboliger[5]	Vedligeholdelsesefterslæb og nybyggeri (middelscenarie) 1.120 mio. kr.	Skal finansieres af kommunerne	Ingen konkrete initiativer

Note: 1) Rapport om vedligeholdelsesefterslæbet på Grønlandske Havne, 2021, Departement for boliger, infrastruktur og ligestilling., 2) Helhedsplan for boliger, 3) Forslag til Finanslov for 2023, 4) Sektorplanen for sundhedsområdet, her citeret fra Sundhedskommissionen, 5) Status på boligmassen på ældreområdet 2020, Departementet for Sociale Anliggender, Familie og Justitsområdet, oktober 2020.

Finansiering

De mange anlægsplaner og behov afføder betydelige finansieringsbehov. Budget- og regnskabsloven[8] fastlægger mulighederne for at lånefinansiere anlægsaktiviteter. Det fremgår således (paragraf 6), at "*Naalakkersuisut kan alene optage eller give tilladelse til optagelse af lån til investering i bolig-, erhvervs- eller infrastrukturprojekter, såfremt brugerbetalinger, reducerede offentlige udgifter eller afledte offentlige merindtægter som minimum kan finansiere de med lånet forbundne renter og afdrag. Det er endvidere en betingelse, at de nævnte investeringer skal understøtte den langsigtede finanspolitiske holdbarhed*.". Yderligere gælder, at kommunerne ikke uden tilladelse fra Naalakkersuisut kan optage lån og påtage sig andre gældsforpligtelser m.m., til aktiviteter, som ikke opfylder kravet om, at forskellige former for indtægter kan dække renter og afdrag på lånet (paragraf 24).

[8] Inatsisartutlov nr. 26 af 28. november 2016 om kommunernes og Grønlands Selvstyres budgetter og regnskaber

Nettoindtægtskravet knyttet til dækning af renter og afdrag er et afgørende princip for at undgå en uhensigtsmæssig gældsopbygning, der kan sætte Landskassen under pres og få destabiliserende virkning ikke alene på Selvstyrets økonomi men hele samfundsøkonomien. Aktiviteter der ikke opfylder budget- og regnskabslovens nettoindtægtskrav må finansieres direkte via Landskassen. På den måde sikres det, at der ikke igangsættes aktiviteter, der ikke har et finansielt grundlag, hvilket er en helt afgørende forudsætning for en stabil økonomisk udvikling. Det er samtidig vigtigt at være opmærksom på, at de ikke rentable projekter ikke alene involverer anlægsinvesteringerne men typisk også et behov for driftstilskud i den efterfølgende anvendelsesfase. Der kan være gode grunde til at gennemføre et projekt, der ikke opfylder budget- og regnskabslovens rentabilitetskrav fx projekter med væsentlig betydning for levevilkår, men i prioriteringen af sådanne tiltag er der et krav, at man samtidig sikre finansiering heraf.

Budget- og regnskabsloven krav til om et projekt kan lånefinansieres adskiller sig fra, om et projekt er samfundsøkonomisk rentabel. Førstnævnte er knyttet til nettoindtægtskravet for at kunne dække renter og afdrag. Sidstnævnte er bredere og kan inkludere fx værdien af sparet rejsetid for de rejsende generelt, hvilket er en væsentlig fordel at medtage, men den afspejler sig ikke nødvendigvis i en indtægt eller omkostningsbesparelser. Som eksempel viser analysen af landingsbanen i Tasiilaq, at en asfaltbane på 799 m. netop er samfundsøkonomisk rentabel (mindre underskud end den aktuelle situation med en lufthavn i Kulusuk), mens den budgetøkonomisk vil belaste landskassen. Forskellen skyldes blandt andet værdien af sparet rejsetid. Det er også vigtigt at være opmærksom på, at beregningerne inkluderer, at kortere rejsetid betyder en tidsbesparelse for ansatte i Selvstyre og kommuner, og at der dermed forudsættes at den sparede tid kan omsættes til øget effektiv arbejdstid, som modsvares af tilsvarende reduktion i de pågældendes bevillinger.

Budget- og regnskabslovens betingelser for om et projekt kan lånefinansieres knytter sig alene til det specifikke projekt og ikke til den samlede risikoeksponering for Landskassen. Det gælder både risikoen for det enkelte projekt men også samvariationen mellem de forskellige investeringsprojekter. Selvstyret er den ultimative risikoejer (set i forhold til ejerandel), og det er derfor vigtigt at være opmærksom på den samlede risikoeksponering. Den har også betydning for lånemulighederne, da der ikke automatisk er lånemuligheder, selvom et projekt efter budget- og regnskabslovens krav kvalificerer til lånefinansiering. Landskassen har i kraft af budgetpolitikken ikke nogen gæld, men Selvstyret har en betydelig og stigende risikoeksponering via selvstyreejede selskaber, kommunale aktieselskaber samt kommunerne, jf. ovenfor. Finansieringen af investeringer i både lufthavne og i vandkraftværker involverer en risikodeling med den danske stat dels via medejerskab i KAIR-international og dels via lån/lånegarantier for både lufthavne og vandkraftværkerne. Dette giver ikke alene en kapitaladgang men også en risikospredning. Det er et stort behov for både en samlet oversigt over investeringsplaner og vedligeholdelsesefterslæb og fastlæggelse af en samlet politik for området. Alle projekter kan ikke gennemføres samtidigt og det er nødvendigt med en prioritering af rækkefølgen af investeringerne. Samtidig kræver det store investeringsomfang også en klar, gennemskuelig og ensartet styring af de mange projekter. Det er en erfaring på tværs af lande, at styringen af offentlige investeringsprojekter kan være svært, og med det betydelige omfang og risikoeksponering er dette særlig vigtig her i landet. IMF skønner, at der på gennemsnit spildes en tredjedel af ressourcerne anvendt på offentlige infrastruktur investeringer grundet manglende styring både i etableringsfasen og den efterfølgende driftsfase. Både IMF og OECD har udviklet anbefalinger og værktøjer for at få det størst mulige samfunds-

økonomiske udbytte af offentlige investeringer i infrastruktur[9]. Dette omfatter en række punkter gående fra planlægning, over anlægsfasen til den efterfølgende anvendelse, herunder et armslængdeprincip mellem det politiske system og driften.

Vedligeholdelsesefterslæb

Anvendelse af anlæg og bygninger er forbundet med en værdiforringelse over tid som følge af slitage, skader osv. Vedligehold er nødvendig for at holde brugsværdien intakt, og vil også typisk forlænge levetiden af investeringen og dermed dens rentabilitet. Manglende vedligehold betyder en løbende forringelse af værdien af den oprindelige investering og opsamler et behov for investeringer på et senere tidspunkt. Manglede vedligehold på offentlige investering er således ensbetydende med, at problemer skubbes frem i tid i den forstand, at fremtidige generationer overtager et mindre værdifuldt kapitalapparat og står overfor en økonomisk udfordring ved skulle reetablere det pågældende kapitalapparat. Det er netop situationen på en lang række områder, se tabel 2.3, og det skaber aktuelt en stor udfordring, da disse vedligeholdelsesopgaver kommer oveni andre investeringsplaner og behov. Aktuelt er der således en dobbelt-udfordring i dels at løse det opsamlede vedligeholdelsesefterslæb og dels at sikre, at der ikke i fremtiden opsamles sådanne efterslæb.

Vedligeholdelsesefterslæb er en særlig problemstilling for offentlige ejede anlæg, da der ikke på samme måde som for private anlægsinvesteringer er en klart defineret ejerrolle, der direkte har en økonomisk interesse i at sikre investeringen i anlægsaktivet. Grundet organiseringen af den offentlige sektor er der ikke den samme tætte kobling mellem ejer (Selvstyret) og bruger (fx skole), og derfor bliver vedligeholdsbehovet ofte usynligt i den løbende prioritering. Det hænger også sammen med regnskabspraksis, hvor der i modsætning til private virksomheder ikke er en løbende opgørelse af aktivernes værdi, værdiforringelse m.m. For offentlige investeringer kan dette problem løses ved en organisering i selskabsform, hvor ledelsen med udgangspunkt i klart definerede målsætninger får et ansvar for en given aktivitet, herunder vedligehold. En sådan struktur kræver et klart armlængdeprincip mellem det politiske system og ledelsen af det pågældende selskab. Vedligeholdelsesefterslæbene er i stort omfang opstået, fordi der ikke har været en sådan struktur.

Vedligeholdelsesefterslæbet på boligområdet er en særlig problematik. Dilemmaet er, at det ikke har været hensat tilstrækkeligt til vedligehold. Huslejen har været fastsat for lavt i forhold til Landstingsforordning nr. 2 af 12. maj 2005 om leje af boliger, hvorefter huslejen i de offentlige udlejningsboliger skal fastsættes således, at den giver boligafdelingen mulighed for at afholde samtlige udgifter. Mange boliger er derfor i dag i en dårlig stand, og der er ikke midler til den renovering og fornyelse, som også er i lejernes langsigtede interesse. En forhøjelse af huslejerne for at skabe et økonomisk råderum til istandsættelser/renovering vil ramme de nuværende lejere og ikke stå i forhold til boligernes kvalitet, mens tidligere lejere har fået fordelen af de lave huslejer. Omvendt kan situationen ikke fortsætte, da det vil reproducere problemerne. Det er er derfor ikke alene tilstrækkeligt at finde midler til genopretning af boligbestanden men også nødvendigt

[9] Se IMF, 2021, Infrastructure Governance, https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/IMFs-Role.html. , og OECD, 2020, Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460.

med en reform af boligpolitikken for at sikre, at problemerne ikke opstår igen. Vedligeholdelsefterslæbbet på boliger må derfor ses i sammenhæng med en reform af hele boligpolitikken, se også nedenfor om skattereform. På andre områder som fx havnene er det også nødvendigt at sikre en hensigtsmæssig organisering og indtænke brugerbetaling for at skabe en synlighed mellem adgang til faciliteter og omkostninger.

2.3 Lige muligheder i uddannelsessystemet

Trods høj beskæftigelse står mange fortsat uden for arbejdsmarkedet, og der er en række uløste sociale problemer. En mere bæredygtig udvikling ikke alene økonomisk men også socialt forudsætter initiativer til at skabe mere lige muligheder for, at alle kan få en erhvervsrelevant uddannelse og dertil knyttede beskæftigelses- og lønmuligheder. En sådan udvikling vil først og fremmest ændre livsvilkårene for de pågældende, men vil også medvirke til udviklingen af et bredere erhvervsgrundlag og styrke de offentlige finanser via mindskede sociale udgifter og øgede skattebetalinger.

En reduktion af økonomisk ulighed kan både anskues ud fra mulighederne for at reparere på skævheder i indkomst- og beskæftigelse via skatter og afgifter, det sociale sikkerhedsnet, boligpolitikken m.m., eller via en mere aktiv tilgang med fokus på at skabe reelle lige muligheder for alle kan få en uddannelse og dermed en adgangsbillet til bedre jobs og indkomster. Kort sagt en passiv eller aktiv tilgang til uligheds- og fordelingsspørgsmål. Der er en stor forskel i de to tilgangsvinkler. Den passive tilgang belaster de offentlige udgifter, men medfører også incitamentsproblemer i kraft af højere skatter og sociale ydelser, der kan mindske tilskyndelse til at tage en uddannelse, aktivt at søge et arbejde eller at flytte efter et arbejde. Den passive tilgang kan dermed forværre problemerne og bidrager ikke i væsentligt omfang til at løse årsagen til den situation den enkelte står i. Den aktive tilgang kræver også offentlige udgifter, men som en investering i børn og unges opvækst og uddannelse, som grundlag for, at de får forudsætningerne for adgang til gode og rimeligt lønnede jobs. Mens den passive tilgang forsøger at reparere problemer her og nu, er den aktive tilgang mere fremadrettet i at mindske problemernes omfang. Derfor er begge tilgange også nødvendige, men en betydelige aktiv indsats er nødvendig for på længere sigt at opnå en udvikling der både økonomisk og socialt er bæredygtig. Dette understreges af, at lande med en relativ lav indkomstulighed også har en relativ lav ulighed i uddannelse, jf. figur 2.3. En aktiv strategi til sikring af at alle får reelt lige muligheder for at få en uddannelse er således en afgørende forudsætning for at forene økonomisk fremgang med økonomisk lighed.

Fig 2.3. Ulighed i indkomster og uddannelse, Europæiske lande

Note: Ulighed i indkomster malt ved Gini-koefficienten defineret mellem 0 og 100; desto højere værdi, desto mere ulige er fordelingen. Indkomst er målt ved indkomster før skatter og sociale ydelser.
Kilde: OECD, 2021, How Was Life? Volume II, oecd.ilbrary-oecd.org.

Økonomisk Råd har i tidligere rapporter påpeget vigtigheden af at øge uddannelsesniveauet, og af behovet for konkrete indsatser på uddannelsesområdet med fokus på en tidlig indsat for børn og unge. Det forudsætter, at der i større omfang skabes lige muligheder for alle til at udnytte evner og motivation til at få en uddannelse. Selvom præmissen om lige muligheder har bred tilslutning, er den svær at omsætte i praksis. Udfordringen er at skabe reelt lige muligheder for alle børn og unge i landet, hvilket udfordres af mange forhold, ikke mindst de geografiske vilkår skabt af en lille og spredt befolkning. Det betyder også, at selvom målet er det samme, er det ikke givet, at det er de samme initiativer og redskaber, der skal bruges alle steder i landet. Det gælder særligt i relation til byer og bygder. Det følgende diskuterer nærmere mulighederne for at skabe mere lige muligheder i uddannelsessystemet.

Lighed og muligheder i uddannelsessystemet

Folkeskolen er elevernes første møde med uddannelsessystemet og her skabes forudsætningerne for efterfølgende uddannelse. Ideelt skal folkeskolen sætte eleverne i stand til at erhverve færdigheder, de har brug for som borgere og for at komme videre i uddannelsessystemet.

I debatten udtrykkes mange meninger og ambitioner på skolens vegne. Politikere, fagforeninger, forvaltninger, skoleledere, lærere, forældre og børn, har alle interesser i skolens virke. Når skolens manglende kvalitet diskuteres, er det ofte uden en klar definition af, hvad der menes med kvalitet. Skolernes bliver opfattet som én enhed, og folkeskolen som institution bliver af mange anset som årsagen til mange af samfundets udfordringer. Det på trods af at landets folkeskoler har vidt forskellige vilkår, afhængig af hvilken kommune de er i, og om det er en by eller bygdeskole. Dette betyder, at den enkelte folkeskole ikke kan ses isoleret fra det lokalsamfund den er en del af.

Folkeskolens kerneopgave er undervisning. At skabe rammerne og indholdet til at børn skal lære og være nysgerrige. Folkeskolen er et sted med mange forventninger; der bliver stillet mange krav. Krav der

nødvendigvis ikke altid er forenelige. Folkeskolens formålsparagraf er klar og ambitiøs, men der er et perspektiv, der bliver glemt i debatten, når intentionerne skal implementeres og efterleves. Perspektivet om, hvorvidt folkeskolerne har lige forudsætninger til at efterleve folkeskolens paragraffer og formål, så alle børn kan modtage den form for undervisning de er berettiget til.

Ulighed i forudsætninger mellem by og bygdeskoler

I tolkningen af folkeskolens (grundskolens) resultater peger debatten ofte på enten forældre, lærere eller kommunens manglende ressourcer. Udover ulige socioøkonomiske forudsætninger blandt folkeskolens elever, er der også en strukturel og bosætningsmæssig vinkel, der har en stor betydning. Grønlands 77 folkeskoler (2020/21) er spredt ud over kysten og forvaltes af fem forskellige kommuner. Skolerne er fordelt med 24 skoler i byerne og 53 skoler i bygderne, hvor der er ulige forudsætninger for at skabe gode rammer for en folkeskole. Der er store forskelle i andelen af uddannede lærere, bygninger og midler i en folkeskole i Nuuk sammenlignet med f.eks. en folkeskole i Upernavik eller i en bygd. Til eksempel har 11 bygdeskoler ingen uddannede lærere, og Østkysten har den største andel af lærere, der ikke kan undervise på grønlandsk.

Forskellene fremgår af Figur 2.4, der viser fordelingen af karakterer ved folkeskolens afgangsprøver for børn opvokset i henholdsvis større byer eller i en mindre by/bygd. Generelt klarer børnene fra de større byer sig bedst, bortset fra i faget grønlandsk, hvor fordelingen er mere lige. Der er stor spredning i resultaterne for børn, der ikke er opvokset i en af de større byer, særligt er resultaterne dårligere for børn opvokset i Østgrønland. Der kan være mange forskellige grunde til forskellene i karaktererne, men de store forskelle peger på en stor udfordring for folkeskolen.

Figur 2.4. Karakterfordeling ved folkeskolens afgangsprøver, 2019

Note: Karakterer ved afgangsprøven i 2019 fordelt efter bopæl som 12-årig. Karakterer fra privatskolen i Nuuk indgår i karaktererne for større byer.

Udover uligheden i fysiske rammer og uddannede lærere, er der mange bygdeelever, der må flytte til nærmeste byskole og bo på skolehjem for at færdiggøre folkeskolen. Ifølge Uddannelsesstyrelsen var antallet af kostplacerede elever i skoleåret 2020/21 på 189. Eleverne må i en alder af omkring 14 år flytte hjemmefra til helt nye omgivelser for at få en uddannelse. Disse elever kommer fra en folkeskole, hvor lærerne

primært har været grønlandsksprogede, og eleverne har derfor været mindre eksponeret for det danske sprog, der er en vigtig forudsætning for at fortsætte i uddannelsessystemet.

Sammenhæng mellem lokale jobmuligheder, afbrydelser og uddannelsesniveau

I 2020 havde 47 pct. af befolkningen i aldersgruppen 25-64 år i byerne folkeskolen som højest fuldførte uddannelse. I samme aldersgruppe i bygderne havde 75 pct. folkeskolen som højest fuldførte uddannelse.

Udover en folkeskole der ruster eleverne til at komme videre i uddannelsessystemet, er kontakten til erhvervslivet og lokale jobmuligheder vigtig for at fremme folkeskoleelevers interesse og motivation for arbejde og uddannelse. Det kan inspirere og give ideer til unge, når de efter folkeskolen skal vælge, hvilken retning de ønsker at gå i uddannelsessystemet.

At fortsætte i uddannelsessystemet betyder for mange unge, at de bliver nødt til at flytte fra deres hjem bygd/by. Efter fuldført uddannelse er det ikke alle, der kan få et arbejde relateret til deres uddannelse i hjembygden/byen.

Strukturelt betinget ulighed

Den enkelte skoles resultater må vurderes i forhold til børnenes socioøkonomiske baggrund, og de lokale omstændigheder og forudsætninger. Betydning af sådanne faktorer er velunderbygget af en omfattende forskning og som eksempel måler Uddannelsesministeriet i Danmark de enkelte skolers såkaldte "løfteevne" under hensyntagen til elevernes socioøkonomiske sammensætning og skolens resultater. Med andre ord baseret på, at der i vurderingen af skolens resultater tages hensyn til, at børn fra et hjem, hvor forældrene har en uddannelse, klarer sig bedre fagligt, end hvis dette ikke er tilfældet.

Her i landet er der andre strukturelt betingede forudsætninger for folkeskolerne, udover elevernes socioøkonomiske baggrund. Det vanskelige spørgsmål er, om man kan forvente det samme af en bygdeskole, som af en byskole. Det umiddelbare svar er, at det kan man ikke. Bygdeskolerne har helt enkelt ikke de samme forudsætninger og muligheder som byskolerne i form af ressourcer, skolebygninger eller uddannede lærere.

I praksis betyder det, at bygdeelever (og lærerne i byskolerne) skal gøre en ekstra indsats for at nå op på samme niveau som byskoleelever, når de kommer ind til byerne. Bygdeeleverne har typisk ikke modtaget den undervisning og de rammer, som de er berettiget til i lovgivningen. Ansvaret bliver flyttet væk fra forvaltningen over på eleverne og de byskoler, der modtager dem. Selvfølgelig har folkeskoleelever ansvar for egen læring, men det forudsætter de rette rammer og mulighederne for at udnytte dem. Afbrydelser af uddannelse eller frafald afspejler derfor også, hvor godt folkeskolen har rustet de unge til at begå sig i uddannelsessystemet. Et uddannelsessystem, hvor beherskelse af det danske sprog er en forudsætning i de fleste uddannelser efter folkeskolen.

Den høje og (svagt) voksende ulighed i Grønland kan derfor delvist være strukturelt betinget, i form af at uddannelsessystemet ikke skaber lige vilkår for folkeskoleelever, afhængig af hvor de bor. Dette kan give ulige levevilkår og chancer, som især er knyttet til muligheden for at fuldføre en uddannelse og få gode jobs.

Der er behov for uddannelsespolitiske initiativer, der er specifikt rettet mod de systemiske udfordringer, der skaber ulige vilkår for folkeskoleelever. Geografiske udfordringer knyttet til at tiltrække og fastholde

uddannede lærere i bygder og mindre byer har store konsekvenser for kvaliteten af undervisningen. Den bedste løsning eller fremgangsmåde for en stor byskole er ikke nødvendigvis en god løsning for en bygdeskole og omvendt. Kommunerne og skolerne har få ressourcer til at løse denne udfordring. Fokus i debatten bør være fremadrettet – hvordan kan det gøres bedre, og hvilke forbedringer er der skabt? Flere børn skal forlade folkeskolen med bedre forudsætninger, kvalifikationer og motivation for efterfølgende uddannelse.

Grundet skolernes og kommunernes begrænsede ressourcer og tid til udviklingsarbejde er der derfor behov for en landspolitisk afklaring af, hvordan de bedst kan støttes. Skolerne kan ikke ses isoleret fra de lokalsamfund de er en del af, og de står overfor udfordringer, de ikke kan løse alene. Der er behov for en helhedsorienteret indsats med inddragelse af alle interessenter; forældre, skole, kommune, erhvervsliv og Selvstyret. En national uddannelses/folkeskolestrategi skal tage udgangspunkt i skolernes og kommuners kontekst og behov, og målsætninger skal kunne omsættes til lokale initiativer og monitoreres løbende.

Der er et også behov for en omstrukturering af tilsynet med folkeskolerne med et større fokus på forbedringsmulighederne. Den nuværende metode viser et årligt statusbillede, men uden at anvise løsningsforslag, hvilket gør opfølgning svært. Det anbefales, at der indføres monitoreringsmetoder der gør, at skolerne i løbet af et skoleår får værktøjer og ressourcer til at arbejde med deres udfordringer. Det er nødvendigt at forholde sig realistisk til mulighederne for at sikre den samme lærerdækning over hele landet. Bygdeskolerne har behov for støtte og ressourcer til at løfte deres undervisningsforpligtelse. Overgangene fra bygde- til byskole er en udfordring og kræver særlig opmærksomhed. Initiativer for bygdeelever, der kommer til byskolerne bør have et klart fokus på deres trivsel og faglige niveau. Her er skolehjemmene centrale.

Et afgørende kriterium for folkeskolens succes er, om eleverne har fået kvalifikationer og motivation til uddannelse og beskæftigelse. Skolerne har både et ansvar for rådgivning og vejledning i forhold hertil, herunder at kunne følge og redegøre for afgangselevernes videre forløb. Ansvaret bør ikke ophøre, når en elev forlader skolen. Skolernes vejledningspraksis er meget forskellig fra skole til skole. Der anbefales, at skolernes samarbejde med Majorissat, Det Nationale Vejledningscenter og erhvervslivet styrkes, så eleverne får de rette værktøjer til at komme videre i uddannelsessystemet. Dette kan ske ved, at der i samarbejde med Majorissat og Det Nationale Vejledningscenter indføres registrerings- og opsøgende vejledningssystemer for elever, der ikke kommer i arbejde eller uddannelse efter folkeskolen.

2.4 Reformer og økonomisk politik

Inflation og økonomisk politik

Den stigende inflation har affødt en diskussion om behovet for og mulighederne for at modvirke effekterne for husholdningerne. Kilden til stigende inflation er stigende priser på fødevarer og energi, og er det udtryk for stigende knaphed. For energi er der tale om prisstigninger, der grundet behov for klimatiltag under alle omstændigheder ville være kommet, men nu er fremprovokeret af krigen i Ukraine. Stigende knaphed kræver tilpasninger og effekterne kan ikke fjernes for alle husholdninger. Det vil gøre de samfundsmæssige omkostninger større og bremse nødvendige tilpasninger. Erfaringerne fra 1970'ernes inflationsperiode viser også, at indkomstpolitik, prisstop og lignende ikke havde de tilsigtede virkninger, men bremsede nødvendige tilpasninger og dermed havde store samfundsøkonomiske omkostninger. For lavindkomstgrupper på

indkomstoverførsler kan en uventet kraftig stigning i inflationen give særlige problemer, og i det omfang det er tilfældet, kan det løses med målrettede og midlertidige tilskud.

Aktuelle reforminitiativer

Der er gennemført en reform af offentlig hjælp og arbejdsmarkedsydelse med indførelse af en jobsøgningsydelse til erstatning af arbejdsmarkedsydelsen. Den nye ydelse er højere og kan fås i længere tid end arbejdsmarkedsydelsen. Ydelsen er fastsat til 90 procent af SIKs mindstelønnen i de første 26 uger, og reduceres derefter afhængig af, hvor længe man har været jobsøgende. Får man jobsøgningsydelse skal man stå til rådighed for arbejdsmarkedet herunder tage imod relevant anvist job, jobtræningstilbud, opkvalificering (f.eks. PKU), søge relevante stillinger samt overholde indkaldte møder fra Majoriaq mv. Hidtil har lønmodtagere ved uforskyldt ledighed under visse betingelser haft ret til arbejdsmarkedsydelse i op til 13 uger. Herefter har borgeren været henvist til at søge offentlig hjælp. Den nye jobsøgningsydelse vil ikke have nogen tidsmæssig begrænsning, og det er heller ikke et krav, at den ledige er lønmodtager. Offentlig hjælp til forsørgelse har hidtil været tildelt ud fra en skønsmæssig vurdering af den enkeltes behov, hvilket har givet anledning til forskelle på tværs af kommunerne. Ydelsen er ændret til en fast takst. I forslag til finanslov er der afsat 11 mio. kr. årligt til dækning af merudgifter som følge af den nye lovgivning om offentlig hjælp og jobsøgningsydelse. Det er et fremskridt med en fast takst for offentlig hjælp. Den nye arbejdsmarkedsydelse kombinerer hensyn til økonomisk sikring ved arbejdsløshed med incitamenter til aktivt at søge nyt jobs i kraft af den faldende ydelsesprofil. Det er en afgørende forudsætning, at de aktive arbejdsmarkedspolitiske tiltag knyttet hertil er effektive og kan administreres. De gunstige effekter for jobsøgningsincitamenterne mindskes delvist af den højere ydelse.

Der er bebudet igangsættelse af et arbejde med en skattereform. Der er en række problemer i skattesystemet, og en reform bør prioriteres højt. Økonomisk Råd har i tidligere rapporter peget på en række problemer i skattesystemet men også i samspillet med det sociale ydelsessystem og boligpolitikken. Den samlede effektive beskatning er for nogle grupper høj (tæt på 100 pct.), hvilket skaber uhensigtsmæssige incitamentseffekter, og der kan også være politiske utilsigtede fordelingspolitiske konsekvenser. En skattereform bør derfor også vurdere balancen mellem den høje beskatning af arbejdsindkomst og den meget lempelige beskatning af forskellige former for kapitalindkomst (herunder boliger). En skattereform bør desuden ses i sammenhæng med en grøn reform og behovet for at sikre en mere bæredygtig udvikling. En række lande har indført "grønne" skatter og er langt fremme i forhold til CO2 beskatning. En bæredygtig udvikling her i landet forudsætter også en prioritering af miljø- og klimahensyn. Endvidere er det samlede system kompliceret og svært gennemskueligt for den enkelte borgere. En skattereform er derfor påtrængende, men det er også vigtigt at sikre stabilitet i skatteregler og vilkår, og derfor er det vigtigt med en sammenhængende reform, så der ikke løbende er diskussion og usikkerhed omkring skattereglerne.

Holdbarheds- og Vækstplan II

Den fremadrettede reformdagsorden er stor. Koalitionen har i finansloven for 2023 prioriteret nogle initiativer inden for i) beskæftigelse og øget arbejdsudbud, ii) tiltag der understøtter udvikling af eksisterende erhverv og udvikling af nye erhverv, iii) fattigdomsbekæmpelse, iv) håndtering af vedligeholdelsefterslæbet i alle relevante sektorer over en årrække, samt v) at frie midler på anlægsområdet prioriteres ud fra de foreliggende sektorplaner.

Finanslovsforslaget indeholder ikke større reforminitiativer, da en samlet plan vil være indeholdt i Holdbarheds- og Vækstplan II, der forventes offentliggjort i starten af 2023. Det er vigtigt med en sammenhængende reformstrategi og plan for at sikre en holdbar økonomisk udvikling og en proces henimod en mere selvbærende økonomi. Det er vigtigt med et grundigt forarbejde for at skabe forståelse for behovet for reformer og de konkrete tiltag. Samtidig er det også vigtigt at få en reformproces igangsat. Problemerne knyttet til en aldrende befolkning er velkendte, og nye erhvervsaktiviteter, krav til uddannelse, sociale forhold og velfærdstjenester som sundhed stiller yderligere krav.

Siden den første Holdbarheds- og Vækstplan er der kun gennemført få reformer, herunder reformer af pensionssystemet (obligatorisk pensionsopsparing og forhøjet pensionsalder) og førtidspension (afklaringsforløb og fokus på udnyttelse af arbejdsevne). Selvom disse reformer er vigtige, er de ikke tilstrækkelige til afgørende at ændre holdbarhedsproblemet (se kapitel 3), og der er heller ikke sket en afgørende bevægelse henimod en bredere erhvervsstruktur.

På længere sigt er den afgørende udfordring uddannelsesudfordringen. Der en række sociale problemer knyttet til børn og unges opvækst og uddannelse, ulige muligheder, og økonomisk fattigdom og ulighed. Et løft i det generelle uddannelsesniveau og en mere lige uddannelsesfordeling, jf. ovenfor, er en helt afgørende forudsætning for en proces mod en mere selvbærende samfundsudvikling, som også diskuteret i tidligere rapporter fra det Økonomiske Råd.

Ikke alene bliver befolkningen ældre, men kravene til den offentlige opgaveløsning stiger også. Det gælder ikke kun på uddannelsesområdet men også på sundhedsområdet. Sundhedskommissionen har i debatoplæg fra marts 2022 peget på finansieringsudfordringer knyttet til at levere tilfredsstillende sundhedsydelser til hele befolkningen både i forhold til nye krav og muligheder, men også i forhold til et spredt bosætningsmønster og en aldrende befolkning. Der er både et stort investeringsbehov men også en løbende driftsudfordring ikke alene finansielt men også i forhold til uddannelse og rekruttering af personale. Dette understreger at kravene til holdbarheds- og vækstplanen ikke alene er at sikre finansieringen af de velfærdsordninger og tilbud, der findes i dag, men at håndtere de fremadrettede krav.

Flerstrenget erhvervsstruktur – privat og offentlige sektor

Det er af afgørende betydning at få gennemført en fiskerireform. Fastsættelse af kvoter over den biologisk rådgivning kan kortvarigt øge fiskeriet og løse beskæftigelsesproblemer for nogle, men på lidt længere sigt er et hverken biologisk, socialt eller økonomisk bæredygtigt. Der er et stort behov for strukturtilpasninger i fiskeriet, herunder en tilpasning af fiskerikapacitet i det kystnære hellefiskefiskeri til det bæredygtige fangstniveau. Fiskerikommissionen fremlagde i efteråret 2021 sin betænkning, som har følgende hovedbudskaber:

- Bevar ressourcerne for fremtiden til gavn for beskæftigelse, indtjening og velfærd.
- Giv fiskerierhvervet faste og forudsigelige rammer af hensyn til investering i fortsat udvikling og målret eventuelle tilskud ift. de overordnede mål i fiskeripolitikken.
- 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 en hensigtsmæssig ressourcerentebeskatning.
- Gennemfør armslængde i forvaltningen for at sikre gennemsigtighed og ligebehandling.

- Udvid ejerskabet til ressourceudnyttelsen i forhold til rederierne og ikke ved at indsætte øget fiskerikapacitet.
- Gennemfør arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag i sammenhæng med fiskeripolitiske ændringer for at sikre socialt bæredygtige overgange.

Der er således et godt fagligt udgangspunkt for at få gennemført fiskerireformer hvilket ikke alene er betydning for fiskeriet men også et mere generelt signal om reformvilligheden til at sikre en bæredygtig økonomisk udvikling. Det er derfor helt afgørende, at der bliver fulgt op på Fiskerikommissionens anbefalinger for at sikre et mere bæredygtigt fiskeri og et større samfundsøkonomisk afkast af ressourcen. En reform af fiskeriet kræver omstillinger og vil derfor tage tid, men den aktuelle situation på arbejdsmarkedet med mangel på arbejdskraft giver gunstige muligheder for at gennemføre en sådan proces.

En reform af fiskeriet og øget produktivitet/effektivitet i den offentlige sektor vil være afgørende for at løse arbejdskraftsudfordringen, se Økonomiske Råd 2021. Den største barriere for fortsat økonomisk udvikling er mangel på arbejdskraft. Løsningen af arbejdskraftsproblemet har mange elementer og skal ses i sammenhæng med andre reformer.

I relation til både at løse holdbarhedsproblemet (se kapitel 3) og sikring af en flerstrenget erhvervsstruktur er det interessant at notere, at der med baggrund i en gennemgående god økonomisk udvikling for Landskassen er sket en gradvis vækst i den offentlige beskæftigelse. Figur 2.5. viser udviklingen i beskæftigelsen i offentlig forvaltning og service sammenholdt med beskæftigelsen i øvrige erhverv og dermed den private sektor. Over perioden er der en samlet fremgang i beskæftigelsen på godt 3 pct., men som det fremgår, har beskæftigelsesvæksten været i den offentlige sektor mens der samlet set ser sket et fald i beskæftigelsen i den private sektor. Størrelsen af den offentlige sektor er et politisk valg. Men en stor offentlig sektor og et betydeligt offentligt erhvervsengagement stiller store krav både til den økonomiske politik og styringen af den offentlige sektor og de offentlige erhvervsengagementer.

Figur 2.5 Udvikling i beskæftigelse i offentlig forvaltning og øvrige erhverv, 2008-2020.

Note: Beskæftigelse målt ved antal personer med hovedbeskæftigelse inden for det pågældende erhverv i gennemsnit pr. måned, øvrige erhverv omfatter alle andre erhverv end offentlig service of forvaltning.
Kilde: Grønlands Statistik.

Långivere har opmærksomhed på Landskassens samlede risikoeksponering, hvilket sætter rammer for den samlede låntagning. Et politisk ønske om et offentligt engagement sætter således en grænse for det samlede investeringsomfang, hvilket gør det sværere at sikre en bredere erhvervsstruktur. Det betydelige offentlige erhvervsengagement skaber også en forventning om, at det offentlige enten er initiativtager eller støtter private virksomheder, der måtte komme i finansielle problemer. Erhvervspolitikken bør have fokus på at sikre rammevilkår for den private sektor, som så må identificere de mulige forretningsområder, og de hertil knyttede risici. Det samme gælder for de selvstyreejede virksomheder. Politisk detailstyring af erhvervsudviklingen er et top-down approach, og der er ikke gode erfaringer med denne tilgangsvinkel hverken internationalt eller her i landet. Fordelingspolitiske og andre hensyn bør tages gennem den økonomiske politik og reguleringer, og ikke via en sammenblanding af forretningsmæssige og politiske aspekter. Den øgede risikoeksponering understreger vigtigheden af, at ejerskabet i de selvstyreejede aktieselskaber udøves på en måde, som skaber sunde og professionelle virksomheder. Det kræver bl.a. kontinuitet og udfordres af, at der i de senere år har været stor udskiftning i bestyrelserne i flere af selskaberne.

Reformdagsordenen er omfattende og krævende, og indeholder mange politiske afvejninger. Det er ikke realistisk med en stor og omfattende reformpakke, der kan adressere alle problemer, men det er vigtigt at få igangsat en reformproces.

Kapitel 3 Finanspolitisk holdbarhed og reformbehov

I dette kapitel præsenteres en ny langsigtet fremskrivning af den økonomiske udvikling og de offentlige finanser. Det sker på grundlag af den nyeste befolkningsprognose og nye fremskrivninger af uddannelsesniveauet og arbejdsmarkedsdeltagelsen. Et hovedformål med fremskrivningen er at vurdere, hvor holdbar finanspolitikken er i det lange løb. Hvis udgifterne i fremtiden vokser mere end indtægterne, er der behov for reformer, som kan sikre en langsigtet balance i den offentlige økonomi. Det kan enten være reformer, der begrænser udgiftsvæksten, eller reformer, der skaber nye indtægter. I kapitlet præsenteres eksempler på reformer, der kan bidrage til at skabe en langsigtet balance mellem de offentlige udgifter og indtægter. Kapitlet afslutter med en gennemgang af de ændringer i fremskrivning af befolkningens størrelse og sammensætning, uddannelsesniveauet og befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet, som har betydning for holdbarheden.

3.1. Holdbarhedsproblemet

Den økonomiske udvikling over de næste årtier vil være præget af fald i arbejdsstyrke og beskæftigelse, der følger af et faldende befolkningstal, flere ældre og færre yngre. Samtidig vil befolkningens uddannelsesniveau gradvist stige. Begge forhold påvirker den offentlige økonomi. Figur 3.1. viser udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter frem mod 2050 baseret på de seneste oplysninger om befolkningsudvikling, uddannelsesadfærd, arbejdsmarkedsdeltagelse mv. og institutionelle rammer for Grønlands økonomi.

På udgiftssiden trækker stigende efterspørgsel efter offentligt forbrug op, hvor især flere ældre borgere frem mod 2035 præger efterspørgslen på ældre- og sundhedsområdet. På indtægtssiden er det særligt udviklingen i bloktilskuddet, der er årsag til den faldende tendens i indtægterne som andel af BNP. Set over en længere årrække er grønlandsk vækst lidt højere end den danske vækst. Det indebærer, at nominelt BNP vokser lidt mere end den danske pris- og lønregulering af bloktilskuddet, og at bloktilskuddet dermed langsomt udhules som andel af BNP, *se boks 3.1.*

Figur 3.1. Udvikling i de offentlige indtægter og udgifter, og den primære saldo frem mod 2050

Note: De offentlige indtægter og udgifter er ekskl. nettorenteindtægter og -udgifter
Kilde: Økonomisk fremskrivning for Grønland, august 2022.

Tilsammen giver det et stigende pres på de offentlige finanser, som medfører et underskud på den offentlige saldo. Underskuddet bliver omkring 3 pct. af BNP fra omkring 2035, hvor der er flest ældre i forhold til befolkningen. Det svarer til, at der årligt mangler en finansiering på ca. 1 mia. kr. (opgjort i 2020-niveau), hvis forløbet i de offentlige finanser skal være holdbart på lang sigt. Opgjort i forhold til produktionsresultatet er holdbarhedsproblemet -5,3 pct. af BNP. Udviklingen svarer til tidligere beregninger af holdbarhedsproblemet og viser reformbehovet for den offentlige økonomi.

Fremskrivningen sker på den grønlandske makromodel, som DREAM modelgruppen i samarbejde med Økonomisk Råd og Grønlands Statistik har udviklet for Naalakkersuisut, *se boks 3.1*. Modellen bygger på grønlandske forhold og data om fremtidig udvikling i befolkningen, uddannelsesniveau, beskæftigelse og offentlig økonomi. Især befolkningens fremtidige tilknytning til arbejdsmarkedet spiller en stor rolle for den langsigtede økonomiske udvikling. Personer med en uddannelse efter folkeskolen har næsten altid en høj tilknytning til arbejdsmarkedet og modtager i mindre grad end andre indkomstoverførsler. Det er derfor, at uddannelse har så stor betydning for beskæftigelsen og for balancen i den offentlige økonomi.

Boks 3.1. Forudsætninger i makromodellen for grønlandsk økonomi og holdbarhed

Fremskrivningen af den økonomiske udvikling frem mod 2050 er foretaget på makromodellen for grønlandsk økonomi, *se Økonomisk Råd 2021*. Modellen afspejler grønlandsk erhvervsstruktur og grønlandske data, og modellens fremskrivninger sikrer en sammenhængende og konsistent langsigtet beskrivelse af økonomien og udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter.

Fremskrivningen bygger på den vedtagne politik, fx uddannelsesordninger, boligsikring og -tilskud, dækninger i sundhedssystemet, pensionsordninger og skatteregler. Ikke vedtagne politiske tiltag og målsætninger uden nærmere angivne midler er ikke indregnet i beregningerne. Det drejer sig blandt andet om de politiske målsætninger på uddannelsesområdet.

Det offentlige forbrug består af det individuelle og kollektive offentlige forbrug som begge er bestemt af befolkningsudviklingen. Det individuelle offentlige forbrug er bl.a. sundhedsydelser og undervisning, hvor efterspørgslen i høj grad afhænger af befolkningens størrelse og alderssammensætning. Det kollektive forbrug er ikke direkte rettet mod enkelte borgere, men mod samfundet som helhed, fx administrationen. De offentlige udgifter består desuden af indkomstoverførsler til husholdningerne og offentlige investeringer. De offentlige indtægter består af skatter, afgifter, bloktilskud. De indenlandske skatter og afgifter afhænger af beskæftigelse og indkomstudviklingen. Bloktilskuddet er fastlagt ved Selvstyreloven og følger udviklingen i det generelle danske pris- og lønindeks.

I modellen fremskrives de offentlige indtægter og udgifter. Finanspolitikken er holdbar, når der på lang sigt er balance mellem offentlige indtægter og udgifter. Der skal ikke være balance hver enkelt år, men set over en årrække skal nutidsværdien af de offentlige udgifter ikke være større end nutidsværdien af indtægterne og den initiale offentlige nettoformue. Finanspolitikken er dermed ikke holdbar, hvis nutidsværdien af alle fremtidige budgetunderskud er større end den initiale offentlige nettoformue. I modellen er holdbarhedsindikatoren defineret som den permanente forbedring af den primære offentlige budgetsaldo målt som andel af BNP, der skal til for at sikre, at den offentlige sektor overholder sit langsigtede budget.

Andre centrale forudsætninger i makromodellen:

- Fremskrivningen af befolkningen er baseret på Grønlands Statistiks befolkningsfremskrivning 2020-2030 (2050), maj 2020. Folketallet falder med til ca. 48.400 personer i 2050 som følge af nettoudvandring der overstiger fødselsoverskuddet.

- Uddannelsesniveauet er fremskrevet ud fra unges uddannelsesadfærd i perioden fra 2015 til 2020, dvs. data fra de faktiske overgange fra folkeskole til ungdomsuddannelser, studievalg, uddannelsesforløb og frafald.
- Modellen er en strukturmodel, hvor der er antaget en langsigtet strukturel produktivitetsvækst på 1,25 pct. pr. år, en inflationsrate på 1,8 pct. og en nominel rente på 4 pct.

Vækstantagelsen på 1,25 pct. årlig er lidt mere end den langsigtede produktivitetsvækst i Danmark på ca. 1 pct. Når væksten er højere i Grønland end i Danmark skyldes det blandt andet catching-up via teknologispredning fra omverdenen. Vækstforskellen understøttes af data siden 2003, som er det første år med internationalt sammenlignelige grønlandske nationalregnskabsdata, *se figur A*.

Med en lidt højere vækst og med omtrent ensartet prisudvikling med Danmark vil bloktilskuddet gradvist falde som andel af grønlandsk BNP. Det skyldes, at bloktilskuddet reguleres efter dansk løn- og prisudvikling, og at lønstigninger på lang sigt vil følge produktivitetsvæksten. I fremskrivningen sker derfor en gradvise udhuling af bloktilskuddet, hvilket isoleret set bidrager til holdbarhedsproblemet. Den gradvise udhuling af bloktilskuddet ses også i data siden 1994, som er det første år med statistik for offentlige finanser, *se figur B.*

Figur A. Dansk og grønlandsk BNP, faste priser

Figur B. Bloktilskud som andel af BNP, 1994-2020

Kilde: Grønlands Statistik og Danmarks Statistik. (A) BNP i 2010-priser, kædede værdier, indekseret med 2010=100. (B) Bloktilskud som andel af BNP i løbende priser, hvor BNP er brudkorrigeret i 2003-2007.

3.2. Reformer som styrker holdbarheden

Holdbarhedsproblemet nødvendiggør politiske prioriteringer, som både kan begrænse udgiftsvæksten og skabe flere offentlige skatteindtægter. En langsigtet balance mellem offentlige udgifter og indtægter vil realistisk set kræve reformer på flere store velfærdsområder. I dette afsnit ses der nærmere på tre større områder, hvor reformer kan bidrage til at mindske holdbarhedsproblemet. Det drejer sig om pensionsområdet, uddannelsesområdet og den offentlige udgiftsstyring. Der ses alene på effekterne af politikændringer og ikke hvordan ændringerne kan gennemføres i praksis. Beregninger på makromodellen for grønlandsk økonomi viser således reformers potentiale til at løse holdbarhedsproblemet.

Pensionsområdet: Indeksering af pensionsalderen

Pensionsalderen er i dag fastlagt ved lov og er ikke direkte knyttet til levetider. I talt med levetiderne stiger kan pensionsalderen gradvist hæves tilsvarende, så antal år som alderspensionist omtrent fastholdes på

samme niveau som i dag. Konkret kunne pensionsalderen hæves gradvist med 4 år frem mod 2050, hvilket omtrent svarer til fremgangen i middellevetiden i befolkningsfremskrivningen.

En reform af tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet, så antallet af forventede år som alderspensionist holdes cirka uændret i forhold til i dag, vil styrke holdbarheden med 1,7 pct. af BNP. Det vil være et væsentligt bidrag til at løse holdbarhedsproblemet. En levetidsindeksering af pensionsalderen vil betyde et stort løft i arbejdsstyrken og i beskæftigelsen, og dermed også i skatter og afgifter. Samtidig bliver udgifterne til alderspension mindre. Konkret betyder det, at udviklingen i udgifterne og indtægterne vil følge hinanden tættere og underskuddene på de offentlige finanser bliver reduceret, *se figur 3.2*. Figur 3.2 er sammenlignelig med fremskrivningen i figur 3.1, som viser den mest sandsynlige udvikling i offentlige finanser med den nuværende vedtagne politik.

Figur 3.2. Offentlige finanser ved indeksering af pensionsalderen

Note: De offentlige indtægter og udgifter er ekskl. nettorenteindtægter og -udgifter.
Kilde: Økonomisk fremskrivning for Grønland, august 2022.

Uddannelsesområdet: Styrket overgang fra folkeskole til ungdomsuddannelser

Overgangen fra folkeskole til ungdomsuddannelse er svær for mange unge. Det er et problem for den enkelte unge, men det er også et stort samfundsproblem og er en barriere for den langsigtede udvikling i beskæftigelsen og erhvervskompetencer i samfundet. Der er derfor mange gode grunde til at styrke overgangen til ungdomsuddannelserne for de unge, så flere påbegynder en uddannelse og færre falder fra.

I uddannelsesmodellen bestemmes den årlige strøm af unge gennem uddannelsessystemet på baggrund af en række overgangssandsynligheder. Det kan fx dreje sig om sandsynligheden for, at en ung, der har forladt folkeskolen og endnu ikke går på en ungdomsuddannelse, vil påbegynde en ungdomsuddannelse næste år. Disse sandsynligheder beregnes på baggrund af de seneste års observerede uddannelsesadfærd. Data er fra Grønlands Statistiks registerdata, og overgangssandsynligheder afhænger især af personens alder og aktuelle uddannelsesstatus.

En styrket overgang fra folkeskole til ungdomsuddannelser betyder derfor, at overgangssandsynligheden til en ungdomsuddannelse for de unge mellem 15 og 18 år bliver øget. Hvis det antages, at det er muligt at øge overgangssandsynligheden med 50 pct. for de unge mellem 15 og 18 år vil det umiddelbart trække i retning af flere studieoptag på gymnasierne og erhvervsuddannelserne. Senere vil studieoptagene på de videregående uddannelser også øges i takt med, at der kommer flere gennem uddannelsessystemet. Der er over 2.000 unge mellem 15 og 18 år, som ikke er under uddannelse. Hvis overgangssandsynligheden for at påbegynde en ungdomsuddannelse øges med 50 pct. svarer det til, at ca. 150 flere unge mellem 15 og 18 år hvert år påbegynder en ungdomsuddannelse.

Over årene vil det langsomt øge uddannelsesniveauet i befolkningen, hvilket øget arbejdsstyrken og beskæftigelsen, da personer med uddannelse efter folkeskolen har større arbejdsmarkedstilknytning. I 2050 vil der være ca. 820 flere personer[10], som har fuldført en uddannelse efter folkeskolen, og effekten af øget beskæftigelse, højere indkomster og færre indkomstoverførsler vil alene styrke holdbarheden med 0,25 pct. af BNP. Hvis der antages, at ekstra studieoptag øger uddannelsesudgifterne, vil effekten på holdbarheden imidlertid være negativ, dvs. at flere elever på ungdomsuddannelserne isoleret set vil få de offentlige uddannelsesudgifter til at stige mere end de offentlige skatteindtægter. I eksemplet i dette afsnit er der medregnet ekstra udgifter til SU men derudover er der set bort fra ekstraudgifter til uddannelsessektoren, da en styrket overgang til ungdomsuddannelser antages også at betyde mindre frafald af elever og færre omgængere i uddannelsessystemet. Eksemplet viser vigtigheden af, at reformer på uddannelsesområdet holdes inden for de nuværende udgiftsrammer, så uddannelsesudgifterne grundlæggende kan holdes i ro og følge den langsigtede udvikling i antallet af unge. Grønland er i forvejen blandt de lande i verden, der anvender flest ressourcer på uddannelse, målt ved uddannelsesudgifterne i forhold til BNP. Eksemplet viser også, at uddannelsesreformer kan bidrage til at løse holdbarhedsproblemet, men ikke i sig selv løse hele problemet.

Figur 3.3. viser effekten på de offentlige indtægter og udgifter af at styrke overgangen til ungdomsuddannelserne for de unge mellem 15 og 18 år, konkret ved at øge overgangssandsynligheden med 50 pct. for disse årgange. Holdbarheden styrkes med 0,25 pct. af BNP, og der er antaget at øget studieoptag mv. holdes inden for rammerne af eksisterende uddannelsesudgifter. Det skal understreges, at beregningen illustrerer størrelsesordenen af effekten af øget studieoptag mv. og ikke hvordan man i praksis får styrket social trivsel og de faglige kvalifikationer, så flere unge bliver motiveret til at søge optagelse på og gennemføre en ungdomsuddannelse.

[10] Gennemslaget på uddannelsesniveauet i 2050 afhænger både af den ekstra årlige tilgang af elever og af frafaldet på uddannelserne, udvandring, mindre ungdomsårgange i de kommende årtier mv.

Figur 3.3. Offentlige finanser ved styrket overgang til ungdomsuddannelserne for de 15 til 18-årige

Note: De offentlige indtægter og udgifter er ekskl. nettorenteindtægter og -udgifter.
Kilde: Økonomisk fremskrivning for Grønland, august 2022.

Offentlig udgiftsstyring: Lavere årlig realvækst i offentligt forbrug

Holdbarhedsproblemet kan i princippet løses ved en tilpas stram offentlig udgiftsstyring over en årrække. Hvis fx realvæksten i den offentlige produktion kunne reduceres med 0,5 pct. årligt i den 5-årig periode 2021-2026, vil det omtrent svare til nulvækst i det offentlige forbrug frem til 2026. En konsekvent stram udgiftsstyring i en 5-årig periode vil reducere holdbarhedsproblemet med 1,3 pct. af BNP, hvilket primært sker ved at nedbringe de offentlige udgifter som andel af BNP, *se figur 3.4.* En lavere offentlig realvækst frigør arbejdskraft fra den offentlige sektor til de private erhverv, og medfører at enhedsomkostningerne i den offentlige sektor vil falde. Planer om lavere offentlig realvækst indgår ofte som et vigtigt element i at sikre balance mellem indtægter og udgifter, fx i Holdbarheds- og Vækstplanen fra 2016. I realiteten har det dog vist sig vanskeligt at realisere besparelser og effektiviseringer i den offentlige sektor på grund af den store efterspørgsel på ydelser fra sundhedsvæsen, folkeskole, socialområdet, ældrepleje, uddannelsestilbud til unge osv. Hvis en stram udgiftsstyring skal bidrage til at løse holdbarhedsproblemet er det derfor vigtigt, at udgiftsstyringen understøttes af effektive instrumenter og bred politiske forpligtigelse til at anvende disse instrumenter. Et bredt virkende instrument er fx en reduktion af pris- og lønreguleringen af drifts- og tilskudsbevillingerne i finansloven, hvilket bl.a. er anvendt i forslaget til finanslov for 2023, se kapitel 2. Effektive instrumenter til udgiftsstyring vil kræve grundige gennemgange af alle udgiftsområder og tilrettelæggelse af tiltag afpasset de specifikke områder.

Figur 3.4. Offentlige finanser ved lavere realvækst i offentligt forbrug

Note: De offentlige indtægter og udgifter er ekskl. nettorenteindtægter og -udgifter.
Kilde: Økonomisk fremskrivning for Grønland, august 2022.

3.3. Betydning af befolkning, uddannelse og arbejdsmarkedet

Makromodellen for grønlandsk økonomi er i august 2022 opdateret med seneste befolkningsprognose fra Grønlands Statistik, ny fremskrivning af befolkningens uddannelsesniveau og ny fremskrivning af befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet. I dette afsnit beskrives betydningen af befolkning, uddannelse og deltagelse på arbejdsmarkedet for den langsigtede fremskrivning af økonomien.

Ny befolkningsfremskrivning

Makromodellen er opdateret med ny fremskrivning af folketal og alderssammensætningen frem mod 2050, *se Befolkningsfremskrivning 2020-2030 (2050), Grønlands Statistik, maj 2020*. Ifølge beregningerne vil folketallet falde til knap 48.400 personer i 2050 mod 56.100 personer i 2020. Tilbagegangen skyldes, at der årligt udvandrer 350 personer flere end der indvandrer. Nettoudvandringen overstiger dermed det årlige fødselsoverskud på ca. 300, og folketallet falder langsomt. I den nye befolkningsfremskrivning er den årlige nettoudvandring mindre end ved tidligere beregninger som følge af et mindre fald i udvandringstendensen i de seneste 10 år.

Alderssammensætningen af befolkningen vil også ændres i retning af flere personer over 65 år og færre børn og unge. Figur 3.5 viser forsørgerbrøken opgjort som antallet af børn og unge (16 år eller yngre) og ældre (65 år eller mere) i forhold til aldersgruppen mellem 17 og 64 år. Brøken viser, hvor mange børn/unge og ældre der skal forsørges i forhold til antallet af personer i den arbejdsdygtige alder. Den samlede forsørgerbrøk stiger fra under 50 pct. i dag til over 60 pct. i midten af 2030'erne. Stigningen er en effekt af et fald i ungebrøken og en stor stigning i ældrebrøken, og afspejler et faldende fødselstal, store 1960'er årgange, stigende levetid og nettoudvandring fra Grønland.

Forsørgerbrøken er mindre i den nye befolkningsfremskrivning fra 2020 sammenlignet med fremskrivningen fra 2019. Det skyldes antagelsen om mindre nettoudvandring, og effekten på alderssammensætningen i befolkningen ses tydeligt fra 2035, se figur 3.5. Den mindre forsørgerbrøk vil være med til at lette presset på de offentlige udgifter og bidrager isoleret set til at forbedre den finanspolitiske holdbarhed. Beregning på makromodellen for grønlandsk økonomi viser, at holdbarheden forbedres med 1,6 pct. af BNP, alene som følge af den ændrede befolkningssammensætning og -størrelse i nye fremskrivning.

Figur 3.5. Forsørgerbrøk, 2010-2050

Kilde: Grønlands Statistik, Befolkningsfremskrivning 2019 og Befolkningsfremskrivning 2020 (begge hovedalternativ). Forsøgerbrøk er antal personer under 17 år og antal personer over 65 år målt i forhold til antal personer mellem 17 og 65 år.

Ny uddannelsesfremskrivning

Fremskrivning af befolkningens uddannelsesniveau er opdateret med den nye befolkningsfremskrivning, *se ovenfor*, og med nye data for uddannelsesadfærden i perioden fra 2015 til 2020. Den forrige uddannelsesfremskrivning fra 2018 var baseret på uddannelsesadfærden i perioden fra 2010 til 2015. Det drejer sig om unges studievalg, deres optags- og frafaldsprocenter, studielængder mv. Befolkningens fremtidige uddannelsesniveau er bestemt af de unges uddannelsesvalg og –adfærd i dag, hvilket er grundantagelsen i uddannelsesmodellen[11].

Fremskrivningen viser, at unge i højere grad får en uddannelse efter folkeskolen end den ældre del af befolkningen, og at uddannelsesniveauet derfor vil stige efterhånden som yngre generationer erstatter ældre på arbejdsmarkedet, *se figur 3.6*. Med den nuværende uddannelsesadfærd vil ca. 45 pct. af befolkningen mellem 15 og 64 år have gennemført en uddannelse efter folkeskolen i 2040. Den andel var omkring 41 pct. i 2020 og 33 pct. i 2010.

Fremgangen i uddannelsesniveauet vil derfor aftage fremadrettet. Det skyldes bl.a. at unges tilgang til ungdomsuddannelser i de senere år ikke er vokset så hastigt som tidligere. Forskellen ses tydeligst i forhold til uddannelsesfremskrivningen fra 2018, hvor trendvæksten i unges uddannelsesadfærd indgik i

[11] Modellen er dokumenteret i *Uddannelsesfremskrivning for Grønland 2017 – Fremskrivningen af befolkningens uddannelsesniveau i Grønland*, T. Markeprang og P. P. Stephensen, DREAM, august 2018.

fremskrivningen. Beregninger med trendvækst indebar en fordobling eller tredobling af antal personer med højeste fuldførte uddannelser som professionsbachelor, universitetsbachelor og antal personer med kort videregående uddannelser frem mod 2030. Det må anses for et urealistisk uddannelsesløft med den nuværende studieadfærd, og uddannelsesfremskrivningen i 2020 er som konsekvens heraf lavet på faktisk observeret uddannelsesadfærd og uden trendvækst, *se* Økonomisk Råd, Policy brief 2022-2..

Figur 3.6 Andel af befolkningen med uddannelse efter folkeskolen, befolkningen mellem 15 og 65 år

Note: Uddannelsesniveauet er den højest fuldførte uddannelse, og er beregnet på model for uddannelsesniveauet i Grønland ud fra den faktiske uddannelsesadfærd i landet og uddannelsesniveauet blandt tilflyttere til landet.

Uddannelsesfremskrivningen viser, at ca. 16 pct. af befolkningen vil have en videregående uddannelse og 21 pct. en erhvervsuddannelse i 2040. Andelen med erhvervsuddannelse holder sig således cirka uændret omkring 20 pct., mens fremgangen i uddannelsesniveau sker i antal personer med videregående uddannelse og i antallet af personer med en gymnasieuddannelse, som i sig selv ikke er erhvervskompetencegivende, *se figur 3.7*.

Personer med uddannelse efter folkeskolen har en høj tilknytning til arbejdsmarkedet og modtager i mindre grad end andre indkomstoverførsler. Uddannelsesniveauet påvirker derfor både arbejdsstyrken og beskæftigelsen, og har betydning for balancen i de offentlige finanser. Med et lavere uddannelsesniveau i makromodellen vil arbejdsstyrken og beskæftigelsen falde, hvilket betyder færre offentlige indtægter i form af skatter og afgifter, men også færre offentlige udgifter til ungdomsuddannelser og uddannelsesstøtte. Beregning på makromodellen for grønlandsk økonomi viser, at holdbarheden isoleret set forværres med 1,5 pct. af BNP, som følge af den ændrede uddannelsesfremskrivning.

Figur 3.7 Fremskrivning af uddannelsesniveauet i Grønland til 2040, befolkningen mellem 15 og 65 år

Note: Uddannelsesniveauet er den højest fuldførte uddannelse, og er beregnet på model for uddannelsesniveauet i Grønland ud fra den faktiske uddannelsesadfærd i landet og uddannelsesniveauet blandt tilflyttere til landet.
Kilde: Grønlands statistik (data til 2020), Økonomisk Råd 2022 (fremskrivning 2021-2040).

Arbejdsstyrke og beskæftigelse

Udviklingen i befolkningens størrelse og fordeling på alder og uddannelse er vigtigt både for arbejdsstyrken, beskæftigelsen og antal af overførselsmodtagere. Figur 3.5 viser udviklingen i arbejdsstyrken frem mod 2050, beregnet på makromodellen ud fra data om udviklingen i befolkningen og fremskrivningen af uddannelsesniveauet. Der er desuden anvendt nye data om erhvervsdeltagelse mv. i perioden fra 2017 til 2020, hvor den tidligere fremskrivning af befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet anvendte data for perioden 2016 til 2019.

Tilbagegangen i arbejdsstyrken skyldes især, at nettoudvandringen vil betyde færre personer i de erhvervsaktive aldre. Faldet i arbejdsstyrken bliver dæmpet af et stigende uddannelsesniveau og forhøjelsen af pensionsalderen. Begge forhold bidrager positivt til erhvervsdeltagelsen og dermed til arbejdsstyrken fremadrettet.

Med den nye fremskrivning af befolkningen og uddannelsesniveauet vil arbejdsstyrken falde ca. 4.500 personer fra 2020 og frem mod 2050. Det svarer til et fald på 15 procent, *se figur 3.8*. Fremskrivningen af arbejdsstyrken ligger meget tæt på den forrige fremskrivning fra 2021. En lidt større befolkning og lavere forsørgerbrøk trækker i retning af større arbejdsstyrke, mens et lavere uddannelsesniveau trækker i modsat retning. De to effekter på arbejdsudbuddet vil stort set neutralisere hinanden, hvilket er baggrunden for omtrent uændret beregning af finanspolitisk holdbarhed.

Figur 3.8. Udvikling i arbejdsstyrken frem mod 2050

Note: Figuren viser fremskrivningen af arbejdsstyrken frem til 2050 i arbejdsmarkedsfremskrivningen fra 2021 og i den opdaterede fremskrivning fra 2022.

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 selvbærende. Det drejer sig blandt andet om uddannelsesområdet, fiskeriforvaltningen, skat, boligområdet, arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, råstofområdet og erhvervspolitik.

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-politiske temaer.

Udgivelser siden 2019:

Rapporter:

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

Økonomisk Råds Rapport, 2020, Grønlands Økonomi – forår 2020, Coronakrisen, konjunkturudsigter og økonomisk politik

Økonomisk Råds Rapport, 2020, Grønlands Økonomi – Efterår 2020, Konjunkturudsigter, økonomisk politik og offentlig sektor

Økonomisk Råds Rapport, 2021, Grønlands Økonomi – forår 2021, Covid-19 pandemien, konjunkturpolitik og strukturelle tilpasninger.

Økonomisk Råds Rapport, 2021, Konjunkturudsigter, aktuel økonomisk politik, samfundsforandringer og finanspolitisk holdbarhed.

Policy Briefs:

Policy Brief 2019:1	Konjunktursituationen
Policy Brief 2020:1	Coronakrisen
Policy Brief 2022:1	Konjunktursituatonen